

**EVALUATION
OF EC AID DELIVERY
THROUGH CIVIL SOCIETY ORGANISATIONS**

Final Report

Volume 3

Contract Number: EVA/116-833

Service Contract for the Evaluation (sectoral and thematic) of European Commission Programmes and Policies in Third Countries, relating to Social and Human Development issues.

December 2008

Evaluation for the European Commission



A consortium composed of PARTICIP, Cideal, Channel Research and South Research
c/o lead company PARTICIP:



Consultants for Development
& Environment

HQ:
Merzhauser Str. 183,
D 79102 Freiburg, Germany

Brussels Branch:
Avenue des Arts 50 (5th floor), B
1000 Brussels, Belgium



Centro de Investigación y Cooperación
al desarrollo

Madrid, Spain



Channel Research
Brussels, Belgium



South Research
Leuven, Belgium

Service Contract for the Evaluation (sectoral and thematic) of European Commission Programmes and Policies in Third Countries, relating to Social and Human Development issues.

Evaluation of EC aid delivery through Civil society organisations

With the collaboration of ECDPM

Project Supervisor is Susanne Wille of EuropeAid Co-operation Office, Evaluation Unit

Contract manager is Dr. René Madrid from PARTICIP GmbH

International Experts

Jean Bossuyt (Team leader)
René Madrid (Key expert)

Frédéric Ceuppens
Gwenaëlle Corre
Malika Hamri
Alisa Herrero Cangas
Claudius Leinberger
James Mackie
Katharina Madrid
Warren Olding
Zakaria Ould Amar
Anchoret Stevens
Jan Vanheukelom
Christopher Veit
Birgit Vleugels

National Experts

Aurélien Atidegla (Benin)
Kim Sreang Bouy (Cambodia)
Nino Khurtsidze (Georgia)
Pauline Nyamweya (Kenya/Somalia)
Eduardo Ballon Echeagaray (Peru)

The opinions expressed in this document represent the authors' points of view, which are not necessarily shared by the European Commission or by the authorities of the countries concerned

TABLE OF CONTENTS

VOLUME 1: MAIN REPORT

EXECUTIVE SUMMARY	I
1. INTRODUCTION.....	1
1.1. Purpose of the Evaluation	1
1.2. Scope of the Evaluation and period covered	1
2. METHODOLOGICAL APPROACH	2
2.1. General approach.....	2
2.2. Limitations	2
3. SETTING THE SCENE: EC OBJECTIVES AND THE CSO CHANNEL.....	4
3.1. Brief historic overview.....	4
3.2. Fundamental shift in EC policies towards CSOs	5
3.3. The growing debate on channels of aid delivery	7
3.4. Looking at the civil society channel as a ‘living system’	8
4. ANSWERS TO THE EVALUATION QUESTIONS.....	9
4.1. EVALUATION QUESTION 1: To what extent and how has the EC defined the rationale for delivering aid through CSOs in different political, geographical and thematic contexts?.....	9
4.2. EVALUATION QUESTION 2: To what extent has the EC made clear choices at the programming level with regard to delivering aid through CSOs in country/regional strategy papers; in (post-) conflict situations/failed states/or difficult partnerships; as well as in sectoral and thematic priority areas of intervention?.....	13
4.3. EVALUATION QUESTION 3: To what extent and how has European Commission aid channeled through CSOs been <i>consistent with</i> stated policy objectives or programming choices <i>regarding CSO roles</i> (including <i>service delivery</i> in the context of poverty reduction strategies and <i>advocacy work</i>)?.....	19
4.4. EVALUATION QUESTION 4: To what extent and how has EC aid channeled through CSOs been consistent with stated policy objectives regarding <i>actors</i> to be supported as well as <i>approaches</i> and <i>instruments</i> to be used?.....	23
4.5. EVALUATION QUESTION 5: To what extent and how has European Commission aid delivered through CSOs been consistent with relevant new commitments related to the Paris Declaration on Aid Effectiveness, particularly with regard to capacity development of CSOs in the context of sector and budget support?.....	29
4.6. EVALUATION QUESTION 6: To what extent and how have European Commission strategies, programmes and projects, delivered through CSOs, contributed to achieving key EC/EU development objectives?	31

4.7. EVALUATION QUESTION 7: To what extent and how did European Commission strategies, programmes and projects, delivered through CSOs, provide an appropriate development response in (post-) conflict situations/fragile states/'difficult partnerships?	36
4.8. EVALUATION QUESTION 8: To what extent are the European Commission management systems (in terms of programming modalities; funding modalities and procedures; monitoring mechanisms) adapted to the needs of using CSOs as an aid delivery channel?	39
5. OVERALL ASSESSMENT, CONCLUSIONS AND LESSONS LEARNT	47
5.1. Overall assessment (all EQs combined)	47
5.2. Main conclusions	48
5.3. Key lessons learnt	54
6. RECOMMENDATIONS.....	55
6.1. OVERALL RECOMMENDATION	55
6.2. POLITICAL RECOMMENDATIONS	56
6.3. STRATEGIC AND OPERATIONAL RECOMMENDATIONS.....	60
6.4. PROCESS RECOMMENDATIONS.....	66

List of tables, figures and boxes

Tables

Table 1: Evolution of EC policies towards CSOs	5
--	---

Figures

Figure 1: The paradigm shift in EC approaches towards civil society	6
Figure 2: Legal bases and relevant EC policy documents/processes on CSOs	7

Boxes

Box 1: Four categories of CSPs.....	14
Box 2: Empowering CSOs to participate in sector and general budget support- Some emerging good practices.....	27
Box 3: Articulating state and non-state actors for sustainable service delivery: the experience of the EC in Bangladesh.....	33
Box 4: Limits of EC procedures in EIDHR – A reality check from Cambodia.....	34

VOLUME 2: ANNEXES

ANNEX I:	ToRs	6
ANNEX II:	Description of regional agreements	26
ANNEX III:	Various regional impact diagrams	30
ANNEX IV:	Description of budget lines	36
ANNEX V:	CSP analysis	77
ANNEX VI:	ROM analysis	126
ANNEX VII:	Questionnaire analysis	137
ANNEX VIII:	Mapping of financial flows	156
ANNEX IX:	Minutes of Focus Groups	241
ANNEX X:	Evaluation questions, judgement criteria and indicators	250
ANNEX XI:	Background Information on EC objectives and the CSO channel	269
ANNEX XII:	Detailed Recommendations	273
ANNEX XIII:	Selected bibliography	281
ANNEX XIV:	Consistency table: Findings → conclusions → recommendations	283

VOLUME 3: COUNTRY NOTES

Benin:	5
Cambodia:	98
Georgia:	161
Lebanon:	212
Peru:	276
Somalia:	349

EVALUATION
DE L'AIDE DE LA CE
OCTROYEE AU TRAVERS DES ORGANISATIONS DE LA
SOCIETE CIVILE

Note de pays

Bénin

Numéro de contrat: EVA/116-833

Contrat de service pour l'évaluation (sectorielle et thématique)
des programmes et des politiques de la Commission
européenne dans les pays tiers, liés à des questions de déve-
loppement social et humain.

Avril 2008

Evaluation pour la Commission européenne



Un consortium composé de PARTICIP, Cideal, Channel Research and South Research
c/o lead company PARTICIP:



Consultants for Development
& Environment

Headquarters:
Merzhauser Str. 183,
D 79102 Freiburg, Germany

Brussels Branch:
Avenue des Arts 50 (5th floor), B
1000 Brussels, Belgium



Centro de Investigación y Coopera-
ción al desarrollo

Madrid, Spain



Channel Research
Brussels, Belgium



South Research
Leuven, Belgium

Contrat de service pour
l'évaluation (sectorielle et
thématique) des programmes et
des politiques de la Commission
européenne dans les pays tiers,
liés à des questions de
développement social et humain.

**Evaluation de l'aide de la CE
octroyée au travers des
organisations de la société
civile**

Le projet est supervisé par Susanne Wille de l'office de coopération EuropeAid,
Unité Evaluation H6

Le gestionnaire de contrat est Mr René
Madrid de:

PARTICIP GmbH;
Consultants for Development and Environment
Merzhauserstrasse 183
D - 79100 Freiburg, Germany
Phone: +49-761-79074-0
Fax: +49-761-79074-90
E-mail: particip@particip.de

Les opinions exprimées dans ce document représentent le point de vue des auteurs, qui n'est pas forcément partagé par la Commission européenne ou par les autorités du pays concerné.



CONTENU

1. INTRODUCTION	1
1.1. CONTEXTE GENERAL DE L'EVALUATION	1
1.2. CONTEXTE SPECIFIQUE DE LA NOTE PAYS	1
1.3. ETUDE DE CAS REALISEE LORS DE LA MISSION	2
1.4. ARTICULATION DES HYPOTHESES DE TRAVAIL ET DE LA MISSION DE TERRAIN	2
2. METHODES DE RECOLTE DES DONNEES	3
3. COURTE DESCRIPTION DE L'OCTROI DE L'AIDE AU TRAVERS DU CANAL DES OSCS DANS LE PAYS	5
3.1. CONTEXTE GENERAL	5
3.2. ACTEURS EN PRESENCE	6
3.3. FORCES ET FAIBLESSES	8
4. CONSTAT - ELEMENTS DE REPONSE	9
4.1. QUESTIONS EVALUATIVES	9
4.1.1. <i>Question évaluative 1</i>	9
4.1.2. <i>Question évaluative 2</i>	14
4.1.3. <i>Question évaluative 3</i>	19
4.1.4. <i>Question évaluative 4</i>	22
4.1.5. <i>Question évaluative 5</i>	29
4.1.6. <i>Question évaluative 6</i>	33
4.1.7. <i>Question évaluative 7</i>	43
4.1.8. <i>Question évaluative 8</i>	43
5. CONCLUSIONS	50
5.1. PRINCIPALES CONCLUSIONS DES REPONSES AUX QUESTIONS EVALUATIVES	50
5.2. PRINCIPAUX AXES DE DISCUSSION POUR LE RAPPORT GENERAL	52
6. ANNEXE I : PROFIL DES OSCS AU BENIN	55
7. ANNEXE II: CALENDRIER DES ACTIVITES	63
8. ANNEXE III : LISTE DES PERSONNES ET DES TYPES D'ORGANISMES RENCONTRES	66
9. ANNEXE IV : LISTE DES DOCUMENTS CONSULTES	71
10. ANNEXE V: LISTE DES PROJETS ET PROGRAMMES ANALYSES (ETUDE DOCUMENTAIRE ET VISITES)	75
11. ANNEXE VI : ETUDE DE CAS	76
11.1. PARTICIPATION DES OSC / TYPES D'OSC	88
12. ANNEXE VII : ACRONYMES ET ABREVIATIONS	89

1. INTRODUCTION

1.1. Contexte général de l'évaluation

L'évaluation systématique et régulière des programmes d'aide est une priorité établie de la Commission européenne (CE), comme moyen de vérification de la gestion des fonds alloués ainsi que comme moyen de promotion d'une culture d'apprentissage au sein de l'organisation.

Les services de la Commission ont demandé à l'unité évaluation de l'office de coopération EuropeAid d'entreprendre une **Evaluation de l'aide CE octroyée au travers des organisations de la société civile**. Cette dernière a été incluse dans le plan de travail 2006 de l'unité d'évaluation, tel qu'approuvé par la Commissaire aux affaires extérieures et à la politique européenne de voisinage en accord avec le Commissaire pour le développement et l'aide humanitaire.

Les objectifs principaux de l'évaluation sont :

- d'apprécier la mesure dans laquelle l'aide octroyée au travers des OSCs est consistante avec les objectifs politiques de la CE ;
- de définir la valeur ajoutée et les risques du canal des OSCs dans différents secteurs, contextes géographiques et politiques ;
- d'apprécier l'impact et la durabilité de l'aide acheminée via les OSCs ;
- et de faire des recommandations quant à l'appui à travers les OSCs, notamment à la lumière des nouveaux engagements de la CE tels que la Déclaration de Paris¹ et le Consensus européen².

Il ne s'agit donc pas d'une évaluation thématique (aide octroyée *aux* OSCs) mais bien d'une évaluation d'un canal d'aide (aide octroyée *au travers* des OSCs). L'évaluation couvre la période 2000-2006 et exclut l'aide humanitaire sous mandat de la DG ECHO³ ainsi que l'aide mise en œuvre dans un pays de l'UE ou de l'OCDE.

1.2. Contexte spécifique de la note pays

Cette note pays est un des différents outils utilisés par l'équipe d'évaluation. Chaque outil permet de récolter certains éléments, qui sont croisés par la suite afin d'assurer la qualité et l'exhaustivité de l'information. Il ne s'agit donc pas dans cette note d'évaluer la politique de la CE dans un pays mais bien d'évaluer de manière prospective la manière d'utiliser le canal des OSCs pour l'octroi d'aide de la Commission européenne en s'inspirant du cas d'un pays.

Le **Bénin** a été retenu par l'équipe d'évaluation comme un des six pays où conduire une mission de terrain (qui a eu lieu du 26 novembre au 7 décembre 2007), de concert avec le groupe de référence de la CE et l'unité évaluation. Les raisons qui ont poussé à faire ce choix sont les suivantes:

¹ OECD 2 March 2005.

² "European Consensus on development" Joint Statement by the Council and the representatives of the governments of Member States meeting with the Council, the European Parliament and the Commission" Official Journal C46 (2006).

³ A l'exception de l'aide concernée par la Communication « Linking Relief and Rehabilitation to Development ».

- L'importance de la santé comme secteur focal pendant la période analysée, le canal des OSCs étant en effet souvent utilisé par la CE dans ce domaine⁴ ;
- la possibilité de capitaliser sur la récente évaluation de la stratégie pays ;
- l'existence d'un programme pilote de renforcement des capacités de la société civile (OSCAR);
- le fait que le Bénin soit un pays francophone d'Afrique, ce qui permet de mieux prendre en compte les spécificités de cette région dans l'analyse globale ;
- un pays stable avec un réel espace pour une coopération avec la société civile ;
- l'importance de l'appui de la CE au processus de décentralisation et à la gouvernance locale (secteur focal pour le 10^e FED) ;

C'est ce dernier point qui a été choisi comme sujet pour l'étude de cas.

1.3. Etude de cas réalisée lors de la mission

Parmi les outils d'évaluation figurent également des études de cas, réalisées lors de chacune des missions de terrain mais traitées comme des produits spécifiques (faisant l'objet d'une note séparée : voir annexe). Dans le cas de la mission au Bénin, le cas d'étude sélectionné est **la pertinence du canal des OSCs dans l'appui de la CE au processus de décentralisation**. Ce choix a été effectué après un travail de recherche et de concertation avec la délégation au Bénin et l'expert local⁵ en se basant sur les raisons suivantes:

- Un important processus de décentralisation est en cours au Bénin depuis plusieurs années⁶ ;
- L'appui de la CE au processus de décentralisation au travers de divers projets incluant les OSCs (PRODECOM sous le 9e FED et PACTE sous le 10e);
- La volonté des autorités béninoises - appuyées en ce sens par la CE - de promouvoir la collaboration entre acteurs impliqués dans la gouvernance locale (dont le partenariat public-privé entre entités décentralisées et OSCs) ;
- Le choix de la gouvernance et du développement local comme secteur prioritaire pour le 10e FED.

1.4. Articulation des hypothèses de travail et de la mission de terrain

Plusieurs hypothèses de travail ont été identifiées pour la mission de terrain au Bénin : La mission de terrain a permis de tester plusieurs hypothèses, dont:

- La CE n'a pas défini de manière claire la variété et la valeur ajoutée des OSCs ni le rôle qu'elle entend leur faire jouer ;
- La tendance à aller vers l'appui budgétaire entraîne une remise en question de l'aide de la CE octroyée au travers du canal des OSCs ;
- Le canal des OSCs est particulièrement pertinent pour offrir les services sociaux de base aux populations les plus vulnérables ;

⁴ D'après l'analyse des documents politiques, de programmation, l'analyse statistique et celle de différents projets (notamment via ROM).

⁵ Voir draft desk phase report pour la méthodologie.

⁶ Prévu dans la Constitution de 1990, le processus de décentralisation a été voté par l'Assemblée nationale en 2000. Les premières élections communales et municipales ont eu lieu en décembre 2002 et janvier 2003.

- Le canal des OSCs est particulièrement pertinent pour élargir les cadres de participation et participer à une meilleure gouvernance ;
- Le canal des OSCs est particulièrement pertinent pour promouvoir le développement économique ;
- Le canal des OSCs peut s'avérer utile en matière de décentralisation.

Ces hypothèses ont pu être testées via le travail de réponse aux questions évaluatives. La dernière hypothèse a servi de base pour la réalisation du cas d'étude.

Le choix des personnes et institutions à rencontrer, des projets et programmes à visiter a été guidé par ces hypothèses de travail.

2. METHODES DE RECOLTE DES DONNEES

La mission a été structurée en trois phases : une phase de préparation (avant et au début de la mission), une phase de collecte d'information (tant dans la capitale que dans les départements) et une phase de capitalisation. La délégation de la CE a été associée à chaque phase.

Les techniques/étapes suivantes ont été utilisées/suivies :

- **Au niveau des projets**
 - Analyse statistique sur la base du travail réalisé dans la phase de structuration et identification de tous les projets ayant été financés au Bénin
 - Première sélection des projets sur la base d'une représentativité des différents instruments de coopération, des différents types d'OSC et des zones géographiques au Bénin.
 - Discussion avec les services de la délégation sur les différents projets présélectionnés et sélection finale.
 - Recherche documentaire sur les projets (documents de programmation et de mise en œuvre des projets, documents d'évaluation,...)
- **Au niveau des acteurs**
 - Identification du paysage d'acteurs en se basant sur l'expertise nationale et en concertation avec la délégation
 - Etablissement d'une première typologie d'acteurs devant être interviewés (organisations de la société civile ; acteurs étatiques ; partenaires techniques et financiers ; différents services au niveau de la délégation, acteurs liés aux projets retenus)
 - Première sélection d'acteurs au sein de chaque famille d'acteurs en fonction de projets sélectionnés, de l'étude de cas sur la décentralisation et de la répartition géographique ainsi que de la représentation de différentes sous-familles d'acteurs au sein de chaque famille principale (surtout pour les OSC)
 - Répartition des acteurs entre les trois experts pour couvrir le plus d'acteurs possible. Deux véhicules ont été mis à disposition de l'équipe pour pouvoir réaliser les entretiens en parallèle.
 - Prise de contact et prise de rendez-vous avec les acteurs. Ce travail a requis beaucoup de temps et a nécessité une grande flexibilité de la part de tous les intervenants
 - Bilan intermédiaire pour réactualiser la liste en fonction des disponibilités des acteurs contactés et des nouveaux thèmes issus des premiers entretiens

- **Au niveau des documents**
- Recherche documentaire et première liste de documents identifiés à Bruxelles
- Contact de la délégation et compilation de documents pour les projets
- Recherche documentaire additionnelle au Bénin sur les documents réalisés par les autres partenaires techniques et financiers
- Répartition des documents entre les trois experts
- Etablissement d'une grille de lecture pour identifier et structurer la prise d'information

- **Au niveau des techniques et des outils**
- Revue documentaire
- Entretiens individuels
- Entretiens en groupes
- Observation
- Visite de terrain

- **Au niveau du processus de gestion de l'information**
- Les principaux documents ont été lus en début de période et les conclusions partagées au niveau de l'équipe
- Un système d'échange quotidien des informations a été mis en place. Chaque soir, un bilan des informations collectées a été réalisé. Des conclusions préliminaires ont été identifiées ainsi que certaines hypothèses devant être validées par la suite. A trois reprises, au cours de l'étude cette capitalisation s'est faite de manière plus intense en discutant les différentes questions évaluatives dans le détail.
- A mi-parcours, un premier bilan de l'information obtenue a été réalisée et le plan de collecte d'information actualisé pour la deuxième partie de l'étude.
- Lors des visites de terrain, les longs parcours en voiture ont été utilisés pour faire un bilan des conclusions provisoires.

Contrôle qualité

Afin d'éviter tout biais de l'information fournie par le consultant national, plusieurs mesures ont été prises : Nous avons d'une part pris un consultant dont l'éthique de travail est reconnue au niveau régional. D'autre part, et compte tenu de la notoriété du consultant national et donc de son implication dans divers processus et contextes locaux et nationaux, toutes les informations fournies par le consultant national ont subis un contrôle de validité. Ce contrôle a constitué en une validation par l'intermédiaire des informations données par d'autres acteurs.

De même, le consultant national n'a pas mené d'entretien individuellement. Il a accompagné à chaque reprise un des deux autres consultants. Un grand nombre d'entretiens ont été menés sans le consultant national de manière à ne pas avoir un biais dans l'information donnée due à sa présence.

3. COURTE DESCRIPTION DE L'OCTROI DE L'AIDE AU TRAVERS DU CANAL DES OSCS DANS LE PAYS

3.1. Contexte général

Le terme « société civile » est mentionné dès les années '60 dans la définition des coopératives et de leurs unions par ordonnance. Mais le Bénin ne connaît une ère de démocratisation qu'à partir de 1990, après des années de dictature. La convocation de la Conférence des forces vives de la nation qui s'en suit (1990) et une nouvelle Constitution garantissant la liberté d'association (respectée depuis par les différents gouvernements) encouragent la création d'OSCs.

Celles-ci s'enregistrent officiellement auprès du Ministère de l'intérieur et de la sécurité publique, qui se fait représenter dans les régions par les préfectures. Durant les quinze dernières années, l'effectif des OSC a connu une croissance exponentielle en raison du cadre juridique et politique très favorable pour la création et la reconnaissance officielle des associations suivant le schéma préconisé par la loi (française) de 1901 relative au contrat d'association et dont les dispositions offrent une grande souplesse. En dehors de cette loi, il existe au moins une douzaine de textes législatifs, sept textes réglementaires et quatre textes conventionnels qui règlementent⁷ le secteur des OSC.

Cependant, ces documents sont mal connus par les OSC en raison de leur dispersion et des difficultés que ces dernières rencontrent pour les appréhender en temps réel. Par ailleurs, on constate que ces mêmes textes sont confus quant à l'identité des OSC si bien que leur application n'est pas effective. En d'autres termes, la problématique liée à sa définition, sa légitimité et son champ d'action reste encore un enjeu de débats⁸.

Pour remédier à cette situation, les OSC, en partenariat avec le MCRI-PPG⁹ et avec l'appui du Programme OSCAR¹⁰ (financé par la CE) ont lancé un processus de réflexions pour une clarification du concept et son opérationnalisation dans le contexte béninois. C'est dans ce cadre qu'un atelier national de recentrage et de clarification du concept a été organisé les 18, 19 et 20 septembre 2007 à Cotonou.¹¹ Au terme des travaux, les participants ont adopté une définition et établi une typologie identifiant sept composantes parmi les OSCs.¹²

Deux semaines plus tard, une autre rencontre initiée par les mêmes acteurs a eu lieu les 9 et 10 octobre 2007 et s'est penchée sur la clarification des textes régissant les OSC au Bénin. En attendant les conclusions opérationnelles de cette dernière rencontre qui vise à régler les questions liées à l'inadéquation du cadre législatif et réglementaire qui caractérise le secteur, on peut retenir qu'il y a une volonté commune des autorités politiques et des responsables d'OSC de sortir ce secteur du flou juridique et sociopolitique qui mine son développement. Un comité national de suivi de la

⁷ Voir pp 5-7 du document de clarification utilisé lors de l'atelier national de clarification des textes régissant les OSC au Bénin. Bohicon les 09 et 10 octobre 2007.

⁸ Corre, G. et Gahou, E. 2005. *Les acteurs non étatiques au Bénin - Le dialogue sur la coopération s'organise*. (ECDPM EnBref 3E). Maastricht : ECDPM

⁹ Ministère en charge des relations avec les institutions, la société civile et les béninois de l'extérieur, porte parole du Gouvernement.

¹⁰ Organisations de la société civile appuyées et renforcées.

¹¹ Séminaire national sur le recentrage du concept de société civile au Bénin, MCRI, Palais des Congrès, Cotonou, 18, 19 et 20 septembre 2007.

¹² Voir le profil pays, en annexe.

mise en œuvre des résolutions de l'atelier de recentrage a d'ailleurs été mis en place et devra, au bout d'un an, réaliser sa mission.

La Constitution de 1990 prévoyait par ailleurs un processus de décentralisation, qui a été voté en 2000 ; les premières élections communales et municipales ont eu lieu en décembre 2002 et en janvier 2003. Si la décentralisation a pour but d'enraciner la démocratie à la base et de responsabiliser les populations à la gestion de leurs localités, elle rencontre certains problèmes. Au-delà du manque de transfert de moyens financiers et de compétences se pose la question de l'implication des OSCs en tant que partenaires des communes, malgré d'intéressantes initiatives (voir le cas d'étude en annexe).

D'une manière générale, les OSC au Bénin sont utilisées comme prestataires de services et/ou partenaires au dialogue politique. Elles interviennent également dans le travail de lobbying et de plaidoyer. Elles n'ont pas été associées à l'exercice de programmation du 9^e FED mais cette insuffisance a été corrigée à l'occasion de la revue opérationnelle de 2003 et lors de la programmation du 10^e FED.

3.2. Acteurs en présence

Actuellement, le Bénin compte plus de 6000 OSC parmi lesquelles prédominent les ONG et associations ou assimilées qui sont légalement enregistrées, mais les unes sont plus dynamiques que les autres. Leur répartition spatiale est très déséquilibrée car la plupart d'entre elles ont leur siège social dans les grands centres urbains, notamment à Cotonou et environs, ou dans les grandes villes comme Porto Novo, Abomey, Parakou et Natitingou. Selon les sources, les chiffres sur les OSC varient, mais il est important de noter une croissance exponentielle de leur nombre à partir de l'année 2002.

Dans un système démocratique soutenu par un processus de décentralisation, comme c'est le cas au Bénin, la SC est un ensemble complexe et hiérarchisé avec des regroupements à trois niveaux : le niveau primaire, le niveau intermédiaire et le niveau supérieur.

Le niveau primaire est composé des organisations à la base ou communautaires ; ces organisations qui existent dans les villages, arrondissements et quartiers de ville, sont composées de citoyens, volontairement regroupés en association dans le but de régler les problèmes quotidiens auxquels ils sont confrontés.

Le niveau intermédiaire est composé d'ONG, d'associations plus structurées et d'unions de producteurs ou d'artisans dont les interventions couvrent plusieurs communes ; ce niveau établit le lien entre les cellules primaires et assure leur participation aux institutions et processus au-delà du niveau local. C'est le cas des regroupements d'ONG de type fédération, réseau, consortium ou forum établis sur une base régionale, thématique ou les deux à la fois.¹³

¹³ A titre d'exemple on peut citer les fédérations départementales d'associations de parents d'élèves (FEDAPE), d'artisans (FEDA), les unions départementales de producteurs (UDP), la SCONGA (structure de concertation des ONG de l'Atacora), le Réseau des ONG du Mono-Couffo pour un changement climatique ; le Réseau départemental de lutte contre le SIDA, etc.

Le niveau supérieur est quant à lui constitué d'organisations spécialisées¹⁴; ce niveau assure 2 fonctions :

- défendre et promouvoir les intérêts de la société civile vis-à-vis de l'Etat et du marché,
- donner des appuis spécialisés (formation et assistance technique, recherche et plaidoyer etc.) aux ONG, fédérations et regroupements des autres composantes de la société civile du niveau intermédiaire ; on retrouve à ce niveau les associations spécialisées, les organisations professionnelles, les centrales syndicales et / ou les confédérations, etc.

A côté de ces formes classiques, il y a des types particuliers de regroupements de niveau supérieur qui sont en réalité des coalitions de réseaux et structures faïtières tels que le FOSAC (Forum des ONG Béninoises pour le Suivi de l'Accord de Cotonou qui réunit plusieurs réseaux thématiques de niveau supérieur), le ROSYB (Réseau des Organisations Syndicales du Bénin qui regroupe la plupart des Centrales et Confédérations Syndicales), le FONAC (Front des Organisations Nationales Anti-Corruption) etc..

A cela il faut ajouter les plates formes nationales d'organisations de la société civile qui ont l'ambition de représenter la plus grande diversité des OSC au plan national et régler par là les questions d'interlocuteur officiel que posent généralement les acteurs étatiques et certains partenaires techniques et financiers. C'est le cas de la PASCiB (Plate Forme des Acteurs de la Société Civile du Bénin) qui regroupe aujourd'hui une dizaine de composantes avec des points focaux dans chacun des départements du pays et de la PNOPPA¹⁵ (Plate forme Nationale des Organisations de Paysans et de Producteurs Agricoles) qui regroupent aujourd'hui toutes les sensibilités (agriculteurs, éleveurs, pêcheurs et filières de productions agricoles organisées de la base jusqu'au sommet). Ces initiatives assez récentes (2003 pour la PASCiB et 2006 pour la PNOPPA) sont le résultat d'un processus endogène et ouvert d'auto-organisation et de ce fait présentent des signes de viabilité.

Les OSCs ont des degrés de représentativité et de structuration différents, et certaines d'entre elles ont par ailleurs fait l'objet de très peu d'investigations. Il s'agit notamment des confessions religieuses et de la chefferie traditionnelle.

En revanche et surtout au niveau des ONG, des associations (de développement, des femmes, des jeunes, etc..) et des organisations socioprofessionnelles, on observe beaucoup plus de logique de représentation respectant les trois niveaux décrits ci-dessus. Cette structuration est moins caractéristique des organisations syndicales et de médias. Au niveau local ou départemental, les structures de représentation généralement observées sont les organisations de niveau intermédiaire et les

¹⁴ C'est le cas des réseaux d'ONG tels que Social Watch, REDAD (Réseau de Développement d'Agriculture Durable), ROBS (Réseau des ONG Béninoises de Santé); Consortium Alafia (Association nationale des praticiens de la Microfinance), RIFONGA, WILDAF, GPI FeD, la CSA (Centrale des Syndicats Autonomes du Bénin), la CGTB (Confédération Générale des Travailleurs du Bénin), le Réseau des Journalistes Economiques du Bénin, la FENAB (Fédération Nationale des Artisans du Bénin), la FENAPEB (Fédération Nationale des Associations de Parents d'Elèves), la Fédération des Unions de Producteurs (FUPRO), la FENONG (Fédération Nationale des ONG du Bénin), le CONGAB (Conseil des ONG en Activité au Bénin), le FONGIB (Forum des ONG Internationales intervenant au Bénin), etc...

¹⁵ L'ANOPER (Association Nationale des Organisations Professionnelles d'Eleveurs de Ruminants née du développement de l'UDOPER qui a été rencontrée par la mission est également membre de la PNOPPA)

points focaux départementaux ou communaux mis en place par les structures de niveau supérieur et qui s'emploient à ancrer leur dynamique dans les processus de décentralisation avec des intérêts manifestes pour les concertations au niveau local avec les collectivités décentralisées.

3.3. Forces et faiblesses

Le *contexte politique béninois* est favorable aux OSCs. Par sa *contribution* au développement socio-économique du pays, par l'impact de ses actions sur les populations à la base et par sa capacité de mobilisation, d'éveil, d'éducation et de conscientisation des populations, la société civile du Bénin s'est progressivement imposée comme *un acteur et un partenaire de l'Etat et des bailleurs de fonds*.

La force principale de la société civile du Bénin réside dans *la densité et la richesse du tissu associatif*. Il existe en effet dans le pays plusieurs milliers d'associations, de groupements villageois et d'organisations non gouvernementales, dont les actions sont portées par beaucoup de jeunes et de femmes dynamiques et bénévoles.

Avec l'approfondissement du *processus de décentralisation*, la société civile voit s'ouvrir devant elle de meilleures perspectives d'enracinement, de légitimation et de consolidation.

Un certain nombre de faiblesses handicapent cependant les OSCs. Celles-ci d'une manière générale et les ONG en particulier couvrent pratiquement tous les domaines sectoriels ou thématiques liés au développement. Leurs domaines d'activités sont donc larges et très variés si bien que certaines d'entre elles se retrouvent pratiquement dans tous les domaines et manquent ainsi de *spécialisation*. Pour la grande majorité, les domaines de compétences sont limités et elles doivent faire au défi de la professionnalisation.

Par ailleurs, la répartition géographique des OSCs n'est pas homogène ce qui crée parfois des tensions entre les OSCs urbaines et rurales.

Le *cadre juridique* est source de confusion, malgré des efforts consentis dans ce sens par le gouvernement en partenariat avec les OSCs et avec l'appui de bailleurs comme la CE.

Un autre problème que réduirait une législation plus claire est *l'instrumentalisation* des OSCs par certaines personnes qui s'en servent comme un « tremplin électoral » après avoir utilisé l'organisation comme moyen de s'assurer un électorat. De telles tentatives ont également été notées de la part de l'Etat, qui cherche à contrôler les OSCs.

Il importe de souligner que, même si dans le passé beaucoup de regroupements de niveaux intermédiaire et supérieur ont mené des activités importantes, aujourd'hui la plupart d'entre eux rencontrent des *difficultés de fonctionnement* (gouvernance interne, faible participation citoyenne des membres à la vie des OSCs, déficit de communication institutionnelle, sous-utilisation des TIC¹⁶, pesanteurs socioculturelles, faibles ressources humaines, manque de financements¹⁷, etc..) liées au retrait des partenaires qui les ont soutenus.

Eu égard à tout ce qui précède, les principaux défis à relever se trouvent encore au triple plan structurel, normatif et fonctionnel.

¹⁶ Technologies de l'information et de la communication.

¹⁷ En général, si les OSCs nationales éprouvent des difficultés à collecter des ressources auprès d'une population pauvre, la plupart des OSCs internationales n'éprouvent pas de problème économique.

4. CONSTAT - ELEMENTS DE REPONSE

4.1. Questions évaluatives

PARTIE A : VALEUR AJOUTEE POTENTIELLE ET AVANTAGE COMPARATIF DES OSCs (critère de la pertinence)

4.1.1. Question évaluative 1

Dans quelle mesure et comment la CE a-t-elle défini la logique de l'octroi d'aide au travers des OSCs dans différents contextes politiques, géographiques et thématiques?

Critères de jugement

1.1 La Commission européenne a clairement spécifié la valeur ajoutée potentielle des OSCs.

Bien que l'équipe d'évaluation se soit basée sur la définition mentionnée dans les termes de référence de l'évaluation, **le concept d'OSCs** n'est lui-même pas défini avec précision par la Commission européenne, ce qui constitue une difficulté supplémentaire pour répondre aux questions.

Les textes politiques et stratégiques de la CE font le plus souvent référence aux acteurs non-étatiques. Néanmoins on retrouve aussi mentionnés la société civile, y compris les partenaires économiques et sociaux tels que les syndicats, les organisations d'employeurs et le secteur privé, les ONGs et autres acteurs non-étatiques des pays partenaires en particulier ¹⁸, la société civile sous toutes ses formes selon les caractéristiques nationales, les associations de femmes ¹⁹, les organisations de base et leurs plates-formes représentatives dans différents secteurs, les organisations économiques, les associations d'Églises et les mouvements confessionnels, les universités, les associations culturelles et les médias.²⁰

La définition de la valeur ajoutée potentielle des OSCs reste de manière globale très vague. La CE reconnaît « le rôle complémentaire et la contribution potentielle des acteurs non étatiques au processus de développement » mais sans autre précision ²¹ si ce n'est le rôle spécifique que peuvent jouer les OSCs dans les domaines des droits humains, de la démocratisation²², de la justice sociale²³, de la gouvernance et

¹⁸ Consensus européen, 2005.

¹⁹ Accord de Cotonou, articles 6 et 31.

²⁰ COM/2002/598 - Participation des ANEs.

²¹ Accord de Cotonou.

²² COM EIDHR et COM 2002 Participation des ANEs.

²³ Consensus UE.

de la lutte contre la corruption²⁴ ainsi que la mise à disposition de services de base dans des situations de partenariat difficile ou d'Etat fragile^{25 26}.

La plupart des acteurs rencontrés lors de la mission mettent l'accent sur le rôle des OSC en tant qu'exécutant dans la mise en œuvre de projets ou d'actions. Il s'agit en fait surtout de la sous-contractualisation pour la mise en œuvre d'activités dans le cadre de programmes plus importants. Dans le cas de projets en cofinancement, les OSC dépassent leur rôle d'exécutant pour prendre également les fonctions de programmation des activités.

Les acteurs évoquent également le rôle de facilitateur des OSCs comme courroie de transmission entre les citoyens et le gouvernement grâce à leur proximité avec la population, ainsi que leur expertise dans de nombreux domaines tels que la santé, l'éducation ou encore l'agriculture.

Leur aptitude à capter des fonds et surtout à pallier au manque de capacité de l'Etat est également reconnue.

Des documents d'appui ont cependant été élaborés au siège et envoyés aux délégations pour permettre de structurer la réflexion. L'on peut mentionner le profil de gouvernance (qui reste assez vague en ce qui concerne les OSC) ainsi que les lignes directrices reçues du siège en septembre 2003.²⁷ Les questions suivantes sur les OSC y étaient présentées :

- Sont-elles utilisées comme prestataires de services dans la mise en œuvre d'éléments spécifiques de certains programmes de développement ?
- Sont-elles utilisées pour le travail de lobbying et de plaidoyer ?
- Sont-elles utilisées sous forme contractuelle pour suivre l'impact de certains programmes sur la réduction de la pauvreté ?
- Sont-elles intégrées au sein des comités de suivi ou consultatifs de projet pour garantir la prise en considération de leurs connaissances et expériences du secteur dans l'exécution du programme concerné ?
- Sont-elles utilisées, associées aux revues à mi-parcours, aux audits et aux évaluations ?

Ces documents de réflexion ont permis une conscientisation de certaines personnes au niveau de la DCE sur le rôle des OSC, mais ne se retrouvent que très partiellement dans les documents élaborés depuis 2004 (essentiellement les conventions de financement). L'analyse des relations entre Etat et société civile ainsi que celle de la variété des OSCs est donc timide et très récente au Bénin, de même que la prise en compte de la participation des OSCs.

²⁴ COM 2006 (421) final.

²⁵ 2006/C 46/01.

²⁶ Il existe peu d'information sur le rôle spécifique que les OSC peuvent jouer dans certains domaines. Le fait de dire qu'elles peuvent jouer un rôle spécifique dans certains domaines constitue plutôt une hypothèse de travail tant que les éléments qui amènent à ce constat n'ont pas été clairement identifiés. D'où l'emploi du terme « vague ». Il existe également peu d'information sur la valeur ajoutée spécifique des différents types d'OSC aux différents niveaux d'intervention.

²⁷ Commission Européenne, Lignes directrices pour les délégations de la CE sur la mise en œuvre des dispositions de l'Accord de Cotonou concernant les acteurs non étatiques, septembre 2003.

Un atelier de recentrage du concept de la société civile a cependant été organisé au Bénin en septembre 2007²⁸ avec l'appui de la CE. Lors de celui-ci les associations de développement²⁹ et les artistes, le patronat, les organisations sportives, d'artisans, de chercheurs, les représentants des communautés de l'extérieur, les associations de jeunes, les chefferies traditionnelles ont également été identifiées comme organisations de la société civile.³⁰ Une des critiques majeures émanant de la société civile à propos des résultats de cet atelier est que les producteurs agricoles³¹ sont « noyés » au sein de la catégorie « organisations socioprofessionnelles » alors que dans un pays qui vit principalement de l'agriculture celles-ci auraient mérité une place spécifique (d'autant qu'elles sont organisées au niveau national au travers de la PNOPPA³² qui est le point focal du ROPPA (Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles de l'Afrique de l'Ouest) dont l'influence au niveau de la CEDEAO est reconnue.

Conclusion :

La CE n'a clairement spécifié la valeur ajoutée potentielle des OSCs que dans certains cas isolés, de manière ad hoc. Il n'y a pas de réflexion approfondie définissant la valeur ajoutée des OSCs dans les processus de développement. La délégation de la CE à Cotonou en est consciente et a commencé un travail en ce sens depuis 2004. Un atelier de recentrage du concept de la société civile vient d'être appuyé, ce qui a permis une réflexion commune sur la valeur ajoutée des OSCs. Les recommandations de cet atelier doivent être maintenant traduites en recommandations opérationnelles.

1.2 La Commission européenne a développé un cadre global de politiques clair et consistant pour utiliser les OSCs comme canal pour l'acheminement de l'aide.

La CE prévoit le recours aux OSCs dans des domaines très variés, en fonction de la manière dont ils répondent aux besoins de la population, de leurs compétences spécifiques et du caractère démocratique et transparent de leur mode d'organisation et de gestion, mais ici encore la réflexion reste à un niveau très global.³³

La CE reconnaît que son aide au développement peut être fournie au travers de différentes modalités, dont « l'appui à et via la société civile »³⁴. Elle précise aussi que « les acteurs non étatiques (ANE) sont des associations soit d'exécution, soit de dé-

²⁸ Rapport général du séminaire national sur le recentrage du concept de la société civile au Bénin, Cotonou, Palais des Congrès les 18, 19 et 20 septembre 2007. Ce séminaire a bénéficié de l'appui de la CE dans le cadre du programme OSCAR.

²⁹ Dans le contexte béninois il faut entendre par « associations de développement » des associations de ressortissants qui existent au niveau de la plupart des communes et de plusieurs régions ou municipalités et ayant une histoire commune ; tels que le plateau d'Abomey, la région Agonli qui regroupent plusieurs communes.

³⁰ Rapport général du séminaire national sur le recentrage du concept de la société civile au Bénin, Cotonou, Palais des Congrès les 18, 19 et 20 septembre 2007. Ce séminaire a bénéficié de l'appui de la CE dans le cadre du programme OSCAR.

³¹ Au sens large du terme : agriculteurs / paysans, éleveurs, pêcheurs, exploitants forestiers, etc..

³² Plate forme nationale des organisations paysannes et producteurs agricoles.

³³ Cotonou, article 6.

³⁴ Consensus européen, 2005.

fense d'intérêts. »³⁵ Une distinction est établie entre la réalisation par les ANE de projets s'inscrivant dans les priorités définies par la Commission (ANE en tant que « partenaires de mise en œuvre »), et les initiatives propres des ANE que la Commission peut décider d'encourager (initiatives propres des ANE).³⁶

De manière générale, les textes prévoient que la CE puisse soutenir des ANE qui partagent les objectifs de réduction de la pauvreté, de bonne gouvernance et de développement durable et sont à même de démontrer leurs compétences dans des domaines de développement clés.³⁷ Une structure organisationnelle claire, de transparence et de responsabilité, ainsi que l'indépendance vis-à-vis de l'État sont des conditions essentielles régissant l'accès au financement. Une attention particulière est accordée aux petites organisations et aux organisations de base capables d'atteindre et de représenter des groupes vulnérables et isolés de la population.³⁸ Par ailleurs, l'Accord de Cotonou mentionne l'appui spécifique aux associations de femmes (article 31).

Tant la CE³⁹ que les partenaires béninois⁴⁰ reconnaissent qu'une différenciation est nécessaire « vu la diversité des partenaires » mais sans autre précision (ni en termes de qualité des OSCs ni en termes de degré de structuration ni en termes géographiques). La seule exception concerne les ANEs du Nord qui se voient reconnaître par la CE un rôle d'appui aux ANEs du Sud et un rôle de sensibilisation et d'éducation au développement en Europe.⁴¹

Le rôle des OSC par rapport aux différents instruments de coopération n'a pas fait non plus l'objet d'une analyse détaillée.

Conclusion :

La CE reconnaît l'utilisation possible des OSCs comme canal pour l'acheminement de l'aide au développement mais il n'y a pas à proprement parler de cadre global de politiques de la CE en la matière; même s'il se dégage de différents documents des éléments de réponse, notamment en termes de rôle, de domaine et de contexte géographique où les OSCs peuvent être choisies. La CE n'a par contre pas spécifié l'usage qui pouvait être fait des différentes composantes de ce canal (ONGs, syndicats...) ni des différents niveaux de structuration de celui-ci (OSCs individuelles, structures faïtières...). La seule exception concerne les OSCs du Nord qui se voient reconnaître une valeur ajoutée et un rôle plus détaillés.

³⁵ COM 2002 ANEs.

³⁶ COM 2002 ANEs.

³⁷ La COM 2002 mentionne la réponse aux besoins des groupes sociaux vulnérables et notamment aux besoins spécifiques en fonction du sexe, préoccupations environnementales, droits de l'homme et démocratie, promotion de la bonne gouvernance, encouragement du développement socioéconomique et promotion et renforcement du dialogue social et politique.

³⁸ COM 2002 ANE.

³⁹ Consensus européen.

⁴⁰ Rapport général du séminaire national sur le recentrage du concept de la société civile au Bénin, Cotonou, Palais des Congrès les 18, 19 et 20 septembre 2007.

⁴¹ COM 2002 Participation ANEs. Les ANEs du Nord ont un rôle dans l'appui à la participation des bénéficiaires des pays partenaires à la définition des priorités et au suivi de l'exécution budgétaire des activités au niveau décentralisé. Ces activités devraient se prolonger par l'intermédiaire d'un transfert de savoir-faire aux populations rurales et marginalisées. Les OSCs du Nord sont ainsi invitées à renforcer les capacités de leurs homologues du Sud et à permettre une meilleure identification de celles-ci par la CE. Et Consensus Européen.

La délégation de la CE au Bénin est engagée depuis 2004 dans un exercice de réflexion sur le rôle des OSC mais la réflexion sur l'utilisation du canal des OSCs est encore très limitée.

4.1.2. Question évaluative 2

Dans quelle mesure la CE a-t-elle fait des choix clairs au niveau de la programmation par rapport à l'octroi d'aide au travers des OSCs, dans les documents de stratégie pays et région ; dans des situations (post) conflictuelles/ des Etats fragiles/ ou des « partenariats difficiles » ; ainsi que dans des aires prioritaires sectorielles et thématiques d'intervention?

Critères de jugement

2.1. Les documents de stratégie pays et région font des choix clairs par rapport à l'utilisation globale des OSCs comme canal pour l'octroi de l'aide.

Au *niveau régional*, le PIR du 8^e FED ne mentionne pas le canal des OSCs. Le PIR du 9^e FED précise par contre que la société civile a, d'une part, un rôle important à jouer en tant qu'intermédiaire entre les organisations régionales et les populations pour, entre autres, combler le déficit d'information sur les impacts et avantages de l'intégration. D'autre part, il encourage l'organisation et l'adaptation des OSCs pour pouvoir participer effectivement au processus d'intégration. Ce rôle d'interface est également prévu en matière de sécurité et de prévention des conflits, d'où la nécessité de renforcer les mécanismes de concertation. Les femmes et les médias sont mentionnés spécifiquement.

La stratégie de coopération de la CE au Bénin est marquée par une continuité entre les périodes 1995-2002 (8^e FED) et 2002-2007 (9^e FED) avec des interventions concentrées dans les domaines des transports routiers, de la santé et de l'appui budgétaire macroéconomique. Les documents ne donnent que très peu d'information sur l'utilisation du canal des OSCs. L'on peut cependant noter que 2004 marque le début d'un processus de conscientisation et de réflexion sur le rôle des OSC au niveau de la DCE.⁴²

Au *niveau national*, des choix sont faits dans le PIN du 8^e FED quant à l'utilisation des OSCs comme source potentielle de financement dans le domaine des infrastructures où leur participation à la préparation et à la gestion des programmes est prévue. La CE prévoit également d'appuyer des alternatives au système de santé classique par le biais des associations de base (8e FED) et le renforcement du partenariat public-privé, dont le privé associatif (9e FED).⁴³ Il est explicitement fait mention du renforcement de l'accès aux soins pour les groupes les plus démunis « par le biais de l'appui aux ANEs ».

⁴² Cet intérêt pour l'utilisation du canal des OSCs serait en partie lié à l'arrivée d'une nouvelle chef de délégation et à la nomination d'un chargé de programme dans ce domaine.

⁴³ Le PIN du 9^e FED précise que le processus de déconcentration et de décentralisation en cours, ainsi que la part croissante du secteur privé, impliquent une réorientation du rôle de l'État dans le secteur de la santé vers, notamment, des fonctions de régulation et une vision davantage transversale des problématiques.

L'émergence d'un secteur privé est prévue grâce à un appui aux organisations professionnelles (8e FED). Il est également fait mention du renforcement de la société civile pour promouvoir l'Etat de droit et la croissance économique (8e FED).

De manière générale, le DSP du 9e FED mentionne la place de plus en plus importante de la participation des acteurs de la société civile à tous les niveaux et la contribution des usagers au financement des investissements dans différents domaines, à leur fonctionnement mais aussi à leur gestion. Le document prévoit que chaque fois que possible un partenariat sera recherché avec les OSCs représentatives. Ces bonnes intentions n'ont cependant pas été traduites dans des actions concrètes. Il n'y avait par exemple pas d'enveloppe spécifique initiale pour un projet d'appui direct aux ANE dans le PIN du 9^e FED.⁴⁴ C'est donc en cours d'exécution, que la DCE et les services de L'ON ont pris conscience de l'importance de mieux appuyer et utiliser les OSC dans la coopération UE-Bénin.

Cet engagement se matérialise dans le DSP/PIN du 10e FED, où par exemple 12 MEURO sont prévus dans le cadre de l'appui à la société civile. Ce dernier stipule que « La société civile, constituée d'un grand nombre d'ONG, n'est pas encore suffisamment structurée. Par ses appuis sous forme de subventions, la Commission européenne entend tirer tout le potentiel et la volonté qui résident dans cette société civile porteuse d'initiatives de développement économique et social, mais aussi défenseur des droits de l'homme et de l'enfant. »

Dans le cadre de la programmation du 10eme FED, un cabinet d'étude a été contracté avec mission d'identifier de manière participative les axes de participation des OSC et du secteur privé à la formulation des interventions du 10eme FED. Il s'agissait d'un processus en 2 phases : vaste concertation auprès de 800 organisations avec des restitutions thématiques et identification de recommandations opérationnelles.

Dans le Document de Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté de mars 2007, le gouvernement a prévu d'associer les OSC. Cette implication devrait cependant plutôt se faire avec un nombre limité d'OSC et certains réseaux (social watch).

Conclusion :

En concordance avec le manque de clarté des politiques et stratégies en la matière, la CE a fait des choix ponctuels quant à l'utilisation du canal des OSCs. Les PIR reconnaissent aux OSCs un rôle de sensibilisation des populations au processus d'intégration régionale et encouragent leur participation (notamment en matière de sécurité et de prévention des conflits). Les PIN reconnaissent au canal un rôle de contributeur au financement d'activités ; d'acteur subsidiaire palliant aux manques de capacité de l'Etat ; et voient dans le renforcement des OSCs un moyen d'appuyer l'émergence du secteur privé et de garantir la stabilité politique et la croissance économique.

Au-delà de certaines formulations « en vogue », la programmation des 8eme et 9eme FED a cependant été très discrète sur les OSC et leur participation très faible. Cette attitude a cependant fortement évolué depuis 2004 et le processus de programmation du 10eme FED a fait l'objet d'une consultation réelle et large. Des choix

⁴⁴ 2 millions d'euros ont été mobilisés lors de la revue annuelle de 2002 pour financer le programme OSCAR. Un autre programme prévoyait également un appui direct aux ANEs dans le domaine de la culture (PSICD).

de programmation plus clairs ont été faits pour renforcer le canal lui-même à partir du 10e FED, lequel capitalise sur des efforts de réflexion croissants à propos des OSCs. La dimension « canal OSC » reste cependant faiblement traitée.

2.2 La Commission européenne traite de l'octroi de l'aide au travers des OSCs dans des situations (post) conflictuelles/ des Etats fragiles/ ou des « partenariats difficiles » (où les activités des OSCs sont menées en l'absence d'une politique clairement définie)

Ce critère n'est pas pertinent dans le cas du Bénin.

2.3. La CE traite de l'octroi de l'aide au travers des OSCs dans des aires prioritaires d'intervention sectorielles et thématiques.

Le rôle des OSCs a été très limité jusqu'au **9e FED** (rôle complémentaire par rapport à l'Etat dans le domaine de la santé, interventions en matière de lutte contre la traite d'enfants et de gestion participative des parcs naturels au niveau régional).

Au niveau du **9eme FED**, deux secteurs de concentration ont été définis : le transport et la santé.

a) Secteur de concentration 1: Transport. La stratégie sectorielle des transports de 1996 a été actualisée en 2007. Les programmes portent sur la réhabilitation et l'entretien de pistes rurales, la réalisation de travaux urbains de voirie et d'assainissement, l'aménagement de routes, l'entretien périodique du réseau routier, l'appui institutionnel au MTPT, l'aménagement de la sortie Ouest de Cotonou.

b) Secteur de concentration 2: Santé. Cette stratégie est cohérente avec le Document de politiques et stratégies nationales du secteur santé 2002-2006 (PSNSS), et met l'accent sur les mécanismes de protection des plus vulnérables. Les programmes financés sont les suivants:

- programme d'appui au secteur de la santé (notamment renforcement de la gestion décentralisée et du partenariat entre le secteur public et le secteur privé)
- programme 19 bassins;
- Initiative eau (montage multi-bailleurs et contribution sous forme d'aide budgétaire sectorielle).
- Projet santé 9eme FED (dont la CF vient d'être signée)

En ce qui concerne le soutien macro-économique, un appui budgétaire conjoint pour la réduction de la pauvreté a été prévu (appui budgétaire non ciblé de 55 mio sur la période 2004-2006 qui s'exécute sous la forme annuel de tranche fixe et variable).

Les projets et programmes hors secteurs de concentration sont les suivants :

- Programme d'appui au démarrage des communes (PRODECOM I) 8,85 MEURO et PRODECOM II (15 MEURO)
- Appui au programme intégré de renforcement des systèmes juridiques et judiciaires (12,15 MEURO)
- Facilité de coopération technique (2 MEURO pour la FCT 2)
- PSICD 2,94 MEURO
- Projet d'appui à l'ON (1,958 MEURO)
- OSCAR 2 MEURO

- Projet d'appui à la réforme de la gestion budgétaire axe sur les résultats au Bénin (Pro-REGAR) (3 MEURO)
- Projet d'appui au secteur privé (PASP) 5 MEURO. Travail avec 5 associations représentatives du secteur privé, avec 3 composantes : renforcement des associations professionnelles, dialogue secteur privé-public et service d'appui aux entreprises.
- Projet d'aménagement du Parc national du W (3 MEURO) et programme de conservation et d'utilisation rationnelles des aires protégées – ECOPAS- \$,135 MEURO)
- Projet d'appui aux élections présidentielles (5 MEURO)
- Appui à la lutte contre la traite d'enfants⁴⁵
- Projet d'appui a la filière coton (10 MEURO)

Au niveau des **autres instruments, l'on peut mentionner :**

- Le STABEX / FLEX (Benin éligible au FLEX pour un montant de 1,47 MEURO)
- La Coopération régionale
 - ECOPAS (voir ci-dessus)
 - Programme d'appui régional à l'intégration PARI II 2 MEURO et Phase II 1,5 MEURO)
 - Programme régional santé Afrique de l'Ouest (PRSAO) avec accent sur le renforcement des capacités
- Coopération intra ACP
 - Programme panafricain de contrôle des épizooties 0,997 MEURO (renforcement des capacités des associations d'éleveurs)
 - Programme d'appui à l'amélioration de l'état sanitaire des produits de la pêche dans les Etats ACP et PTOM (1,5 MEURO)
- Facilité eau
- Facilité énergie
- Initiatives mondiales: Fonds mondial de lutte contre le VIH/SIDA, la tuberculose et le paludisme; GAVI; Education pour tous
- Les lignes budgétaires de la Communauté
 - Ligne cofinancement ONG
 - Ligne DDH

⁴⁵ Poursuite d'un programme financé sur le 8^{ème} FED et où la société civile joue un rôle particulier (voir QE3).

Le tableau suivant présente la stratégie pour le **DSP et PIN 10eme FED**.

Domaine d'intervention	Montant (en millions d'euros)	% du total	Instrument(s) financier(s)
1) Gouvernance et développement local	85	26 %	Appui budgétaire sectoriel, aide projet et éventuellement Fonds communs
dont gouvernance	40		
dont développement local	45		
2) Infrastructures et intégration régionale	108	32 %	67 % aide projet 33 % appui budgétaire sectoriel
3) Appui conjoint à la réduction de la pauvreté	100	30 %	100 % appui budgétaire
4) Hors concentration	41	12 %	100 % aide projet
A/ Compétitivité et cohésion sociale	15		Aide projet
B/ Appui aux initiatives de la société civile	12		Aide projet
C/ Environnement	7		Aide projet
D/ Facilité technique de coopération	7		Aide projet

Le 10eme FED présente les deux secteurs de concentration suivants :

- 1^{er} secteur de concentration : gouvernance et développement local
- 2^e secteur de concentration : infrastructures et interconnectivité régionale

En ce qui concerne la société civile, il est envisagé de créer un Fonds de subvention visant, à travers des appels de propositions thématiques (droits de l'enfant, femme et développement, développement durable et environnement, développement local, culture, gouvernance, etc.), à accroître les capacités des ANE à mettre en œuvre des initiatives renforçant la démocratie et la gouvernance et promouvant le développement économique et social du Bénin. La mise en réseau des ANE devrait être également encouragée.

Au *niveau régional* le DSR prévoit donc un rôle pour les OSCs en matière de sensibilisation à l'intégration régionale et en matière de sécurité et de prévention des conflits.

Au *niveau national* le DSP mentionne le renforcement du partenariat public-privé (dont l'ordre des médecins et les structures sanitaires caritatives) dans le domaine prioritaire de la santé ; l'intermédiation sociale et la participation à l'entretien des infrastructures (bien que ces deux derniers points n'apparaissent pas dans le DSP mais dans les conventions de financement). Dans le cadre de l'appui macro-économique, une des mesures principales à prendre par le gouvernement est la promotion du contrôle externe et *a posteriori*. Le DSRP ne mentionne cependant pas les OSCs en terme de canal d'utilisation de l'aide.

Dans les *secteurs non-prioritaires* on retrouve l'appui aux processus participatifs des ANEs dans la préparation et la mise en œuvre des programmes (OSCAR) et le ren-

forcement des acteurs culturels décentralisés (PSICD) ainsi qu'un rôle des OSCs en matière d'environnement et de santé. Dans les conventions de financement de certains programmes, on retrouve aussi la participation des OSCs au processus de décentralisation (PRODECOM).

Différentes *lignes thématiques* (PVD, CDC, SANTE, DDH) appuient encore les OSCs dans les domaines de la lutte contre le trafic d'enfants, l'appui aux organisations socioprofessionnelles (UDOPER) et le domaine de la santé (lutte contre le SIDA).

Conclusion :

L'octroi de l'aide au travers des OSC dans les programmes financés sur le 9^{ème} FED n'a pas été traité de manière détaillée. Les documents de programmation évoquent rarement le rôle que les OSC peuvent jouer en ce qui concerne l'octroi de l'aide. En fonction des secteurs, le rôle des OSC dans les processus de développement est plus ou moins développé. Il est important dans le programme de traite des enfants, les programmes portant sur la santé ainsi que sur les programmes OSCAR et PSICD, ainsi que sur certaines lignes budgétaires.

Le processus d'élaboration du 10^e FED ainsi que sa structure d'engagement souligne l'accent porté sur le rôle des OSCs dans le développement local, identifié comme secteur d'intervention prioritaire. Les modalités d'octroi de l'aide et d'utilisation du canal OSC ne sont que faiblement développées et font l'objet de discussion avec les OSC.

PARTIE B: CONSISTANCE AVEC LES OBJECTIFS POLITIQUES (Critère de la consistance)

4.1.3. Question évaluative 3

Dans quelle mesure et comment l'aide de la Commission européenne transférée à travers le canal des OSCs a-t-elle été consistante avec les objectifs politiques établis ou avec les choix de programmation relatifs aux rôles des OSCs (y compris la mise en œuvre de service dans le contexte des stratégies de réduction de la pauvreté et le travail de plaidoyer) ?

Critères de jugement

3.1. La Commission européenne a assuré une consistance globale de l'appui fourni aux OSCs impliquées dans la mise en œuvre de services dans les différents secteurs d'intervention.

En général, les OSCs ont été utilisées à la dernière étape de la mise en œuvre, sans avoir été associées au préalable à l'élaboration des objectifs et des modalités d'exécution⁴⁶. Les OSCs sont le dernier maillon de la chaîne auquel il est fait appel de manière *ad hoc*, en fonction des besoins immédiats (les OSC en tant que prestataire de service) plutôt que dans une perspective à long terme (développement de partenariat).

⁴⁶ Cette remarque se rapporte au 8ème et 9ème FED.

L'appui aux priorités des OSCs elles-mêmes a été très anecdotique et surtout appuyé au travers de certaines lignes budgétaires ou à travers les appels à propositions dans le cadre des programmes du FED.

Le canal des OSCs a néanmoins été utilisé dans des secteurs d'intervention cohérents avec les domaines d'activité dans lesquels la Commission a identifié une valeur ajoutée des OSCs tels que la santé (appui sectoriel), les droits humains (traite des enfants), le rôle de « courroie de transmission » auprès des populations (sensibilisation dans le domaine des transports) ainsi que dans l'appui aux OSCs (programme OSCAR), aux entités décentralisées (PRODECOM) et aux acteurs culturels décentralisés (PSICD).

La consistance a cependant été forte dans certains domaines, comme par exemple dans le cas de la traite des enfants avec

- Une convention de financement signée en décembre 2000 avec le gouvernement béninois a mis en place le premier Projet d'Appui à la Lutte contre le Trafic d'Enfants au Bénin (juin 2002 – mai 2005) du 8^{ème} FED.⁴⁷
- Durant la même période (2002-2005), l'ONG CARE a mis en œuvre le *Programme de renforcement des capacités locales de protection des enfants victimes de trafic* (PROCHILD) grâce à un financement de la ligne thématique « IEDDH » du budget de la CE à Bruxelles.

Dans le secteur transport-route, il n'y a pas eu de concertation avec les OSC dans l'élaboration de la stratégie sectorielle. Il y a cependant une concertation ad-hoc au niveau de l'élaboration des programmes, et de leur mise en œuvre notamment en ce qui concerne la mise en place des comités de soutien des axes/routes ou l'organisation des travaux urbains à haute intensité de main d'œuvre (consultation avec l'organe d'exécution du programme).

Dans l'assainissement, la participation des OSC se concentre sur les activités de sensibilisation des populations.

Conclusion :

En matière de prestation de services, l'usage qu'a fait la CE des OSCs est cohérent avec les politiques et choix programmatiques vagues et ponctuels de la Commission. De la même manière que ces derniers n'offrent pas un cadre stratégique clair et précis, on constate au niveau du Bénin un usage diffus du canal des OSCs dans la mise en œuvre de services, dans les domaines identifiés dans les politiques de la CE et dans les documents de programmation comme propices à l'utilisation du canal des OSCs.

⁴⁷ Une évaluation finale conduite en 2005 a conclu de manière positive sur les résultats atteints, et a par ailleurs recommandé la poursuite de la première phase du projet.

3.2. La Commission européenne a assuré une consistance globale de l'appui fourni aux OSCs impliquées dans le travail de plaidoyer (en rapport avec les principes d'appropriation, de partenariat et de dialogue en profondeur).

Les OSC impliquées au niveau du plaidoyer se retrouvent essentiellement dans des regroupements au niveau national. Les différents regroupements existant au Bénin ont été présentés dans l'annexe 1 (Profil du Bénin).

Certaines de ces fédérations existent depuis un certain nombre d'années et ont pu accumuler une grande expérience dans certains domaines particuliers (Social watch dans le domaine du suivi budgétaire ou la PASCIB dans le domaine des APE). Afin d'éviter les doubles casquettes, ces plateformes n'interviennent pas en tant que prestataires de services, mais en tant que structure de service pour ses membres et de plaidoyer.

La PASCIB a même été créée dans le contexte des discussions ayant amené à l'Accord de Cotonou avec pour objectif d'opérationnaliser le nouveau partenariat avec la SC. Une étude sur la société civile béninoise avait cependant relevé que la PASCIB qui est composée de regroupements d'OSC au niveau national n'était pas représentée dans les communes⁴⁸. Ce constat de non représentativité de la PASCIB a conduit la Délégation à ne pas la prendre en compte comme un partenaire au niveau du dialogue sur les stratégies et politiques nationales, ni d'ailleurs au niveau du programme OSCAR de renforcement de la SC.

Il en va de même pour Social watch qui remplit un rôle important en ce qui concerne le suivi budgétaire, qui est pourtant une modalité de financement importante pour la CE.⁴⁹

La CE n'a donc pas appuyé les OSCs impliquées dans le travail de plaidoyer de manière consistante avec les politiques et choix programmatiques. Ce constat est, ceci dit, de moins en moins valable depuis 2004 et doit être nuancé en ce qui concerne le niveau décentralisé.

Les OSCs béninoises n'ont pas été associées à la programmation des 8^e et 9^e FED. Ce fut par contre le cas lors de la revue à mi-parcours de 2004 ainsi que pour la programmation du 10^e FED. Par ailleurs, les OSCs ont été associées à la préparation du profil gouvernance en 2006-2007.⁵⁰

Les activités de plaidoyer se retrouvent cependant dans certains projets financés sur les lignes budgétaires (UDOPER) ou dans certains programmes (programme contre la traite des enfants), mais il s'agit plutôt d'exceptions qui confirment la règle. En ce qui concerne le programme OSCAR, et contrairement à son objectif la mise en œuvre a jusqu'à présent peu contribué au renforcement de ces capacités de plaidoyer chez les OSC (approche peu participative du programme, faible dialogue avec les fédérations et création de structures nouvelles au lieu de soutenir les structures existantes). Au niveau du PSICD, la situation semble être différente et un travail a commencé pour renforcer les capacités de plaidoyer à travers une association.

⁴⁸ Les représentants de la PASCIB soulignent qu'elle n'était pas représentée officiellement à niveau des communes mais que ses membres l'étaient, puisqu'il s'agit de regroupements professionnels ayant des membres sur tout le territoire.

⁴⁹ L'ambassade des Pays-Bas au Bénin a expliqué à l'équipe d'évaluation qu'elle entendait appuyer les OSCs (notamment le réseau Social Watch) dans ce rôle dans la mesure où un volume d'aide croissant était octroyé via l'appui budgétaire.

⁵⁰ Voir COM(2006) 421 final.

Il faut également noter la collaboration avec la chambre de commerce en ce qui concerne le plaidoyer pour la loi de finances et l'élaboration du code des impôts pour l'exécution du budget.

Conclusion :

La CE n'a pas appuyé les OSCs impliquées dans le travail de plaidoyer de manière consistante avec les politiques et choix programmatiques. Elle n'a pas soutenu des fédérations ou regroupements d'acteurs qui jouent un rôle important dans ce domaine. Par ailleurs, les différents acteurs rencontrés ont souligné leur préoccupation quant à l'absence de stratégie de la Commission en matière d'appui au contrôle citoyen par les OSCs, alors que l'aide est de plus en plus octroyée sous forme d'appui budgétaire.

L'amélioration du cadre global sur l'utilisation des OSC depuis 2004 ne se retrouve que partiellement en ce qui concerne le plaidoyer des OSC qui reste peu développé.

4.1.4. Question évaluative 4

Dans quelle mesure et comment l'aide de la Commission européenne octroyée au travers des OSCs a-t-elle été consistante avec les objectifs politiques établis ou les choix de programmation en ce qui concerne les acteurs à appuyer ainsi que les approches et instruments à utiliser ?

Critères de jugement

4.1. La Commission européenne a assuré une consistance globale dans son appui aux différentes catégories d'acteurs de la société civile qu'elle cherche à atteindre.

La Commission a davantage travaillé avec des OSCs individuelles qu'avec des structures faïtières. La délégation a néanmoins précisé que s'il y avait bien une volonté de ne pas limiter l'appui à des organisations faïtières spécifiques, la délégation cherchait à travailler également avec celles-ci (notamment au travers du programme OSCAR) même si ce résultat n'a pas encore pu être atteint.⁵¹

Au niveau des AP, l'appui de la CE met sur un pied d'égalité les réseaux et les organisations individuelles alors que leurs compétences, prestations et rôles sont différents (« on ne peut pas mettre le père et le fils sur le ring et leur demander de se battre »⁵²).

Une priorité est donnée à l'atteinte des OSC les plus petites, sans pour autant développer une analyse précise sur les meilleurs moyens d'atteindre cet objectif. La solution proposée est de diminuer le plancher des montants retenus pour les appels à propositions de manière à toucher des micro-subventions. Cela devra entraîner d'une part un changement de règles standard dans les procédures de gestion des

⁵¹ Une des raisons principales avancées est la volonté de la délégation d'éviter de soutenir une plate-forme non représentative ou représentative d'une seule frange des acteurs sans appuyer par ailleurs d'autres structures.

⁵² Expression d'un acteur de la société civile.

AP (ce qui a déjà été fait), mais a une conséquence en termes de coûts de suivi qui ne semble pas être en adéquation avec les montants transférés. De plus, et suite aux discussions menées avec certaines OSC, il semble que les OSC les plus petites sont celles qui ont le moins de capacité de remplir toute seule les documents nécessaires⁵³, ce qui les amèneraient à contractualiser avec un consultant l'élaboration de ces documents. Il s'en suit une dépense supplémentaire pour l'OSC qu'elle ne pourra « récupérer » que si elle obtient le financement et qui réduit d'autant les capacités propres de l'OSC (sans parler de la situation difficile de celles qui ont dû s'endetter sans avoir ensuite le financement).

La mise en place par OSCAR de structures « non représentatives et externes à la SC » pour appuyer la SC (il s'agit du centre de Ressources National –CRN- ou « maison de la SC » ainsi que de ses Points d'appui locaux – PAL) est mal perçue par un grand nombre d'acteurs étatiques et non-étatiques⁵⁴ (absence de statut⁵⁵, absence de représentativité⁵⁶, concurrence avec les structures existantes, structure non portée par les OSC, durabilité en question (qui va prendre en charge les coûts de location et de fonctionnement de cette nouvelle structure ?), questionnement sur le propriétaire des équipements fournis,...). Les acteurs de la SC soulignent que les PAL ne devraient pas faire l'objet d'une procédure de consultation (appel d'offre) mais être intégrés dans la structure de concertation des OSC au niveau local⁵⁷.

Le PSICD travaille quant à lui avec plusieurs réseaux et fédérations (FAABEN, associations corporatistes, le vendredi des artistes). Bien que l'association « Vendredi des artistes » n'ait pas de statut ni de représentation dans les départements⁵⁸, elle devient un partenaire clé du programme. Un espace rencontre a également été installé dans les locaux du PSICD et le programme est en train de réfléchir à la viabilité de cet espace ainsi que du portail culturel que le programme a créé.

Différents acteurs ont été utilisés et soutenus mais surtout les ONGs. Les ONGs européennes ont bénéficié de plus de fonds que les ONGs béninoises⁵⁹, ce qui correspond à la politique de la CE dans les années 2000 à 2006 (notamment au niveau de la ligne cofinancement ONG). La société civile du Bénin pointe par ailleurs le fait que les ONGs du Sud sont dans une situation délicate par rapport aux ONGs du Nord qui font un meilleur travail (reporting plus fréquent, visites régulières des bailleurs, straté-

⁵³ Ce constat est partagé par l'ensemble des acteurs rencontrés.

⁵⁴ Cette perception ne porte pas sur les fonctions de dissémination de l'information mais sur la façon dont cette structure a été créée et sa localisation institutionnelle (au sein d'un projet ce qui exclut toute durabilité si une alternative n'est pas trouvée).

⁵⁵ OSCAR est en train d'élaborer les statuts du CRN – Centre de Ressources national ou maison de la société civile. Les tdR pour l'appui au renforcement des capacités d'information des organisations de la société civile des départements mentionnent l'objectif suivant pour le CRN et les PAL : « Le centre et ses démembrés (PAL) seront chargés de la centralisation, de l'analyse et de la diffusion au profit des OSC des informations sur les politiques, les textes réglementaires et les procédures... Ils seront également chargés de l'identification des OSC porteuses de projets collectifs et leur mise en relation avec des partenaires pertinents... ».

⁵⁶ Le recrutement du personnel du CRN s'est fait sur avis d'appel à candidature. 500 candidatures ont été déposées pour 7 postes à promouvoir. Un cabinet d'étude contracté par l'UGP a sélectionné 6 personnes pour chacun des postes, et ensuite l'UGP a choisi 7 personnes. Entrée en service le 7 août 2007.

⁵⁷ Les PAL ont fait l'objet d'un appel d'offre restreint et été sélectionnés par le comité de sélection suite à l'évaluation faite par l'UGP.

⁵⁸ Il s'agit plutôt d'un forum informel.

⁵⁹ Dans l'ensemble et d'après l'analyse statistique, ce sont principalement des ONGs européennes qui ont canalisé l'aide européenne (88% à travers des OSCs européennes contre 12% à travers des OSCs béninoises).

gie de communication et de visibilité plus élaborée,...) pour rassurer les bailleurs et le gouvernement. Ce dernier verrait les ONGs béninoises comme des concurrentes dans l'accès au fonds alors que les ONGs du Nord seraient davantage considérées comme des partenaires et des micro-bailleurs.

Dans le cadre du processus de décentralisation, la CE a appuyé les collectivités locales (communes) et la mise en place de plan de développement communal, réalisés en concertation avec les OSC. Dans ce cadre, l'Association des maires du Bénin devrait jouer un rôle central dans le nouveau programme d'appui à la décentralisation (PACTE)

Conclusion :

La faible consistance globale de l'appui aux OSC se retrouve au niveau de l'appui aux différentes catégories d'acteurs de la SC, tant au niveau des structures fédératrices que des structures individuelles.

Différentes OSCs ont été appuyées mais principalement des ONGs ; des OSCs européennes ; et des OSCs individuelles plutôt que des organisations faïtières.

L'appui aux associations individuelles entraîne un coût élevé en termes de suivi et une faible efficience de transfert.

Une évolution doit être constatée en ce qui concerne l'implication de structures fédératrices de collectivités territoriale (AMB) ainsi qu'en ce qui concerne l'implication des acteurs dans la programmation du 10eme FED.

4.2. La Commission européenne a assuré une consistance globale dans les différentes approches utilisées pour transférer de l'aide au travers des OSCs.

D'une manière générale, la coopération de la CE avec le Bénin est assez équilibrée et peut se découper en 3 tiers: 1/3 d'appui budgétaire global ; 1/3 d'appui sectoriel et 1/3 pour l'approche projet.

La CE a donc fait un usage global consistant des différentes approches, en utilisant l'éventail à sa disposition.

Si l'on se réfère au transfert de l'aide au travers des OSC, la situation est très différente. Le canal des OSCs a été appuyé principalement par des approches projet tant sur le FED (programme de lutte contre la traite des enfants, OSCAR, PSICD, PRODECOM) que sur les lignes budgétaires et thématique (Cofinancement ONG, droit de l'homme, facilité eau et énergie).

Le transfert de l'aide à travers les OSC et donc la contractualisation avec les OSC se fait soit par l'intermédiaire d'un appel d'offre, d'un appel à proposition ou d'un gré à gré. L'utilisation de ces trois procédures se fait conformément aux règles du FED ou du budget selon la source de financement.

L'utilisation de la procédure de gré à gré est limitée à un montant maximal de 10.000 euros. Compte tenu de ce faible montant, elle est adaptée pour des actions urgentes ou extrêmement spécifiques qui ne peuvent pas être insérées dans un programme plus important. Les coûts de suivi et de gestion sont effectivement très importants au regard du budget alloué. La mission ne dispose pas d'information sur le nombre de fois où cette procédure a été utilisée.

La contractualisation suite à un appel d'offre se traduira en un contrat de service tandis que la contractualisation suite à un appel à proposition se traduira par un contrat de subvention.

La procédure des appels d'offre a été utilisée de manière ad-hoc dans un certain nombre de programme. Ceux-ci portent essentiellement sur la réalisation d'activités bien spécifiques (notamment en aval du programme) et sans gestion de fonds. La procédure se fait de manière restreinte ou non, nationale ou internationale et met en concurrence différents types d'OSC (bien que la majorité soit destinée au secteur privé à travers les cabinets d'étude). Dans le cas d'OSCAR, un certain nombre d'activités de gestion ont même été sous-traitées, comme la présélection des PAL ou les activités de communication.

Le recours de plus en plus important aux contrats-cadre a une incidence directe sur les appels d'offre lancés au niveau local. Cette procédure rapide pour des montants inférieurs à 200.000 euros conduit à contracter plus fréquemment avec des gros cabinets européens (chef de file de consortium pouvant regrouper une vingtaine de cabinet et d'institutions européennes) qui à leur tour vont sous-contracter avec des prestataires nationaux.⁶⁰

En ce qui concerne les appels à propositions, ils ont été utilisés soit dans le cadre de programmes financés sur le FED (notamment OSCAR et PSICD), soit dans le cadre des lignes budgétaires ou des instruments thématiques (cofinancement ONG, facilité eau et énergie,...).

Les facilités eau et énergie portent sur des montants importants⁶¹ de sorte que les organismes de coopération, des agences nationales ou les ONG internationales sont le plus souvent les contractants directs (Plan international, UNICEF, GTZ, Société nationale des eaux du Bénin,...).

Dans le cadre des lignes budgétaires, ces montants sont variables mais généralement nettement moins importants. Les contractants sont plutôt des ONG Européennes puisque seules éligibles pour certaines lignes budgétaires. Cette situation est en train de changer avec les modifications apportées aux lignes directrices régissant ces lignes budgétaires. Il s'agit de projet en partenariat entre des OSC du nord et du sud, où les OSC du sud sont gestionnaires des fonds ou d'une partie des fonds accordés au contractant.

Dans le cadre du PSICD, deux appels à propositions ont été lancés pour un montant global de 300 mio de FCFA chacun. Dans le deuxième AP, deux fonds ont été créés ; un pour les subventions entre 10 et 30 mio de FCFA (comme dans le AP1) et un autre fonds pour les petites associations pour un montant inférieurs à 5 mio (avec des critères simplifiés)⁶². Au niveau du PSICD, les assesseurs ont été recrutés à l'extérieur du Bénin de manière à assurer une neutralité dans les évaluations de projets. Deux représentants des acteurs culturels siègent au comité d'évaluation : le président de la FAABEN et un acteur culturel choisi par l'ON et la DCE.

⁶⁰ Il serait intéressant d'étudier l'impact de l'utilisation des contrat-cadre sur l'utilisation des OSC locales et leur renforcement de capacités.

⁶¹ Les contributions de la CE vont de 1 à 5 millions de FCFA pour les 5 projets retenus sur la facilité eau pour la 1ere tranche et de 0,9 à 8 millions d'euros dans la 2eme tranche.

⁶² 86 demandes reçues, 24 rejetées et 62 acceptées pour un montant de 1,5 mrd FCFA. 11 projets provisoirement sélectionnés pour un montant de 291,6 mio FCFA. En sept. 2007

Au niveau de OSCAR, un AP a été lancé pour un montant de 163 millions de FCFA, et finançant des propositions entre 6 et 32 millions de FCFA. Le montant total de la centaine de propositions reçue s'élèverait à plus de 2 Milliard de FCFA⁶³. La stratégie pour le prochain AP serait de „percer le plafond et le plancher“ en créant deux fonds: un fonds pour de petites subventions de moins de 10.000 euros et un fonds pour les propositions plus importantes. L'on peut noter que le choix des deux représentants des OSC au comité de sélection s'est fait sur appel à candidature, supervisé par le MCRI.⁶⁴ Comme pour le PSICD les assesseurs ont été sélectionnés hors du Bénin.⁶⁵

Dans le cadre des appels à propositions les éléments suivant vont avoir une importance sur le degré et le type d'implication des OSC :

- Les lignes directrices. Ce sont elles qui fixent les conditions d'éligibilités des demandeurs, les montants plancher et plafond des propositions et les thèmes-domaines qui peuvent faire l'objet de financement. Elles fixent également la part du cofinancement et le type de dépenses pouvant être comptabilisées. Elles orientent donc le type de propositions qui vont être envoyées par les OSC. L'élaboration participative de ces lignes directrices est donc capitale si on veut appuyer les OSC dans la mise en œuvre de leurs programmes propres. Il s'agit en fait du document qui assure la consistance générale de l'appui aux OSC avec les objectifs de coopération.
- Les modalités de sélection des propositions. Cette sélection se fait par des assesseurs. Le défi est d'assurer une neutralité et une qualité de l'évaluation des propositions.
- La composition du comité de sélection. Ce comité va sélectionner les assesseurs et valider ou infirmer l'évaluation des assesseurs. A ce niveau, il est important que l'on ait de véritables représentants des OSC et que le processus de sélection se fasse dans la transparence.

Conclusion :

La CE a fait un usage balancé des différentes approches à sa disposition. Le canal des OSCs a été cependant appuyé principalement par des approches projet tant sur le FED que sur les lignes budgétaires et thématiques.

Conformément au fait que les OSC sont perçues en tant que prestataires de services, le transfert de l'aide à travers les OSC s'est fait essentiellement à travers la procédure d'appel d'offre dans la plupart des programmes, où les OSC peuvent réaliser des actions de sensibilisation.

Les AP constituent une opportunité importante de gestion des fonds pour les OSC. Cette opportunité a été faiblement utilisée jusqu'à présent, et les conditions de d'élaboration des lignes directrices, de composition du comité de sélection et de sélection des propositions sont capitales pour le succès de cette procédure. Les montants plancher et plafonds des AP doivent refléter les objectifs de coopération ainsi que les objectifs d'efficacité de l'aide.

⁶³ Cela semble avoir entraîné une grande frustration auprès de la grande majorité de OSC qui n'ont pas été retenues.

⁶⁴ Les acteurs rencontrés soulignent que les représentants de la SC ne devraient pas être désignés par appel à candidature mais élus par leurs pairs.

⁶⁵ Le coût total des assesseurs était de 30 moi de FCFA, ce qui représente à lui seul presque 1/5^{ème} du montant global de l'AP.

4.3. La Commission européenne a assuré une consistance globale dans les différents instruments utilisés pour transférer de l'aide au travers des OSCs.

Dans le cas du Bénin, l'aide la CE peut être acheminée au travers des OSCs à partir du FED (instrument géographique) et de plusieurs lignes budgétaires (thématiques et facilités).

En ce qui concerne la ligne cofinancement ONG, la Délégation a un rôle consultatif mais son avis négatif conduit de manière générale au non financement du projet. En ce sens, il y a une possibilité de construire une cohérence à postériori, en fonction de la priorité donnée aux différentes propositions de projets.

Ce financement a permis l'appui à des dynamiques locales, souvent via le parrainage d'OSCs béninoises par des OSCs européennes ; ce qui semble avoir répondu aux objectifs fixés par les instruments utilisés. L'équipe a visité le projet mis en œuvre par la CISV (ONG italienne) en partenariat avec le réseau TONAMIN (ONGs béninoises) ainsi que le projet d'appui à l'UDOPER (réseau d'éleveurs béninois) en partenariat avec l'AFDI (agence française). Tous deux étaient consistants avec l'objectif de la ligne cofinancement ONG sur base de laquelle ils sont financés et s'insèrent bien dans les objectifs de coopération au niveau du Bénin.

L'on peut noter que le Bénin n'est pas éligible aux Appels à proposition ANE et société civile. Seulement 50 pays sont éligibles à cette ligne, et il s'agit essentiellement des pays en difficulté ou des pays où l'instrument géographique ne marche pas⁶⁶.

Les facilités et notamment la facilité eau ont également permis l'usage du canal des OSCs (notamment des ONGs PROTOS et Plan Bénin). La mise en œuvre des opérations financées sur cette facilité par la GTZ avec un cofinancement de l'UE de l'ordre de 75%) dans les départements du Mono et du Couffo se fait en partenariat avec les communes. Celles-ci se sont organisées pour recruter deux ONG chargées de réaliser l'intermédiation sociale (APRETECTRA dans le Mono et du GRAIB dans le Couffo).

Dans le cadre de la Facilité eau et de la facilité énergie, des appels à propositions sont ouverts aux OSC, au secteur public et aux agences de coopération. La sélection des propositions se fait par le siège après avis des délégations. Les OSC sont sous-contractantes des organismes d'exécution ou partenaire. Les partenariats peuvent être avec des OSC nationales ou internationales. La concurrence est cependant importante puisque les acteurs éligibles sont divers et disposent de plus de ressources pour le cofinancement. Comme en ce qui concerne la ligne cofinancement ONG, il est seulement possible de construire une cohérence à postériori

Le financement FED a été utilisé conformément aux possibilités mentionnées dans l'Accord de Cotonou en ce qui concerne les OSCs mais a surtout porté sur d'implication dans la mise en œuvre et ne représente qu'un faible montant. En ce qui concerne l'information et l'implication dans le dialogue politique ainsi que le renforcement de leurs capacités l'appui de la CE a été faible. La faiblesse de l'utilisation du canal OSC au niveau du FED se retrouve au niveau statistique⁶⁷. D'après l'analyse

⁶⁶ Il semble que cette clause doive être modifiée, et que le Bénin pourra être éligible.

⁶⁷ Ces résultats doivent être considérés avec précaution puisqu'ils se basent sur le premier degré de contractualisation entre la CE et les OSC. Tous les « sous-contrats » passés avec les OSC dans le cadre de programme en cours ne sont pas pris en compte.

statistique 19% des montants alloués au canal OSC proviendraient du FED, le reste des lignes thématiques (à savoir : PVD, CDC, DDH, SANTE).

Il y a peu de réflexion sur une mise en cohérence à priori de l'utilisation du canal dans les instruments. Les situations de cohérence ont plutôt été le fruit de hasard (synergie entre un projet de Care financé sur la ligne droit de l'homme et le programme de lutte contre le trafic d'enfants).

Les discussions sur la programmation du 10eme FED ont quelque peu changé la donne, et l'instrument FED va être utilisé de manière plus importante à travers les OSC.



Conclusion :

Les lignes budgétaires et les facilités eau et énergie représentent les instruments les plus importants en matière d'utilisation du canal OSC.

Il y a peu de réflexion sur une mise en cohérence à priori de l'utilisation du canal dans les instruments. La complémentarité entre les différents instruments n'a pas fait l'objet d'une analyse stratégique, que ce soit au niveau national ou au niveau régional.

Les potentialités d'utilisation de ce canal sont fortes au niveau du FED mais encore peu utilisées. Cela devrait être le cas dans le 10eme FED.

4.1.5. Question évaluative 5

Dans quelle mesure et comment l'aide de la Commission européenne octroyée au travers des OSCs a-t-elle été cohérente avec les *nouveaux engagements* pertinents relatifs à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, particulièrement eu égard au développement des capacités des OSCs dans le contexte de *l'appui budgétaire et sectoriel* ?

Critère de jugement

5.1. L'aide de la Commission européenne transférée au travers des OSCs est cohérente avec les engagements pertinents faits dans le cadre de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (particulièrement la participation des OSCs à la formulation et à la mise en œuvre de politiques appropriées au niveau national et de facilités/modalités d'appui budgétaire)

De manière générale l'harmonisation des bailleurs de fonds et l'alignement ont progressé au cours des dernières années au Bénin⁶⁸ mais la situation est différente en ce qui concerne les engagements pris à l'égard de la SC.

En ce qui concerne l'appui budgétaire, l'on peut noter une forte tendance à la hausse (appui budgétaire conjoint 55 millions d'euros pour le DSRP 2003 – 2005 et 100 millions prévus pour le 10^{ème} FED sans compter les appuis budgétaires sectoriels).

L'appui budgétaire a pris plusieurs formes au Bénin:

- Appui général au budget ou appui sectoriel
- Appui ciblé (création d'un compte spécifique) ou non ciblé (trésor National)
- Appui à court terme ou à long terme.

Plusieurs éléments sont importants dans le dialogue qui accompagne l'utilisation de cette modalité de financement.

- Importance des critères d'éligibilité (politique et stratégies nationales ; cadre macro-économique et gestion des finances publiques) et de performance.
- discussion de la fongibilité et de l'additionnalité des ressources (les ressources données à l'Etat viennent en plus de la contribution nationale, elles ne la remplacent pas)
- les différents types d'appui budgétaire
- les modalités de suivi de la performance

⁶⁸ La stratégie de coopération de la CE au Bénin a fait l'objet, en 2004, d'une évaluation qui a souligné que «*la logique d'intervention de la CE s'inscrit tout à fait dans la stratégie de réduction de la pauvreté au Bénin telle que définie dans les priorités du DSRP et [...] dans le souci d'une parfaite complémentarité avec les autres bailleurs de fonds*». Par ailleurs, l'élaboration d'une feuille de route en novembre 2005 par les Etats membres et la DCE a permis de mettre en place une stratégie conjointe pour accélérer l'harmonisation et l'alignement de l'aide. D'un point de vue opérationnel, un sous-groupe thématique «Harmonisation et alignement de l'aide» a été créé. La mise en place d'un DSRP I pour la période 2003-2005 a permis de délimiter un cadre précis et approuvé par l'ensemble des partenaires dans lequel chacun peut définir et planifier ses interventions. La matrice des donateurs permet de constater que les secteurs tels que le développement rural ou l'éducation, qui ne bénéficient pas de fonds communautaires, sont marqués par la forte présence d'autres bailleurs de fonds (Banque mondiale, Danemark, France, BAD...). La complémentarité est également recherchée avec les autres instruments financés sur des fonds européens tels que les facilités pour l'eau et l'énergie, le partenariat pour les infrastructures, et les programmes régionaux et tous ACP (Extrait du DSP du 10^e FED).

- la capacité d'absorption des gouvernements. Si la capacité est faible, l'argent est stérilisé (thésaurisé) et ne contribue pas à une augmentation de l'offre des produits et services, ce qui diminue l'efficacité et l'impact de l'appui budgétaire.⁶⁹

En fonction des différentes formes de l'AB, la participation des OSC peut être différente. La discussion sur les performances (conditionnalités) s'est faite par exemple au profit des communes dans l'appui à la décentralisation. La CE a demandé à l'Etat de mettre plus d'argent dans le transfert aux communes suite à l'appui budgétaire. Un fonds a donc été créé pour financer les investissements des communes.

L'on peut noter qu'il existe par exemple un fonds d'aide à la Culture, financé par le gouvernement⁷⁰ et qui finance des projets inférieurs à 500.000 CFA. Il semble cependant qu'il y ait beaucoup de critiques sur les modalités de gestion de ces fonds et les conditions d'octroi des financements. Les modalités de gestion transparente sont donc une précondition à l'utilisation de ce type de financement.

Le gouvernement a adopté un cadre stratégique de réforme (Cadre de la Réforme de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats) dont la mise en œuvre est appuyée par le programme Pro-Regar de la CE. Il est prévu de réaliser une Public Expenditure Financial Accountability (PEFA) en 2007 (CE chef de file), ce qui permettra de mettre à jour le cadre des réformes.

La réflexion sur l'implication des OSC dans la programmation et la mise en œuvre de l'appui budgétaire doit développer ces points. Or mis à part la mention des OSC en tant que thème transversal, la société civile n'est pas mentionnée explicitement dans les documents de référence qui régissent l'appui budgétaire (le dialogue doit inclure les principaux acteurs mais il n'y a pas de références explicites aux OSC).

La participation des OSC au niveau de l'appui budgétaire semble avoir été la suivante :

- Participation de certaines OSC à stratégie de réduction de la pauvreté
- Faible participation à la programmation faite au niveau des ministères et des collectivités territoriales décentralisées
- Implication très variable des OSC dans la mise en œuvre selon les secteurs et surtout au niveau de la sensibilisation (contractualisation avec les OSC et importance du processus de sélection des OSC)
- Faible participation à la revue conjointe CE-gouvernement (mais mieux associées à l'élaboration des rapports de performance sectoriels qui servent à la revue à travers les groupes thématiques)

Selon les acteurs gouvernementaux et les OSC, les OSC joueraient un rôle important dans l'opérationnalisation des programmes gouvernementaux (financés sur le budget national) au niveau local. Les OSC permettraient ainsi :

- De sensibiliser les populations dans l'utilisation des services (surtout santé, eau, éducation) et donc d'augmenter l'efficacité et l'impact des programmes
- D'augmenter ainsi la capacité d'engagement du gouvernement
- D'augmenter la réflexion stratégique sur les interventions.

Il est important de noter que si la Commission a suivi le mouvement des bailleurs signataires de la Déclaration de Paris en ce qui concerne le recours à l'appui budgé-

⁶⁹ Selon premier bilan de l'ABC – RP 2004-2006, 83% des ressources allouées ont été décaissées (tranche fixe + tranche variable) et 68% de celles allouées au titre des tranches variables.

⁷⁰ D'un montant annuel de 250 millions FCFA, à l'exception de 2007 où le montant est passé à 1 milliard « le milliard culturel ».

taire comme modalité préférée, elle n'a pas adapté en conséquence son utilisation du canal des OSCs. Il n'y a donc pas eu d'encouragement de la reddition de comptes par le bas bien que le profil de gouvernance établi à l'occasion de la programmation du 10e FED ait mis en avant les problèmes de corruption et d'impunité dans la fonction publique.

En ce qui concerne la coordination des bailleurs et l'harmonisation, plusieurs niveaux de coordination existent :

- Au niveau de l'UE (DCE et EM)
- Des PTF
- Des coordinations thématiques

Un Groupe de réflexion sur la déclaration de Paris a été mis en place en septembre 2006 (leader Danemark). La Commission est chef de file pour les groupes thématiques: appui macro-économique et budgétaire; décentralisation; justice; transports et secteur privé. Elle est également impliquée dans les groupes santé; eau et énergie. En septembre, la revue conjointe annuelle du DRSP est réalisée sous la coordination de la BM et de la CE.

Des espaces d'échange existent entre les différents acteurs au niveau de certains secteurs (santé, éducation, filières agricoles). Des documents de politique sectorielle ont été élaborés en ce qui concerne la protection de l'enfant, la justice et la santé. Un document similaire est en cours d'élaboration en ce qui concerne la décentralisation.

D'après les bailleurs interrogés, les OSCs seraient de temps en temps invitées à participer aux réunions des cadres de concertation sectoriels mais viendraient rarement. En cas d'absence, l'appui des bailleurs à travers les OSCs serait quand même pris en compte lors des discussions afin d'assurer une approche harmonisée. D'après la DCE le facteur décisif serait le rôle de meneur sensé être joué par le Ministère compétent. Il semble qu'au Bénin le cadre de concertation le plus efficace en ce qui concerne l'utilisation harmonisée du canal des OSCs soit celui que dirige le Ministère de la santé.

Au niveau de l'éducation, une recherche de synergie est en cours entre un projet financé sur la ligne cofinancement ONG avec Aide et Action et l'appui budgétaire macro-économique dans l'éducation.

Dans le 10eme FED, il est prévu de mobiliser certains acteurs pour participer à l'élaboration des stratégies sectorielles, au niveau des secteurs de concentration.

Par contre, il n'y a pas de cadre de concertation spécifique à l'utilisation du canal des OSCs et il ne semble pas y avoir une volonté forte de la part des bailleurs européens de s'accorder sur leurs politiques d'appui aux OSCs.

Le recours principalement à des approches projet lors de l'utilisation du canal des OSCs et l'appui surtout à des OSCs individuelles plutôt qu'à des organisations faitières n'est pas cohérent avec l'agenda de Paris (notamment en ce qui concerne la réduction des coûts de transferts).

Les OSCs doivent encore gérer des procédures différentes quand elles travaillent avec la CE et d'autres bailleurs signataires de la Déclaration de Paris, ce qui représente une charge de travail additionnelle pour elles. La DCE a néanmoins pris des initiatives afin de rendre ses procédures plus flexibles (voir QE 8).

En ce qui concerne la promotion d'une gestion axée sur les résultats beaucoup d'acteurs rencontrés ont déploré que la DCE voit souvent le suivi, l'évaluation et la reddition de comptes principalement comme des mécanismes assurant la conformité aux conditions et exigences contractuelles et financières plutôt qu'une appréciation en termes de contenu.

Enfin, un atelier régional sur le rôle des OSCs dans l'amélioration de l'efficacité de l'aide s'est tenu à Cotonou du 22 au 25 octobre 2007⁷¹. Cet atelier, qui n'était pas financé par la CE, a indiqué que la Déclaration de Paris est bien connue des ONG internationales et des médias mais moins au niveau des regroupements d'ONG nationales, des syndicats et encore moins au niveau des organisations professionnelles.

Conclusion :

L'importance accrue accordée à l'appui budgétaire oriente plus de ressources vers le gouvernement. La participation des OSC sur la programmation et le suivi de l'appui budgétaire est faible. La réflexion sur les liens entre OSC et appui budgétaire n'est pas très avancée et constitue un défi pour la coopération future (implication des OSC dans la discussion sur les critères de performances, les modalités de suivi de l'AB,...).

L'aide de la CE transférée à travers les OSCs au Bénin a été jusqu'ici faiblement consistante avec les engagements relatifs à l'alignement sur les priorités des OSCs et avec ceux qui ont trait à leur participation à la formulation des stratégies de développement et à l'évaluation de leur état d'avancement (engagements 14, 39 et 48 de la déclaration de Paris). Il faut cependant noter que la déclaration de Paris date de 2005 alors que la participation des OSCs au Bénin a débuté lors de la revue à mi-parcours de 2004 et s'est poursuivie lors de la programmation du 10^e FED en 2006-2007.

L'utilisation d'OSCs individuelles plutôt que faïtières, le manque d'harmonisation des procédures et de cadre de concertation ne sont pas en ligne avec les engagements de Paris. Enfin, beaucoup d'acteurs reprochent à la CE de baser son suivi sur des questions de procédure plutôt que de contenu.

⁷¹ Les résultats de l'atelier seront intégrés dans les discussions du Groupe Consultatif de l'OCDE sur les OSC et l'efficacité de l'aide, et serviront de base, avec les résultats des autres ateliers régionaux, pour la conférence internationale prévue en février 2008 au Canada.

PARTIE C: IMPACT ET DURABILITE (Critère d'efficacité et de durabilité)

4.1.6. Question évaluative 6

Dans quelle mesure et comment les stratégies, programmes et projets de la Commission européenne mis en œuvre à travers les OSCs ont-ils contribué à atteindre les objectifs CE/UE clé de développement ?

Critères de jugement

6.1 L'aide de la CE octroyée au travers des OSCs a contribué de manière efficace et durable à mettre en œuvre des services sociaux de base au bénéfice des communautés pauvres et marginalisées.

L'incidence de pauvreté se serait accrue par rapport à 2002 en passant de 28,5% à 36,5% (réduction de 59,1 à 50,8% en milieu rural)⁷². La profondeur de la pauvreté se serait accrue passant de 11% à 14% de 2002 à 2006, avec un écart plus marqué en milieu rural. L'étude souligne une forte amélioration des taux de scolarisation (71% en 2000 à 94% en 2005) ainsi qu'une faible performance du secteur de la santé: taux de fréquentation des services de soins est de 40%, augmentation de la malnutrition des enfants de moins de 5 ans, et forte augmentation du retard de croissance (38% en 2006)⁷³.

L'appui au secteur de la santé est un domaine d'intervention prioritaire de la CE au Bénin depuis Lomé I. Il s'est principalement traduit sur la période couverte par cette évaluation par un appui sectoriel visant le renforcement du partenariat public-privé (dont le privé associatif). Une précision de la définition de ce partenariat s'est avérée nécessaire car elle était source d'inefficacité et de malentendus. Un des problèmes identifiés était la concurrence déloyale imposée par les OSCs (qui bénéficient entre autres d'avantages fiscaux) aux professions libérales. Par ailleurs, des OSCs sans compétence en matière de santé mais à la recherche de financement discréditaient les efforts entrepris.

Le rapport d'évaluation pays de 2005 indique que les résultats dans le domaine de la santé sont limités, particulièrement en matière d'accès des populations les plus vulnérables aux soins de santé. Malgré des efforts importants consentis notamment par la CE pour augmenter la couverture sanitaire, la légère augmentation de celle-ci semble davantage liée au développement d'une « offre privée de santé » (sans préciser cependant les OSCs). Par ailleurs, même dans les zones où il existe une offre de services de santé le taux de fréquentation est très faible. D'après les personnes rencontrées les causes en seraient les faibles revenus des populations et le recours à la médecine traditionnelle.

Différents acteurs tant étatiques que non étatiques ont pointé le fait que les stratégies d'intervention n'ont pas tenu compte des priorités fixées par les populations vulnérables elles-mêmes ; rappelant qu'un dialogue avec les OSCs aurait permis de

⁷² Résultats provisoires de l'enquête EMICOV

⁷³ Résultats enquête démographique et de santé EDSB-III

relayer ces priorités. La capacité des OSCs à mobiliser des fonds dans de ce secteur et à sensibiliser les populations est reconnue.

Les acteurs interrogés (DCE, Ministère de la santé, Cellule FED, OSCs, bailleurs européens) sont unanimes sur la valeur ajoutée des OSCs en matière de prestations de services sociaux de base aux populations les plus défavorisées. Il est cependant difficile d'évaluer l'impact de celles-ci. Ni le gouvernement ni les bailleurs ne possèdent d'indicateurs relatifs à l'efficacité des OSCs dans ce domaine. Le Ministère de la santé insiste néanmoins sur la nécessité pour les OSCs de se faire enregistrer auprès de lui, afin de garantir un meilleur contrôle de leurs activités.

Les représentants des collectivités locales rencontrés soulignent tous le rôle d'intermédiation sociale joué par les OSC et leurs capacités à toucher les populations (de manière générale ou les groupes vulnérables). De bons résultats auraient été obtenus sur des projets en cofinancements comme les mutuelles de santé dans le nord (Afrique mutualité) ou des programmes d'assainissement à Ouidah et Bohicon (CISV).

D'après une étude menée en octobre 2007 sur le rôle des OSCs dans l'efficacité de l'aide au Bénin⁷⁴ « on peut craindre la limitation des capacités des OSCs à répondre aux besoins de la base » dans la mesure où leurs priorités d'intervention suivent majoritairement celles des bailleurs. Les responsables d'OSCs rencontrés estiment que leurs prestations sont globalement bien appréciées par les communautés de base qui en bénéficient mais plus de la moitié des représentants des grands regroupements d'ONGs pensent que les relations entre ONGs et groupes sociaux à la base doivent être améliorées en raison de : la faiblesse de leurs capacités techniques ; la pression des bailleurs sur les OSCs ; l'insuffisance de moyens notamment financiers et matériels et la faible capacité organisationnelle des groupes sociaux de base ; recevabilité limitée à l'égard des populations bénéficiaires.

⁷⁴ Consultation nationale sur le rôle des organisations de la société civile dans l'amélioration de l'aide au développement du Bénin, rapport de l'étude de base, Cotonou, Octobre 2007.



Rencontre avec l'Union Départementale des Organisations Professionnelles d'Éleveurs de Ruminants du Borgou et de l'Alibori – UDOPER

Conclusion :

L'incidence de pauvreté s'est accrue ces dernières années. Les investissements importants réalisés par la CE dans un de ses secteurs de concentration n'ont pas contribué à une amélioration de la situation sanitaire.

Compte tenu du faible montant transféré par les OSC, il est difficile de mesurer leur impact sur les services sociaux de base au bénéfice des communautés pauvres et marginalisées. Tous les acteurs soulignent cependant la compétence des OSC dans la prestation de services sociaux de base auprès des populations les plus vulnérables. Pourtant aucun acteur ne dispose d'éléments tangibles pour appuyer ce sentiment général.

Une étude récente indique que les capacités des OSCs à répondre aux besoins de la base pourraient être limitées par l'alignement des priorités des premières sur celles des bailleurs et par leur manque de capacités et d'organisation.

6.2 L'aide de la CE octroyée au travers des OSCs a contribué à une participation améliorée aux processus politiques et de gouvernance.

Beaucoup d'OSCs se sont plaint du manque de transparence de l'aide des bailleurs européens et en particulier de l'appui budgétaire. Cet état des choses les empêche de jouer leur rôle de veille citoyenne. Cela est d'autant plus crucial que sur les 11

indicateurs d'ordre budgétaire, seul un indicateur a pu atteindre sa cible (indication de la faible efficacité de l'appui budgétaire). Au niveau de l'appui budgétaire, Social Watch réalise un examen indépendant de l'exécution du budget. Cette organisation est également impliquée dans la revue annuelle de l'appui budgétaire (rapport de performance). Il s'agit essentiellement d'un contrôle citoyen de l'action publique dans l'atteinte des OMD à travers l'analyse de la programmation budgétaire, contrôle physique des réalisations et groupes thématiques de proposition-dialogue (pauvreté, santé, éducation, VIH,...) et l'élaboration d'un rapport alternatif⁷⁵. Or Social watch n'est pas appuyée par la CE.

Le Programme intégré de renforcement des systèmes juridiques et judiciaires du Bénin semble pouvoir contribuer à un renforcement de la gouvernance. Les OSC sont impliquées dans l'axe de la promotion et de la protection des droits de la personne, notamment dans la composante H: Sensibilisation, information et éducation de la population sur la réforme de la justice. La composante H du programme vise à :

- Renforcer les capacités des ONG œuvrant dans le secteur de la justice et des Droits de l'homme
- Mettre en place des cadres permanents de concertation entre le gouvernement et la SC
- La vulgarisation, la sensibilisation et l'éducation des populations

Le document du programme précise que les OSC ont un rôle à jouer pour « faciliter l'accès des plus pauvres aux tribunaux ». Un grand nombre d'OSC ont émergé ces dernières années dans le domaine, mais seulement 35 étaient enregistrées en 2004 au niveau du Conseil National Consultatif des Droits de l'Homme.

Deux programmes (OSCAR et PSICD) tendent à renforcer la capacité des OSCs à faire entendre leur voix mais ils ne sont apparus qu'en 2005 et leur mise en œuvre pose certaines questions.

Certaines lignes thématiques ont néanmoins permis à des regroupements d'OSC de se poser en tant qu'interlocuteurs capables du gouvernement (comme par exemple l'UDOPER, financé sur la ligne cofinancement ONG).

L'évaluation finale du programme « Renforcement des capacités locales pour la promotion et la protection des droits de l'enfant au Bénin » mis en œuvre par CARE sur financement de la ligne « Initiative Européenne pour la Démocratie et les Droits de l'Homme » fait ressortir des résultats positifs de l'action.

L'équipe d'évaluation a également rencontré le Réseau des OSCs pour la bonne gouvernance et le développement local (RODEL) qui a bénéficié de financements de la part de la GTZ, de la KAS et de la CTB. Ce réseau a entre autres permis une plus grande représentativité des femmes au sein des instances communales, dont elle assure un contrôle citoyen.

Au niveau local des structures de concertation ont été mises en place dans le cadre du MCRI⁷⁶ ainsi que dans le cadre de différents programmes (PRODECOM,

⁷⁵ Le travail sur le terrain se fait par l'intermédiaire des cellules locales de Social watch (ses membres), les enquêtes spécifiques ont été menées dans 4 communes, le suivi budgétaire se fait au niveau de 30 communes et d'autres enquêtes sont actuellement menées au niveau de toutes les communes.

⁷⁶ Il n'a pas été possible d'obtenir un document sur le mandat de ces structures. Elles sont censées représenter la société civile, mais beaucoup d'acteurs ne s'y retrouvent pas.

PRODOSC, OSCAR...) ⁷⁷. Les structures mises en place par le MCRI (bureau communal de la société civile) ne sont pas vraiment opérationnelles jusqu'à présent ⁷⁸. Certains acteurs soulignent également que ce type de structure devrait être autonome des autorités administratives de manière à garantir l'indépendance et la neutralité des OSC ⁷⁹. Il existe cependant plusieurs cadres au niveau des villages et communes qui se retrouvent en concurrence, ce qui empêche un dialogue constructif. Les procédures de sélections des sous-contractants prennent alors une importance capitale dans le renforcement de la gouvernance locale ⁸⁰.

La structuration semble être plus facile en fonction des congrégations (fédérations d'artisans par exemple) qu'interprofessionnelles. Les Points d'appui locaux (PAL) mis en place récemment par le programme OSCAR représentent une structure supplémentaire, n'ayant aucune représentativité au niveau des OSC (sélection du PAL par les instances du programme suite à appel d'offre et non pas co-option par les OSC départementales) et risquent de ce fait de ne pas pouvoir contribuer à un renforcement durable de la SC au niveau départemental ⁸¹.

Dans le cadre de la décentralisation et de la gouvernance locale, ces structures de concertation locale sont appelées à jouer un rôle clé. Avant les PTF discutaient avec les OSC sur les actions de développement local, il faut maintenant que les OSC discutent avec les communes et aillent ensuite discuter avec les PTF. Les OSC ont une potentialité d'appui des communes dans l'élaboration de programmes pertinents afin de faciliter la recherche de financement des communes auprès de s PTF.

⁷⁷ Dans certains départements il semble que ces structures sont venues s'ajouter à d'autres qui existaient déjà.

⁷⁸ La contribution du MCRI se résume à un appui technique, notamment en ce qui concerne la rapidité du processus de reconnaissance de la structure.

⁷⁹ Certains acteurs soulignent que le lancement de ces points focaux a coïncidé avec les élections communales, ce qui accentue le côté « politisé » de la structure. De plus la dénomination « Direction Départementale de la Société civile » et non pas des « relations avec la SC » semble porter à confusion. Un acteur a mentionné qu'il s'est retrouvé une fois dans une conférence internationale avec une personne du ministère censé représenter les OSC du Bénin.

⁸⁰ Dans un des départements visités, une organisation a obtenu presque 50% des contrats pour l'élaboration des PCD. La sélection s'est faite sur appel d'offre, et il se peut que cette organisation soit tout simplement meilleure que les autres, mais cela soulève des interrogations auprès des autres acteurs sur la qualité du processus décisionnel.

⁸¹ Ici aussi, le processus de sélection des PAL n'est pas connu des acteurs rencontrés. La plupart souligne un besoin de plus de transparence et remettent en cause le bien-fondé de cette structure (acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux au niveau local).



Présentation des activités du RODEL par ses membres à l'équipe d'évaluation, à Natitingou

On peut par contre estimer que les bases d'un espace de dialogue ont été créées *au niveau décentralisé*, notamment grâce au programme PRODECOM qui a vu une collaboration entre OSCs et entités décentralisées (notamment dans l'élaboration des plans de développement communal). La suite de ce programme sous le 10^e FED (PACTE) et le choix du développement local comme secteur de concentration devraient renforcer cette tendance. Des projets tels que l' « *Appui au développement social et environnemental à Bohicon et Ouidah* » présenté par l'ONG italienne CISV en partenariat avec le réseau TONAMIN ont également encouragé la participation d'OSCs au niveau décentralisé.

La participation des OSC a été variable dans les différentes phases du processus de décentralisation. En amont, elle a été précurseur du processus de décentralisation, en étant aux côtés des populations dans le développement local avant que l'Etat ne s'y engage. Au niveau de la mise en œuvre, l'Etat n'a pas vraiment su travailler avec les OSC, surtout en raison du concept flou de la SC. Les OSC ont eu un rôle de :

- Mobilisation des populations
- Vulgarisation sur les textes de loi
- Lobbying sur certains dossiers au niveau de l'assemblée
- Organisation de rencontres au niveau national
- Préparation des élections communales (sensibilisation électeurs et éveil sur le genre)
- Relai de l'information
- Fonction de veille
- élaboration des PDC

L'impact de la participation des OSC dans le processus de décentralisation a cependant été limité par :

- Une faiblesse de l'Etat qui ne remplit pas toutes ses obligations – réglementation (quid des compétences juridique des arrondissements)
- Une réticence de l'Etat à collaborer avec la SC (notamment au regard de la diversité des OSC, leur manque de coordination, de structures fédératives au niveau national et local, et leur politisation)
- Une faiblesse des maires, mal préparés face à leurs nouvelles responsabilités
- Une politisation du niveau local qui a amené à des conflits ouverts entre le maire et le conseil municipal (destitution des maires), amenant ainsi le préfet à prendre en charge la définition du budget de la commune (absence de dialogue)
- Manque de transfert de compétence et de ressources
- Manque de relation avec les populations à la base
- L'absence d'un fonds d'appui aux investissements qui aurait pu permettre de mettre en œuvre les PDC

L'approche de gouvernance locale semble être encore trop axée sur le commandement et non pas sur le développement de sorte que le dialogue est de fait limité.

L'on peut noter que dans le cadre de l'appui budgétaire, le gouvernement a prévu 3 Mrd pour le Fonds d'appui à la Décentralisation (FADEC). Ce fond est composé de crédits affectés (en fonction du DCRP sur les secteurs prioritaires) et de crédits non affectés (arbitrage au niveau communal)

Suite au forum réalisé lors de notre présence au Bénin, il semble que deux axes se dégagent :

- Nécessité d'élaborer une politique nationale de décentralisation en identifiant les acteurs et leurs rôles spécifiques dans le cadre des enjeux communaux.
- L'élaboration d'une charte de la gouvernance locale (droits et devoirs de chaque type d'acteurs) avec comme défis la mise en place d'un cadre fonctionnel de dialogue.

Conclusion :

L'aide de la CE octroyée au travers des OSCs au Bénin n'a que très timidement contribué à améliorer la participation aux processus politiques et de gouvernance au niveau national. Ce constat se base sur l'implication tardive (à partir de 2004) des OSCs dans le suivi et l'élaboration des activités de la CE et le manque de transparence de son aide (surtout l'appui budgétaire). Deux programmes d'appui aux OSCs sont apparus après 2002 mais leur impact est encore très faible. De bons résultats ont néanmoins été obtenus de manière ponctuelle via certaines lignes thématiques. Par ailleurs au niveau décentralisé, le programme PRODECOM et certaines lignes thématiques ont permis l'émergence de cadres de concertation entre les entités décentralisées et les OSCs. Il faut cependant faire attention à la multiplication de cadre de gouvernance ou de concertation local, créés par les projets en dehors des dynamiques existantes.

6.3 L'aide de la CE octroyée au travers des OSCs a contribué au progrès en matière de développement économique local.

La majorité des acteurs rencontrés s'accorde à dire que les OSCs sont des acteurs de développement économique local importants. D'une part, les OSCs emploient un nombre important de personnes. D'autre part, l'action des OSCs profite à de nombreux individus.

L'équipe d'évaluation a rencontré l'Union Départementale des Organisations Professionnelles d'Éleveurs de Ruminants du Borgou et de l'Alibori, dont les réalisations (en partenariat avec l'AFDI) ont bénéficié de fonds européens à travers la ligne cofinancement ONG. Les représentants de l'UDOPER ont mentionné les impacts suivants du programme :

- Augmentation des revenus des membres éleveurs (avec en terme d'indicateur le nombre plus élevé de motos dont ils disposent)
- Augmentation des personnes alphabétisées
- Augmentation de la capacité de gestion de leurs comptes
- Augmentation de la transformation des produits laitiers (et plus grande variété des produits –yaourt, fromage)
- Augmentation des retenues d'eau (construites et gérés par les membres)
- Augmentation de la participation des éleveurs dans les instances de décision (les maires)
- Augmentation du nombre d'écoles pour les éleveurs. Ces écoles sont créés par les éleveurs qui en assurent le fonctionnement pendant plusieurs années jusqu'à ce qu'elles soient reconnues par l'Etat qui alors les prend en charge (8 des 12 écoles créés par UDOPER ont été prises en charge par l'Etat jusqu'à présent).
- Augmentation du nombre de filles, même si le taux de scolarisation des filles reste faible. Ce taux serait en forte augmentation depuis 5 ans.
- Ont poussé le gouvernement à rendre obligatoire la vaccination sur tout le territoire
- Participent à la définition des stratégies sectorielles au niveau de l'élevage
- Ont poussé le gouvernement à baisser le prix du vaccin de 250 FCFA à 130 FCFA la dose
- Des OSC leur rendent visite pour tirer parti de leurs expériences.



Laiterie mise en place par l'UDOPER à Godonou, avec le soutien de la CE

L'équipe a également visité le projet d'appui au développement social et environnemental à Bohicon et Ouidah conjointement mis en œuvre par l'ONG italienne CISV en partenariat avec le réseau TONAMIN (financement à partir de la ligne cofinancement ONG). Le réseau emploie plusieurs personnes qui s'assurent de la collecte des déchets, créant ainsi une certaine activité économique.

De l'avis des acteurs, la contribution des OSC au développement économique local est liée aux aspects suivants :

- Grande expérience de développement participatif
- Conduite efficace des actions de développement
- Bonne performance dans le rapprochement avec les populations de base
- Capacité de facilitation dans les processus de décentralisation avec les populations
- Flexibilité des OSC (trop grande lourdeur de l'administration)
- Capacité de mobilisation sociale et de plaidoyer
- Suivi des actions plus rapproché que le gouvernement
- Les OSC sont à la base de beaucoup de changement
- Impulse les réformes
- Touchent les plus vulnérables

Cet impact est cependant réduit par les éléments suivants :

- Manque de cadre crédible consensuel pour jouer son rôle
- Non spécialisation des ONG
- L'Etat feint de reconnaître les OSC
- Manque de moyens des OSC (lutte pour la survie ou la recherche de fonds pour maintenir contact avec la base)
- Lien étroit entre certaines OSC et le domaine politique qui discrédite les OSC.

- Forte politisation⁸²

Dans le cadre de UDOPER, les principaux éléments qui ont contribué au succès du processus sont les suivants :

- Mouvement structuré à la base
- Choix de mettre des professionnels à la direction
- Appui externe, recherche de financement
- Leaders paysans fort
- Vision et plan d'action
- Importance de l'aspect communautaire (les peuls étaient marginalisés)
- Structuration ascendante de la base vers le haut (département)
- Approche participative
- Activités d'accompagnement social (école)
- Elaboration des plans d'actions par les gens eux-mêmes
- Statuts transparents et apolitiques

Il reste malgré tout difficile d'évaluer l'impact économique des activités menées par les OSCs au niveau local. Néanmoins celles-ci ne se sont pas vu donner la chance de démontrer leur valeur ajoutée, sauf dans de rares cas (tels que mentionnés ci-dessus). La CE a davantage consacré son aide à l'appui macro-économique envers le gouvernement.

Conclusion :

Il est difficile d'estimer l'impact de l'aide de la CE qui a transité par les OSCs au Bénin en matière de développement économique local, dans la mesure où l'appui reste limité et qu'il n'a avait pas de fonds d'investissement qui aurait pu concrétiser les plans de développement communaux.

Quelques projets ont cependant reçu des financements via la ligne cofinancement ONG. Ceux que l'équipe d'évaluation a pu visiter ont eu un impact significatif sur le développement économique local. Parmi les éléments importants qui peuvent renforcer l'impact des OSC on peut noter l'approche participative, l'engagement sur le long terme et la mise en concertation des acteurs.

⁸² L'on peut ici souligner une remarque faite par un acteur non gouvernemental, qui souligne qu'au Bénin « dès que l'on fait une critique à quelqu'un on est accusé de faire de la politique », et qu'il y a une nécessité de renforcer une éducation en acceptation de critique auprès de la plupart des acteurs.

4.1.7. Question évaluative 7

Dans quelle mesure et comment les stratégies, programmes et projets de la Commission européenne mis en œuvre à travers les OSCs ont-ils fourni une réponse de développement pertinente et efficace dans des situations (post) conflictuelles/ dans des Etats fragiles/ dans des « partenariats difficiles » ?

Critère de jugement

L'aide de la CE octroyée au travers des OSCs a contribué à faire des progrès en matière de coopération efficace et durable dans des situations (post) conflictuelles/ dans des Etats fragiles/ dans des « partenariats difficiles ».

Ce critère de jugement n'est pas pertinent dans le cas du Bénin.

PARTIE D: QUESTIONS DE GESTION (critère de l'efficience)

4.1.8. Question évaluative 8

Quel est le degré d'efficience du canal des OSCs pris dans son ensemble en termes de réalisation des objectifs de développement de la CE/UE ?

Cette question fournira une information globale sur le côté OSCs de l'efficience de ce canal mais se concentrera sur le côté CE de l'efficience.⁸³ La question principale sera d'évaluer la question suivante : combien efficaces sont les systèmes de gestion de la Commission européenne (en termes de modalités de programmation ; de modalités de financement et de procédures ; de mécanismes de contrôle) en termes d'utilisation des CSOs comme un canal pour l'octroi de l'aide ?

Critères de jugement

8.1. La Commission européenne a des systèmes efficaces et des processus pour programmer l'aide transférée au travers des OSCs en ligne avec les objectifs établis et les choix de programmation.

Le manque de clarté des politiques de la CE en ce qui concerne le canal OSC a longtemps limité son utilisation. Aucune indication précise n'est fournie par le siège en ce qui concerne les différents types d'OSCs à prendre en considération et leur degré de structuration.

Un atelier de recentrage du concept de la société civile financé par la DCE a cependant permis de comprendre un peu mieux le rôle de chacun et donc d'affiner la stratégie d'intervention de la CE.

⁸³ Evaluer l'efficience du canal signifie évaluer l'efficience des CSOs ainsi que celle de la CE. La décision a été prise lors de la phase de démarrage de se concentrer sur l'efficience de la CE.

En ce qui concerne la programmation, beaucoup d'OSCs estiment cependant que la délégation n'a pas suffisamment profité des cadres de concertation tels que la PAS-CiB, qui a développé une expertise spécifique en matière de suivi de la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou ou encore Social watch dans le suivi de l'appui budgétaire. La seule possibilité concrète donnée à ces structures faitières est qu'elles peuvent participer aux appels à propositions, au même titre que les organisations individuelles. Ce qui souligne l'absence de réflexion sur les fonctions spécifiques des différents niveaux de structuration de la société civile.⁸⁴

Les OSCs n'ont vraiment été associées qu'à partir de l'exercice de programmation du 10^e FED.⁸⁵ La délégation a reçu du siège des lignes directrices⁸⁶ incitant à la réflexion sur l'utilisation du canal des OSCs et s'efforce de les respecter.

Il est intéressant de noter que la DCE a associé les OSCs à l'élaboration du profil de gouvernance sans que cela soit prévu dans les textes (COM 2006 421 final), ce qui donne un poids aux OSCs dans la programmation de la tranche incitative.

L'élaboration des approches sectorielles constitue une opportunité importante pour impliquer les OSC et définir ensemble des modalités de mise en œuvre des interventions. Cela ne s'est pas fait jusqu'alors de manière importante mais un engagement a été pris dans ce sens pour le 10^eme FED.

Le dialogue avec le gouvernement est jugé bon même si ce dernier a tendance à vouloir prendre en charge la structuration et la participation des OSCs ce qui présente des risques d'instrumentalisation des OSCs et de récupération politique.

Il n'existe par contre aucun cadre de concertation inter-bailleurs en matière de programmation de l'aide acheminée au travers des OSCs.

Conclusion :

Il manque à la DCE un cadre consistant permettant une programmation stratégique de l'aide octroyée au travers du canal des OSCs.

Une attention trop faible est accordée à l'implication des structures fédératrices des OSC dans le dialogue politique ainsi qu'à leur renforcement.

La programmation du 10^eme FED a lancé un processus de dialogue qu'il s'agit maintenant de développer et opérationnaliser aux différents niveaux d'intervention.

8.2. La Commission européenne a des systèmes de gestion et des procédures efficaces pour transférer l'aide au travers des OSCs.

La ligne budgétaire cofinancement ONG a permis aux OSCs européennes de jouer un rôle de « tampon » pour réduire le poids des procédures de la CE vis-à-vis des OSCs béninoises. La DCE regrette néanmoins que ce parrainage et le manque de

⁸⁴ Le faible montant du plafond autorisé dans l'appel à proposition explique par exemple le fait que la PASCIB n'ait pas soumis de proposition (dixit PASCIB).

⁸⁵ Bien que la participation des OSCs ait commencé lors de la revue à mi-parcours du 9^e FED.

⁸⁶ Commission Européenne, Lignes directrices pour les délégations de la CE sur la mise en œuvre des dispositions de l'Accord de Cotonou concernant les acteurs non étatiques, septembre 2003.

financement direct des OSCs béninoises aient retardé la prise en charge et la responsabilisation de ces dernières. Les nouveaux instruments thématiques sont donc accueillis avec enthousiasme. Par ailleurs la délégation pense qu'il faudrait revoir les grilles d'analyse car elles sont prévues pour les appels à proposition du siège.

La DCE au Bénin a fait preuve de flexibilité en adaptant dans la mesure du possible les procédures aux capacités des OSCs béninoises en ce qui concerne les appels à propositions. Des efforts d'adaptation ont également été consentis par exemple avec les programmes PSICD et OSCAR en ce qui concerne la capacité financière des OSC, en ne demandant plus les documents comptable pour les deux dernières années mais en acceptant un rapport narratif et financier ponctuels sans limite minimum de montant devant avoir été géré.

Les procédures liées aux appels à propositions semblent ne pas être adaptées pour le financement de projets de faible importance exécutés par des OSCs individuelles en raison des coûts élevés de gestion que cela entraîne. D'un autre côté, il s'agit d'une procédure qui permet de contracter avec les OSC de plus petite taille.

La CE semble davantage équipée pour canaliser son aide au travers des structures faitières ou des programmes d'appui aux OSC. L'expérience n'a cependant pas pu valider une telle assertion dans le cas du Bénin.

La procédure d'appel d'offres est jugée adéquate par la délégation car elle permet de faire jouer la concurrence. D'autres bailleurs partagent cette analyse. Beaucoup d'OSCs apprécient ce système mais doutent de la transparence du processus. D'un autre côté, ces appels d'offres devraient se limiter aux domaines où il faut faire jouer la concurrence et ne pas être utilisés pour de domaines liés à la représentativité des acteurs.

En ce qui concerne les contrats de subvention, la Délégation a contracté un cabinet d'audit pour suivre et former les OSC contractantes.

Conclusion :

La CE est plus équipée pour gérer des montants d'aide importants octroyés au travers d'organisations faitières que de faibles montants au travers d'OSCs individuelles. Cependant, ce potentiel n'a pas été utilisé.

Les appels à propositions sont appréciés, de même que les appels d'offre mais les mécanismes de sélection sont remis en cause.

L'implication des OSC n'est pas un thème transversal qui se retrouve dans les procédures devant être suivies dans les différentes interventions.

8.3. La Commission européenne a des mécanismes efficaces en place pour contrôler et évaluer l'utilisation des différentes approches et procédures et pour le dialogue sur les leçons apprises.

Du propre aveu de la délégation – mais d'autres bailleurs confessent qu'ils expérimentent les mêmes limites - la CE n'est pas équipée pour faire le suivi de petits projets confiés à une multitude d'OSCs individuelles. Les personnes rencontrées à la

Délégation ont toute souligné le manque de temps pour aller à la rencontre des OSC et de ne pas pouvoir suivre suffisamment les projets davantage sur le terrain.

Les OSCs estiment qu'elles ont un rôle à jouer à ce niveau (surtout les organisations faitières). Par ailleurs beaucoup regrettent également que le suivi de la CE soit davantage de nature contractuelle et financière plutôt qu'intéressé par le contenu.

Beaucoup d'OSCs et de membres de ministères se plaignent aussi du recours systématique à une expertise externe pour le suivi (souvent très coûteuse et pas toujours à même d'apprécier les réalités locales). Parmi les OSCs rencontrées certaines estiment qu'il serait possible de consacrer une part beaucoup plus importante aux projets en réduisant les coûts de matériel (achat automatique de véhicules...) et d'expertise externe (pour l'étude de faisabilité, le suivi, l'évaluation).

Un processus d'échange a été mis en place au niveau de la sous-région en ce qui concerne les programmes d'appui aux ANE / OSC sous l'initiative de l'unité E4. Un atelier d'échange a été organisé à Cotonou en 2007. Cette initiative est considérée comme très importante par la Délégation qui souhaiterait un développement de ce type d'appui du siège.

L'échange d'expérience entre les acteurs au niveau du Bénin s'est amélioré au cours des deux dernières années mais reste encore insuffisant, surtout en ce qui concerne les rôles de chacun aux différents niveaux d'intervention.

Les missions de monitoring du siège ne semblent pas avoir eu de valeur ajoutée par rapport à l'utilisation du canal OSC, notamment du fait de leur courte durée et de leur analyse trop superficielle de la situation des projets.

De même le backstopping des contractants de programmes spécifiques aux OSC ne semble pas avoir contribué à l'approfondissement de la réflexion dans le domaine de l'utilisation du canal OSC.

Les étapes d'évaluation à mi-parcours et d'évaluation finale sont donc les deux moments forts où un bilan sur les programmes OSC et le canal OSC peuvent être faits.

Conclusion :

L'échange d'expérience entre acteurs s'est amélioré mais reste encore insuffisant en ce qui concerne les rôles spécifiques des différents niveaux d'intervention. L'appui du siège en matière de capitalisation est considéré comme important et doit être développé de même que la mise en réseau des responsables des délégations au niveau de la sous-région.

8.4. Les capacités nécessaires sont en place pour gérer l'aide octroyée au travers des OSCs.

La déconcentration a entraîné une surcharge de travail pour la délégation, qui doit maintenant gérer les lignes thématiques. Malgré que les capacités en termes qualitatifs et quantitatifs de ressources humaines soient jugées satisfaisantes par la délégation, la CE n'est pas en mesure de gérer une multitude de petits projets avec différentes OSCs individuelles.

Les capacités semblent être insuffisantes, et ce à deux niveaux ; d'une part au niveau de la délégation, avec une seule personne en charge des OSC mais également

et surtout une insuffisance des capacités transversale de prise en considération des OSC et du canal OSC dans la conception et la mise en œuvre des programmes. D'autre part, au niveau de l'assistance technique des projets financés (unité de gestion des projets). Cette assistance technique, tant les experts en poste au Bénin que les responsables du siège des bureaux d'étude chargés du backstopping ne semble pas avoir enrichi la réflexion sur le rôle des OSC et avoir peu contribué au renforcement des capacités des OSC.

Conclusion :

De manière générale la CE a les capacités nécessaires pour gérer l'aide octroyée au travers des OSCs, même si celles-ci s'avèrent insuffisantes dans le cas d'une multitude de petits projets mis en œuvre par différentes OSCs individuelles ainsi que pour ancrer le canal OSC dans la transversalité des programmes financés.. Dans ce cas, le recours à des UGP s'avère être nécessaire. Une attention particulière doit cependant être accordée aux capacités de facilitation, d'écoute, de mise en relation et de renforcement des acteurs de la part des AT.

8.5. Les OSCs ont des systèmes de gestion et des procédures efficaces pour canaliser et contrôler l'aide de la CE.

Depuis l'éclosion de la société civile en 1990, un certain nombre de programmes ont été mis en place pour renforcer les capacités des OSC (notamment ONG) ce qui conduit à avoir une situation très variable au Bénin. Certaines OSCs sont très capables (surtout les OSC béninoises récipiendaires de programmes de formation ou soutenue par un tiers dans le cas de partenariat et les OSCs européennes) et ont mis en place des systèmes de gestion et des procédures efficaces (parfois celles-ci ont repris les systèmes et procédures de la CE, souvent avec l'appui d'OSCs européennes). D'autres sont moins compétentes et ont un besoin fort de renforcement des capacités.⁸⁷

Il faut cependant faire attention à séparer les OSCs « alimentaires » (souvent créées par des proches du gouvernement pour récupérer des financements ou bien par d'autres individus mais sans véritable compétence) et qui font un travail de mauvaise qualité. Un des problèmes est le positionnement de certaines OSCs - pourtant capables dans un domaine donné - sur d'autres secteurs, sans toujours d'expertise dans ces autres matières, et qui est souvent causé par le manque de ressources (malgré une certaine capacité).

Un grand nombre d'OSC ont fait leur preuve et sont capables de gérer des budgets importants.

Les OSC « durables » ont développé des systèmes de gestion des projets renforçant la qualité de leurs prestations, notamment la mise en place de :

- manuels de procédures, tirés ou adaptés des manuels de procédures utilisés par leurs partenaires-bailleurs
- plan de gestion des ressources humaines, y compris plan de formation de leur personnel (stabilisation du personnel dans l'institution)
- procédures comptables se référant au cadre béninois ainsi qu'au cadre demandé par le bailleur
- plan de communication

⁸⁷ Un acteur a parlé « d'ONG durable ; d'ONG en évolution et d'ONG défficiente. »

- système de suivi-évaluation
- outils informatiques

La recherche de financement conduit par contre certaines associations à se positionner dans des domaines où elles n'ont pas de compétence, ou à s'inscrire dans des plans des bailleurs même s'ils ne correspondent plus à la vision développée avec leurs membres.

Les différents niveaux de structuration ont été présentés sommairement en début de rapport et de manière détaillée en annexe 1. Il y a un réel problème de circulation de l'information entre le niveau central et les départements, surtout ceux éloignés de la capitale. Les organisations départementales mettent l'accent sur le fait qu'il y a des processus de regroupement au niveau des départements qu'il faut faire remonter au niveau national, surtout par type d'acteurs. D'un autre côté, il y a un phénomène de création de points focaux par des fédérations nationales, surtout au plan thématique. Les deux processus doivent être mis en cohérence / se rejoindre.

Dans l'Atacora, la structure de concertation des ONG mise en place semble avoir bien fonctionné jusqu'au moment, où la structure a mis en œuvre des projets et est rentrée en concurrence avec ses membres, ce qui a conduit à une crise de confiance.

Un grand nombre de « cadres de concertation » entre OSC et Etat existe, mais peu sont vraiment fonctionnels, la plupart se concentrant sur une information des acteurs sans véritable dialogue. Le manque de reconnaissance des compétences des OSC par l'Etat limite de fait le rôle qui leur est attribué.

Il y a également un problème de stratégie par rapport aux OSC avec ce que l'on peut appeler une « culture de l'échec ». Les PTF veulent travailler avec de petites OSC (comme par exemple la France au travers du FSD⁸⁸) qui ont de fait moins de compétence que les autres. Cette collaboration amène à augmenter les coûts de transaction et le risque d'échec qui alimente la remise en question des OSC au niveau national.

D'un autre côté, les OSC importantes qui ont fait leur preuve ont du mal à trouver des financements car les PTF pensent qu'elles sont une interface supplémentaire.

Or il y a là justement un rôle à jouer pour les grandes OSC dans la fédération des micro-initiatives, ingérables directement par les PTF et des besoins de renforcement de capacités au niveau communal, en un programme structuré et inscrit dans un PDC.

Conclusion :

La capacité des OSCs au Bénin est très variable mais il existe un nombre croissant d'organisations à même de gérer et de contrôler de manière efficiente l'aide de la CE.

Cependant la CE semble se concentrer sur de petites organisations sans voir les avantages qu'elle pourrait tirer d'une approche de renforcement des capacités à plusieurs niveaux.

⁸⁸ Fonds social de développement.

La mise en cohérence des processus de regroupement ascendants (construction par la base qui se fédère en niveau géographique plus importants (village, commune, département, province et pays) et descendants (démembrements des structures nationale qui construisent une représentation locale) représente un défi de grande actualité.

5. CONCLUSIONS

5.1. Principales conclusions des réponses aux questions évaluatives

Partie A : Valeur ajoutée potentielle et avantage comparatif des OSCs

Ni le concept « d'organisations de la société civile (OSCs) » ni sa valeur ajoutée potentielle ne sont clairement définis par la Commission européenne, malgré quelques mentions spécifiques.⁸⁹

En effet si la CE précise que son aide au développement peut être fournie au travers de différentes modalités, dont « l'appui à et via la société civile » très peu d'indications existent quant au type d'OSCs (associations, média...), à leur degré de structuration (OSC individuelle, organisation faîtière...), au contexte géographique (avec une nuance en ce qui concerne le rôle plus particulier des OSCs européennes) et aux modalités de collaboration.

La délégation de la CE au Bénin est engagée depuis 2004 dans un exercice de réflexion sur le rôle des OSC mais la réflexion sur l'utilisation du canal des OSCs est encore limitée. **(QE 1)**

Ce manque de cadre stratégique global se reflète dans les choix de programmation qui font un usage diffus des OSCs. Il est prévu que celles-ci jouent surtout un rôle en matière d'intermédiation sociale (domaine des infrastructures et intégration régionale), de santé (partenariat public-privé associatif) et de droits humains (lutte contre la traite des enfants). En fonction des secteurs, le rôle des OSC dans les processus de développement est plus ou moins développé.

Le processus de programmation du 10ème FED représente une rupture dans la mesure où il a fait l'objet d'une consultation réelle et large et opérationnalise en terme budgétaire son objectif de renforcement des capacités des OSC. La dimension « canal OSC » reste cependant faiblement traitée. **(QE 2)**

Partie B: Consistance avec les objectifs politiques

Les OSCs ont surtout été utilisées de manière ponctuelle comme prestataires de services à la dernière étape de la mise en œuvre, sans avoir été associées au préalable à l'élaboration des objectifs et des modalités d'exécution. Cette approche est consistante avec l'absence de cadre stratégique global.

Le rôle de plaidoyer, le renforcement des OSCs et l'appui aux initiatives de celles-ci a très peu été soutenu, surtout en ce qui concerne les regroupements d'acteurs (quelques changements depuis 2004) ; ce qui n'est pas en ligne avec les politiques de la Commission ni avec les choix de programmation faits à partir du 9^e FED. **(QE 3)**

En termes d'acteurs différentes OSCs ont été appuyées mais principalement des ONGs et surtout des OSCs européennes. La CE a par ailleurs eu recours à des

⁸⁹ Différents textes de la CE mentionnent spécifiquement la valeur ajoutée des OSCs en matière de droits humains, démocratisation, justice sociale, gouvernance (dont la lutte contre la corruption) et mise à disposition de services de base dans des situations de partenariat difficile ou d'Etat fragile.

OSCs individuelles plutôt qu'à des organisations faïtières, ce qui est cohérent avec la faiblesse du cadre global de l'appui aux OSC.

Le canal des OSCs a été cependant appuyé principalement par des approches projet tant sur le FED que sur les lignes budgétaires et thématiques.

Le transfert de l'aide à travers les OSC s'est fait essentiellement à travers la procédure d'appel d'offre dans la plupart des programmes, où les OSC peuvent réaliser des actions de sensibilisation.

Les AP constituent une opportunité importante de gestion des fonds pour les OSC mais un certain nombre d'éléments doivent être élaborés de manière participative et être mis en cohérence avec les objectifs stratégiques (élaboration des lignes directrices, composition du comité de sélection, processus de sélection des propositions, montants plancher et plafonds des AP,...).

Les lignes budgétaires et les facilités eau et énergie représentent les instruments les plus importants en matière d'utilisation du canal OSC. Les potentialités d'utilisation de ce canal sont fortes au niveau du FED mais encore peu utilisées. Cela devrait être le cas dans le 10eme FED. **(QE 4)**

La participation des OSC sur la programmation et le suivi de l'appui budgétaire est faible. La réflexion sur les liens entre OSC et appui budgétaire n'est pas très avancée et constitue un défi pour la coopération future (implication des OSC dans la discussion sur les critères de performances, les modalités de suivi de l'AB,...).

L'utilisation d'OSCs individuelles plutôt que faïtières, le manque d'harmonisation des procédures et de cadre de concertation ne sont pas en ligne avec les engagements de Paris. Enfin, beaucoup d'acteurs reprochent à la CE de baser son suivi sur des questions de procédure plutôt que de contenu. **(QE 5)**

Partie C: Impact et durabilité

Compte tenu du faible montant transféré par les OSC, il est difficile de mesurer leur impact sur les services sociaux de base au bénéfice des communautés pauvres et marginalisées. Les OSCs au Bénin ont cependant, de l'avis de tous les acteurs rencontrés, une valeur ajoutée dans la prestation de services sociaux de base auprès des populations les plus vulnérables.

L'aide de la CE octroyée au travers des OSCs au Bénin n'a que très timidement contribué à améliorer la participation aux processus politiques et de gouvernance au niveau national. Un impact est cependant visible au niveau décentralisé bien que la multiplication de structure de concertation issues des projets rende difficile la concertation et n'assurent pas la durabilité des processus.

Une conclusion similaire peut être faite en ce qui concerne de développement économique et local. Les projets que l'équipe d'évaluation a pu visiter ont cependant eu un impact significatif sur le développement économique local. Parmi les éléments importants qui peuvent renforcer l'impact des OSC on peut noter l'approche participative, l'engagement sur le long terme et la mise en concertation des acteurs. **(QE 6)**

Partie D: Gestion, efficience

La DCE souffre de l'absence d'un cadre stratégique global pour l'utilisation du canal des OSCs, notamment en ce qui concerne la faiblesse du dialogue avec les regroupements d'acteurs.

Le processus de programmation participative du 10eme FED constitue une étape importante dans la construction d'un cadre plus stratégique.

La CE est plus équipée pour gérer des montants d'aide importants octroyés au travers d'organisations faïtières que de faibles montants au travers d'OSCs individuelles. Cependant, ce potentiel n'a pas été utilisé. Les appels à propositions sont appréciés, de même que les appels d'offre mais les mécanismes de sélection sont remis en cause.

L'échange d'expérience et la capitalisation restent relativement faibles.

Il existe un nombre important d'organisations à même de gérer et de contrôler de manière efficiente l'aide de la CE. L'objectif d'atteinte des populations vulnérables conduit la Délégation à vouloir travailler avec de petites organisations qui ont-elles des lacunes en matière de capacités de gestion. Il existe un grand nombre de dynamiques de structuration des OSC qui nécessitent une mise en cohérence. **(QE 8)**

5.2. Principaux axes de discussion pour le rapport général

Des conclusions précédentes, certains axes majeurs ressortent qui pourraient contribuer à améliorer l'utilisation du canal OSC :

1) Renforcement du cadre stratégique global pour l'utilisation du canal des OSC. Ce cadre devrait mieux spécifier les rôles des différents types d'OSC et différents niveaux d'intervention et les mettre en cohérence:

- Avec les objectifs de réduction de la pauvreté et d'augmentation de l'efficacité de l'aide
- avec les différents **contextes** politiques et géographiques
- les différents **instruments** de la coopération
- les différentes **approches** pouvant être utilisées
- les différentes **modalités de financement**

Ce cadre pourrait ainsi définir des combinaisons particulières d'approches et d'instruments et d'OSC en fonction des objectifs à atteindre dans un contexte spécifique.

2) Il est important de bien réfléchir aux **stratégies** qui peuvent faire coïncider les objectifs de réduction de la pauvreté et d'augmentation de l'efficacité de l'aide. Comment toucher les OSC les plus vulnérables tout en ne devant pas gérer du siège une multitude de microprojets ? Les réponses à cette question ont des implications en terme de partenariat (renforcer le partenariat avec des regroupements de structures ou des collectivités locales ou même l'Etat), de gestion des programmes de la CE (gestion collégiale ou délégation de responsabilités) de procédures (renforcer la composante « programme structuré de microprojet et renforcement de microstructures » dans les AP et renforcer la transparence des processus décisionnels) et de modalités de financement (comment utiliser l'appui budgétaire).

3) le processus de programmation de la coopération doit se faire de manière participative afin de traduire le cadre stratégique en engagements concrets et permettre

d'optimiser les rôles de prestataire de service mais également de plaider et de dialogue des OSC, en respectant la différenciation entre les différents niveaux des structures OSC et les différentes catégories d'acteurs.

4) Compte tenu de l'importance de **l'appui budgétaire**, il est particulièrement urgent de réfléchir aux modalités d'implication des OSC dans la programmation et la gestion de l'appui budgétaire (y compris soutien à des structures de suivi de l'AB), de même que sur les modalités opérationnelles d'un appui budgétaire ciblé pour le renforcement de la SC avec la création d'un fonds d'appui au niveau du gouvernement (dans le respect des règles de transparence de gestion).

5) Les **appels à propositions** constituent une opportunité importante d'utiliser le canal des OSC. Il faut les renforcer en définissant de manière participative un certain nombre d'éléments doivent être mis en cohérence avec les objectifs stratégiques (élaboration des lignes directrices, composition du comité de sélection, processus de sélection des propositions, montants plancher et plafonds des AP,...).

6) Au **niveau décentralisé**, il existe un réel potentiel pour renforcer l'utilisation du canal OSC, en optimisant son impact sur le développement social et économique des populations les plus vulnérables et en promouvant la gouvernance locale. A ce titre, il est important de réfléchir à la mise en cohérence des dynamiques de concertation ascendante et descendantes, de bien réfléchir aux rôles des différents acteurs au niveau de développement local, ainsi que sur les modalités participatives de programmation et de gestion des fonds, au renforcement de dynamiques existante plutôt que la création de structures « projet » qui ne s'inscrivent pas dans la durabilité.

7) la **capitalisation** et l'échange d'expérience entre les acteurs (nationaux et internationaux) doit être renforcée et utiliser les TIC actuelles (mise en réseau au niveau des délégations et services de l'ON, forum de discussion inter-acteurs, appui thématique du siège ou de personnes-ressources,...)

8) L'utilisation des **procédures** doit se faire dans une optique d'atteinte de résultats et permettre une certaine flexibilité. Il ne s'agit pas essentiellement de remettre en cause les procédures, qui de l'avis de la plupart des acteurs apportent un plus dans la qualité de projets mais d'améliorer certains aspects dans leur gestion (nature des documents devant être fournis, délais de traitement,...).

9) Une étude devrait être réalisée sur l'incidence de la procédure contrat cadre au niveau de l'utilisation du canal OSC. En effet, cette procédure favorise la contractualisation avec des gros bureaux ou des consortia, ce qui risque de marginaliser le recours aux ANE locaux.

Annexes

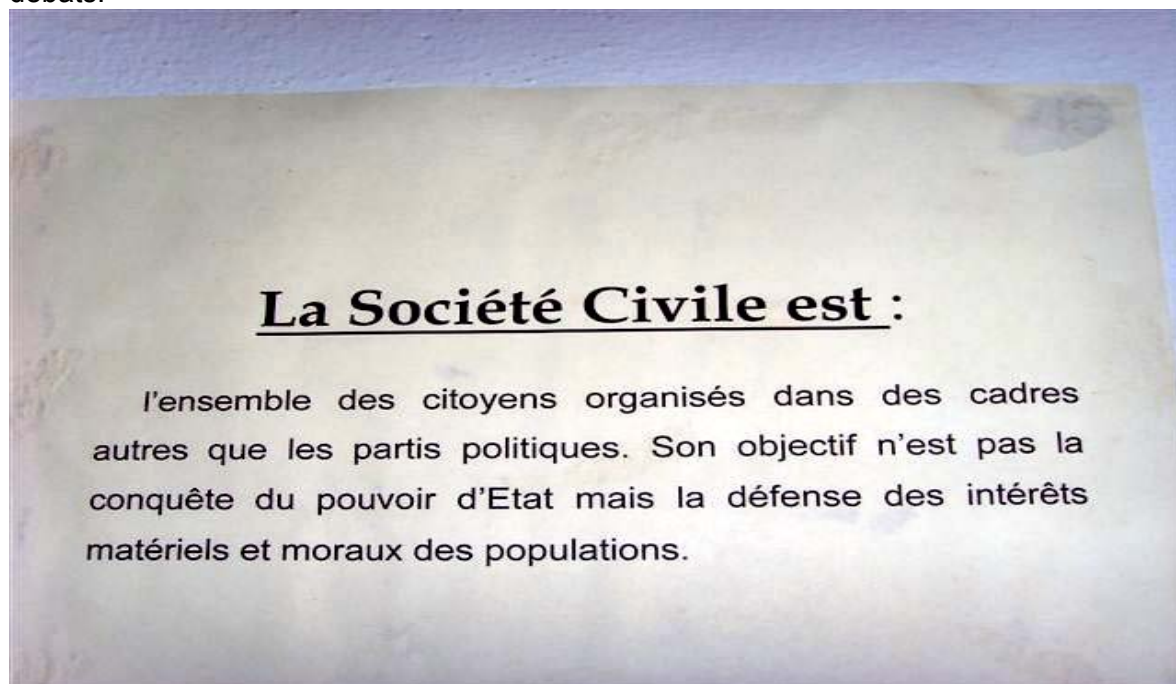
6. ANNEXE I : PROFIL DES OSCS AU BENIN

1) Contexte général

Le terme « société civile » est mentionné dès les années '60 dans la définition des coopératives et de leurs unions par ordonnance. Mais le Bénin ne connaît une ère de démocratisation qu'à partir de 1990, après des années de dictature. La convocation de la Conférence des forces vives de la nation qui s'en suit (1990) et une nouvelle Constitution garantissant la liberté d'association (respectée depuis par les différents gouvernements) encouragent la création d'OSCs.

Celles-ci s'enregistrent officiellement auprès du Ministère de l'intérieur et de la sécurité publique, qui se fait représenter dans les régions par les préfetures. Durant les quinze dernières années, l'effectif des OSC a connu une croissance exponentielle en raison du cadre juridique et politique très favorable pour la création et la reconnaissance officielle des associations suivant le schéma préconisé par la loi (française) de 1901 relative au contrat d'association et dont les dispositions offrent une grande souplesse. En dehors de cette loi, il existe au moins une douzaine de textes législatifs, sept textes réglementaires et quatre textes conventionnels qui réglementent⁹⁰ le secteur des OSC.

Cependant, ils sont mal connus par les OSC en raison de leur dispersion et des difficultés que ces dernières rencontrent pour les appréhender en temps réel. Par ailleurs, on constate que ces mêmes textes sont confus quant à l'identité des OSC si bien que leur application n'est pas effective. En d'autres termes, la problématique liée à sa définition, sa légitimité et son champ d'action reste encore un enjeu de débats.



Affiche exposée dans les bureaux de la Direction départementale de la promotion de

⁹⁰ In : « Atelier national de clarification des textes régissant les Organisations de la la Société Civile (OSC) au Bénin : Documents juridiques à étudier au cours des travaux » – Recueil de textes réalisé pour le programme OSCAR par Désiré H. AIHOU (GECA PROSPECTIVE). Bohicon Octobre 2007

la société civile (DDPSC/ A-D) à Natitingou

Pour remédier à cette situation, les OSC, en partenariat avec le MCRI-PPG⁹¹ et avec l'appui du Programme OSCAR⁹² (financé par la CE) ont lancé un processus de réflexions pour une clarification du concept et son opérationnalisation dans le contexte béninois. C'est dans ce cadre qu'un atelier national de recentrage et de clarification du concept a été organisé les 18, 19 et 20 septembre 2007 à Cotonou. Au terme des travaux, les participants ont adopté la définition suivante :

« La société civile est composée d'associations à but non lucratif et apolitique, poursuivant des objectifs d'intérêt général. Elle a pour but de défendre et de promouvoir les intérêts des populations. Son mode de fonctionnement est basé sur une prise de décision démocratique. Elle exerce des fonctions d'auto-gouvernance aux plans local, national et international, indépendamment de l'Etat et du marché ou des pouvoirs politiques ».

Une première typologie qui a été dégagée de cette définition, laquelle identifie sept composantes des OSC à savoir:

- les confessions religieuses
- les Organisations Non Gouvernementales
- les Syndicats
- les Médias
- les Organisations socioprofessionnelles
- la Chefferie traditionnelle
- les Associations (de développement, des femmes, des jeunes, etc.)

Deux semaines plus tard, une autre rencontre initiée par les mêmes acteurs a eu lieu les 9 et 10 octobre 2007 et s'est penchée sur la clarification des textes régissant les OSC au Bénin. En attendant les conclusions opérationnelles de cette dernière rencontre qui vise à régler les questions liées à l'inadéquation du cadre législatif et réglementaire qui caractérise le secteur, on peut retenir qu'il y a une volonté commune des autorités politiques et des responsables d'OSC de sortir ce secteur du flou juridique et sociopolitique qui mine son développement. Un comité national de suivi de la mise en œuvre des résolutions de l'atelier de recentrage a d'ailleurs été mis en place et devra, au bout d'un an, réaliser sa mission.

La Constitution de 1990 prévoyait par ailleurs un processus de décentralisation, qui a été voté en 2000 ; mais les premières élections communales et municipales n'ont eu lieu en décembre 2002 et en janvier 2003. Si la décentralisation a pour but d'enraciner la démocratie à la base et de responsabiliser les populations à la gestion de leurs localités, elle rencontre certains problèmes. Au-delà des insuffisances et retard liés au transfert de moyens financiers et de compétences, se pose la question de l'implication effective et efficace des OSCs en tant que partenaires des communes⁹³, malgré les intéressantes initiatives que ces dernières développent (voir le cas d'étude : annexe II).

D'une manière générale, les OSC au Bénin sont utilisées comme prestataires de services et/ou partenaires au dialogue politique, mais dans une moindre mesure. Elles interviennent également dans le travail de lobbying et de plaidoyer dans le ca-

⁹¹ Ministère en charge des relations avec les institutions, la société civile et les béninois de l'extérieur, porte parole du Gouvernement.

⁹² Organisations de la société civile appuyées et renforcées.

⁹³ Corre, G. et Gahou, E. 2005. *Les acteurs non étatiques au Bénin - Le dialogue sur la coopération s'organise*. (ECDPM En Bref 3E). Maastricht : ECDPM

dre d'initiatives propres, essentiellement financées par des partenaires techniques tels que les ONG internationales et les fondations installées ou non au Bénin.

Même si elles sont de plus en plus intégrées au sein des comités de suivi ou consultatifs de projets pour garantir la prise en considération de leurs connaissances et expériences du secteur dans l'exécution des programmes, elles ne sont souvent pas utilisées sous forme contractuelle pour suivre l'impact de certains programmes sur la réduction de la pauvreté. Par moment et dans certains contextes, elles sont associées aux revues à mi-parcours, aux audits et aux évaluations, mais tout cela reste à codifier et à institutionnaliser.

A titre d'exemple, on peut noter que contrairement aux innovations contenues dans l'Accord de Cotonou signé le 23 juin 2000, le processus de programmation du 9ème FED au Bénin, comme cela a d'ailleurs été le cas dans la plupart des pays africains, n'a pas connu une réelle participation des Acteurs Non Etatiques (ANE) et de la société civile (SC) en particulier. Plus tard, cette insuffisance a été corrigée dans une certaine mesure, à l'occasion de la revue opérationnelle de l'année 2003 quand la Délégation de la Commission Européenne (DCE) et l'Ordonnateur National (ON) du FED ont décidé de dégager 2 Millions d'Euros au titre du renforcement des capacités de la société civile. Ce dialogue a connu une certaine évolution dans le cadre de la revue finale du 9ème FED et de la programmation du 10ème FED.

2) Acteurs en présence

Actuellement, le Bénin compte plus de 6000 OSC parmi lesquelles prédominent les ONG et associations assimilées qui sont légalement enregistrées, mais les unes sont plus dynamiques que les autres. Leur répartition spatiale est très déséquilibrée car la plupart d'entre elles ont leur siège social dans les grands centres urbains, notamment à Cotonou et environs, ou dans les grandes villes comme Porto Novo, Abomey, Parakou et Natitingou.

En effet, sur la base des données du répertoire des ONG réalisé en 2000 par le ministère chargé de la coordination de l'action gouvernementale, du plan du développement et de la promotion de l'emploi⁹⁴ on peut dénombrer 1196 ONG réparties dans les 12 départements du pays. Les départements de l'atlantique et littoral ont la plus forte population d'ONG qui s'élève à 753 soit environ 63%. Les départements ayant les plus faibles proportions sont ceux du Borgou et de l'Alibori avec un effectif total de 44 ONG (4%). Comme le montre le tableau qui suit, selon les sources, les chiffres sur les OSC varient, mais il est important de noter une croissance exponentielle de leur nombre à partir de l'année 2002.

⁹⁴ Intitulé « liste des ONG en activité au Bénin au 30 juin 2000 »

Tableau : Tendances de créations d'associations de type loi 1901 au Bénin

Période	Tendances de création D'OSC	Observation
De 1958 à la période post indépendance (1971)	Le nombre moyen annuel de créations d'associations a plafonné à 73 (année 1960 avec la fièvre des indépendances. Sinon il oscille entre 40 et 50.	La majorité des associations créées entre 1958 et 1989 sont des groupements professionnels de métiers, des organisations locales de ressortissants, des associations sportives et religieuses.
Période révolutionnaire (1972/1989)	Avec le système de Parti-Etat, les libertés associatives sont régentées : de 28 créations en 1972 (début de la révolution), on est passé à 0 création entre 1978 et 1980, puis 1 à 5 créations entre 1981 et 1984.	
Période de faillite économique et de crises sociales généralisées (1986/1989)	Les créations d'associations vont redémarrer beaucoup plus au niveau des associations locales de ressortissants : 16 créations en 1986, puis 28 en 1987, 30 en 1988 et 43 en 1989, année de grande mobilisation des citoyens pour la fin du régime révolutionnaire.	
Période démocratique (à partir de 1990°)	La Constitution de décembre 1990 en son article 25 a réhabilité la liberté d'association. On assistera à une envolée des créations : de 1990 à 1996, on oscille entre 130 et 281 créations pour passer entre 466 à 556 de 1997 à 2001. L'année 2002 verra une croissance exponentielle avec 2218 créations. Les données consolidées des préfectures et du MISD ⁹⁵ ne sont pas encore disponibles.	

Source : In Rapport CIEDEL (2004) - Chiffres de la direction des affaires intérieures

Ainsi, en dehors de la composante ONG, on note une insuffisante connaissance de la dynamique des autres OSC et il serait certainement utile de mettre au point des répertoires pour les autres composantes de la société civile du Bénin et de procéder à une actualisation régulière des données enregistrées. L'adoption d'une définition et d'une typologie opérationnelles des OSC au plan national devrait faciliter l'élaboration desdits répertoires.

Dans un système démocratique soutenu par un processus de décentralisation, comme c'est le cas au Bénin, la SC est un ensemble complexe et hiérarchisé avec des regroupements à trois niveaux : le niveau primaire, le niveau intermédiaire et le niveau supérieur.

Le niveau primaire est composé des organisations à la base ou communautaires ; ces organisations qui existent dans les villages, arrondissements et quartiers de ville, sont composées de citoyens, volontairement regroupés en association dans le but de régler les problèmes quotidiens auxquels ils sont confrontés.

Le niveau intermédiaire est composé d'Organisations non gouvernementales, d'associations plus structurées et d'unions de producteurs ou d'artisans dont les interventions couvrent plusieurs communes ; ce niveau établit le lien entre les cellules primai-

⁹⁵ Ministère de l'intérieur, de la sécurité et de la décentralisation.

res et assure leur participation aux institutions et processus au-delà du niveau local. C'est le cas des regroupements d'ONG de type fédération, réseau, consortium ou forum établis sur une base régionale, thématique ou les deux à la fois. A titre d'exemple on peut citer les fédérations départementales d'associations de parents d'élèves (FEDAPE), d'artisans (FEDA), les unions départementales de producteurs (UDP), la SCONGA (structure de concertation des ONG de l'Atacora), le Réseau des ONG du Mono-Couffo pour un changement climatique ; le Réseau départemental de lutte contre le SIDA, etc..

Le niveau supérieur est quant à lui constitué d'organisations spécialisées ; ce niveau assure 2 fonctions :

- défendre et promouvoir les intérêts de la société civile vis-à-vis de l'Etat et du marché,
- donner des appuis spécialisés (formation et assistance technique, recherche et plaidoyer etc.) aux ONG, fédérations et regroupements des autres composantes de la société civile du niveau intermédiaire ; on retrouve à ce niveau les associations spécialisées, les organisations professionnelles, les centrales syndicales et / ou les confédérations, etc.

C'est le cas des réseaux d'ONG tels que Social Watch, REDAD (Réseau de Développement d'Agriculture Durable), ROBS (Réseau des ONG Béninoises de Santé); Consortium Alafia (Association nationale des praticiens de la Microfinance), RIFONGA, WILDAF, GPIFeD, la CSA (Centrale des Syndicats Autonomes du Bénin), la CGTB (Confédération Générale des Travailleurs du Bénin), le Réseau des Journalistes Economiques du Bénin, la FENAB (Fédération Nationale des Artisans du Bénin), la FENAPEB (Fédération Nationale des Associations de Parents d'Elèves), la Fédération des Unions de Producteurs (FUPRO), la FENONG (Fédération Nationale des ONG du Bénin), le CONGAB (Conseil des ONG en Activité au Bénin), le FONGIB (Forum des ONG Internationales intervenant au Bénin), etc...

A côté de ces formes classiques, il y a des types particuliers de regroupements de niveau supérieur qui sont en réalité des coalitions de réseaux et structures faïtières tels que le FOSAC (Forum des ONG Béninoises pour le Suivi de l'Accord de Cotonou qui réunit plusieurs réseaux thématiques de niveau supérieur), le ROSYB (Réseau des Organisations Syndicales du Bénin qui regroupe la plupart des Centrales et Confédérations Syndicales), le FONAC (Front des Organisations Nationales Anti-Corruption) etc..

A cela il faut ajouter les plates formes nationales d'organisations de la société civile qui ont l'ambition de représenter la plus grande diversité des OSC au plan national et régler par là les questions d'interlocuteur officiel que posent généralement les acteurs étatiques et certains partenaires techniques et financiers. C'est le cas de la PASCiB (Plate Forme des Acteurs de la Société Civile du Bénin) qui regroupe aujourd'hui une dizaine de composantes avec des points focaux dans chacun des départements du pays et de la PNOPPA⁹⁶ (Plate forme Nationale des Organisations de Paysans et de Producteurs Agricoles) qui regroupent aujourd'hui toutes les sensibilités (agriculteurs, éleveurs, pêcheurs et filières de productions agricoles organisées de la base jusqu'au sommet). Ces initiatives assez récentes (2003 pour la PASCiB et 2006 pour la PNOPPA) sont le résultat d'un processus endogène et ouvert d'auto-organisation et de ce fait présentent des signes de viabilité.

⁹⁶ L'ANOPER (Association Nationale des Organisations Professionnelles d'Eleveurs de Ruminants née du développement de l'UDOPER qui a été rencontrée par la mission est également membre de la PNOPPA)

Les OSCs ont des degrés de représentativité et de structuration différents; en dehors des ONG et organisations socioprofessionnelles, les autres composantes, notamment les confessions religieuses et la chefferie traditionnelle ont fait l'objet de très peu d'investigations.

Ainsi au niveau des ONG, des associations (de développement, des femmes, des jeunes, etc..) et des organisations socioprofessionnelles on observe beaucoup plus de logique de représentation respectant les trois niveaux décrits ci-dessus. Cette structuration est moins caractéristique des organisations syndicales et de médias. Au niveau local ou départemental, les structures de représentation généralement observées sont les organisations de niveau intermédiaire et les points focaux départementaux ou communaux mis en place par les structures de niveau supérieur et qui s'emploient à ancrer leur dynamique dans les processus de décentralisation avec des intérêts manifestes pour les concertations au niveau local avec les collectivités décentralisées.

3) Forces et faiblesses

Le contexte politique béninois est favorable aux OSCs et l'attention dont la société civile commence à bénéficier ces dernières années de la part des pouvoirs publics et des bailleurs de fonds constitue un atout non négligeable. Par sa contribution au développement socio-économique du pays, par l'impact de ses actions sur les populations à la base, et par sa capacité de mobilisation d'éveil, d'éducation et de conscientisation des populations, la société civile du Bénin s'est imposée comme un acteur et un partenaire de l'Etat et des bailleurs de fonds.

La force principale de la société civile du Bénin réside dans la densité et la richesse du tissu associatif. Il existe en effet dans le pays plusieurs milliers d'associations, de groupements villageois et d'organisations non gouvernementales, dont les actions sont portées par beaucoup de jeunes et de femmes dynamiques et bénévoles.

Avec l'approfondissement du processus de décentralisation, la société civile voit s'ouvrir devant elle de meilleures perspectives d'enracinement, de légitimation et de consolidation.

Les OSC d'une manière générale et les ONG en particulier couvrent pratiquement tous les domaines sectoriels ou thématiques liés au développement. Leurs domaines d'activités sont donc larges et très variés si bien que certaines d'entre elles se retrouvent pratiquement dans tous les domaines et manquent ainsi de spécialisation. Pour la grande majorité, les domaines de compétences sont limités et elles doivent faire au défi de la professionnalisation.

Le cadre juridique est source de confusion, malgré des efforts consentis dans ce sens par le gouvernement en partenariat avec les OSCs et avec l'appui de bailleurs comme la CE.

Un autre problème que réduirait une législation plus claire est l'instrumentalisation des OSCs par certaines personnes qui s'en servent comme un « tremplin électoral » après avoir utilisé l'organisation comme moyen de s'assurer un électorat.

Il importe de souligner que, même si dans le passé beaucoup de regroupements de niveaux intermédiaire et supérieur ont mené des activités importantes, aujourd'hui la plupart d'entre eux rencontrent des difficultés de fonctionnement (gouvernance interne, faible participation citoyenne des membres à la vie des OSCs, déficit de com-

munication institutionnelle, pesanteurs socioculturelles, manque de financements⁹⁷, etc.) liées au retrait des partenaires qui les ont soutenus. Certaines de ces contraintes, de par leur ampleur et impact négatif, méritent une attention particulière.

Problèmes économiques

En dehors des ONG étrangères, interafricaines ou internationales qui sont relativement prospères et dotées de ressources budgétaires conséquentes pour faire face à leurs missions, la plupart des organisations de la société civile nationale connaissent une pénurie de ressources matérielles et financières qui les empêchent de remplir efficacement leurs missions. La pauvreté générale qui sévit dans le pays ne permet pas à la société civile d'extraire, de collecter de son environnement, les ressources nécessaires.

Par ailleurs, l'emprise de l'Etat sur les différents secteurs sociaux et économiques génère une bureaucratie lourde et tatillonne qui entrave le fonctionnement optimal de la société civile, en particulier des ONG de développement. Cette bureaucratie incite souvent à contourner les règlements qui imposent la transparence financière.

Problèmes sociaux

Les pesanteurs sociologiques liées à l'existence de pratiques et valeurs culturelles en porte-à-faux avec les principes de la bonne gouvernance démocratique contribuent à limiter l'efficacité de la société civile. L'ampleur de ces problèmes sociaux limite par ailleurs l'impact de la mobilisation citoyenne des populations, ce qui constitue un handicap pour la société civile.

Problèmes organisationnels

La faible capacité organisationnelle de la société civile est également une des insuffisances caractéristiques de la société civile. Celle-ci est en effet émiettée, et ne parvient pas à transcender ses clivages, divisions et divergences d'intérêt pour parvenir à une synergie d'action ou pour se poser en interlocuteur crédible face à l'Etat. Les efforts qui ont été faits par certaines organisations n'ont malheureusement pas été valorisés. Le gouvernement, à travers le MCRI-PPG s'immisce aussi dans la structuration des OSC, ce qui se traduit parfois par une instrumentalisation de quelques organisations considérées comme des points focaux et se réunissant au sein de cadres de concertation des OSC montées de toutes pièces dans les départements du pays. Par ailleurs le Programme OSCAR qui a pour mission de renforcer les capacités a du mal à répondre aux attentes des OSC.

Problèmes de gouvernance locale

Aussi bien à l'échelon national qu'à l'échelon local, Etat et société civile demeurent partenaires. La persistance de la centralisation de l'Etat malgré l'amorce d'un processus de décentralisation ainsi que les insuffisances de la gouvernance locale ont des répercussions négatives sur le développement de la société civile. Les plus dynamiques des organisations de la société civile, à l'image de l'Etat, restent surtout implantées dans les villes, notamment dans la capitale. Alors que la faiblesse des collectivités territoriales décentralisées dotées de capacités limitées n'est pas de na-

⁹⁷ En général, si les OSCs nationales éprouvent des difficultés à collecter des ressources au près d'une population pauvre, la plupart des OSCs internationales ne ressentent pas trop ces difficultés économiques en raison des opportunités de financement qui leurs sont offertes directement par leurs pays d'origine à travers des subventions octroyées dans le cadre des programmes de coopération bilatérale et multilatérale ou à travers les campagnes de dons.

ture à favoriser l'écllosion d'une société civile locale dynamique. Par ailleurs, le décalage entre la composante urbaine et la composante rurale de la société civile constitue l'une de ses insuffisances notoires.

Problèmes de participation citoyenne

La participation de la société civile à la gestion des affaires publiques est une exigence de la gouvernance démocratique. Mais la nécessité de cette participation, bien que reconnue par les pouvoirs publics, ne s'est pas encore traduite par une association réelle de la société civile à la prise des décisions stratégiques et par l'institution de relations partenariales pérennes entre les deux acteurs. A part les efforts déployés par Social watch (dans le domaine du contrôle citoyen de l'action publique grâce à l'appui du PNUD et de l'Ambassade des Pays Bas) et la PASCiB (dans le domaine de l'implication des OSC dans la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou et le suivi des négociations des Accords de partenariat économique grâce à l'appui de la Fondation Friedrich Ebert et quelques ONG internationales telles que OXFAM), ces dernières années, les autres partenaires techniques et financiers ainsi que l'Etat ne sont pas encore réellement engagés pour appuyer la société civile dans ce genre d'activité.

Problèmes de renforcement des capacités des ressources humaines

Bien peu d'organisations de la société civile peuvent se targuer de disposer des ressources humaines nécessaires à la poursuite de leurs ambitions. La bonne volonté des militants et sympathisants, bien souvent, ne suffit pas. Il faut, en plus, disposer des moyens pour attirer les compétences nécessaires et les inciter à rester au sein de l'organisation ; ce qui n'est pas à la portée de tous.

Problèmes de communication institutionnelle

Beaucoup d'organisations de la société civile rencontrent des déficiences communicationnelles en leur sein. La personnalisation du pouvoir, sa centralisation dans les mains du fondateur ou du groupe fondateur, les ambitions personnelles ainsi que les cloisonnements internes s'opposent à une communication et coopération interne et externe fluides, non seulement au sein des organisations de la société civile, mais aussi entre organisations et composantes de la société civile.

Problèmes liés à la faible utilisation des Technologies de l'Information et de la Communication

Compte tenu de la faiblesse des ressources humaines, financières et matérielles dont disposent la grande majorité des organisations de la société civile, l'utilisation des TIC apparaît parfois comme un « luxe ». Peu d'organisations disposent en effet des moyens pour acquérir ces nouvelles technologies et les compétences pour les utiliser. Dans certains cas, c'est leur milieu d'intervention (notamment les communes) qui ne disposent pas des infrastructures et facilités de base (électricité et téléphone) qui permettent de profiter de ces TIC. Or, le recours aux TIC s'avère de plus en plus indispensable pour les organisations soucieuses d'accroître leurs performances dans la réalisation de leurs buts, et de s'imposer comme des partenaires crédibles de l'Etat, d'autres organisations de la société civile et des partenaires au développement.

Eu égard à tout ce qui précède, les principaux défis à relever se trouvent encore au triple plan structurel, normatif et fonctionnel (voir profil en annexe).

7. ANNEXE II: CALENDRIER DES ACTIVITES

Dates	Activités
19.- 24.11.2007	Préparation de la mission Elaboration du plan de travail Développement d'outils
26.11.2007 COTONOU	Vol vers le Bénin Briefing de l'équipe
27.11.2007 COTONOU	<p>Réunion Délégation de la Commission européenne</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ivan Voevodosky (Chargé de programme « social et Bonne Gouvernance ») • Wim Impenns (coordonnateur régional, AIDCO C2) <p>Réunion services de l'Ordonnateur National</p> <ul style="list-style-type: none"> • Claude CASSA <p>Lecture des documents récoltés</p> <p>Prise de rendez-vous</p> <p>Planification du travail</p> <p>Travail documentaire et analyse des rapports collectés</p> <p>Sélection finale acteurs et projets</p> <p>Organisation des rendez-vous</p> <p>Finalisation des guides d'entretiens spécifiques</p>
28.11.2007 COTONOU POBE	<p>Phase d'orientation</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ivan Voevodosky • Cellule FED, Mr Christophe H. ZINMONSE (Chargé de programme / Macro-économique) • Cellule FED, Mr Gilbert A. GBEDJI (Chargé de programmes / Justice) • Cellule FED, Mr Paulin AFFO (Chargé de programmes / infrastructures) • CISV, Mr Olivier BENELLE (Coordinateur Projet UE/CISV) et Mr Pietro DE NICOLAI (coopération de la région du Piémont) • GABF (LEGBA Marie) • GRADIS – ONG (Mr ATIKPA Pascal) • CPADES-ONG : Zinzalo Gilbert (chargé d'appui technique) et Olga Azelokonon (responsable de zoe et chargé de programme et de la coordination des activités de CPADES sur le terrain) • CSPRES – Cellule Suivi programme économique et structurel – Gouvernement : Rogobert Laourou (Secrétaire Technique)

<p>29.11.2007 COTONOU</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Jean Barbet (Chef de la section « Social et bonne gouvernance » - DCE) • Tossavi M. Joseph (Président de la Mission de décentralisation, Ministère de la décentralisation, de la gouvernance locale, de l'administration et de l'aménagement du territoire) • Ministère chargé des relations avec les institutions – Direction des relations avec les organisations de la société civile (DROSC/MCRI), Mr Etienne KPOSSOU (Directeur) et Mr ASSOGBA François • Social Watch Huguette AKPLOGAN-DOSSA (FNDH, GABFONG) ainsi que plusieurs autres membres • Friedrich Ebert Stiftung (Mr Rufin B. GODJO et Mme Nouratou ZATOKOTO YERIMA)
<p>30.11.2007 COTONOU</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Antoine Dufeu (Chargé de programme section Infrastructures - DCE) • Michele Amedeo (Chef de la section Infrastructures - DCE) • Association nationale des communes du Bénin – ANCB (Mr Arnos S. P. SOSSOU – Administrateur civil – Secrétaire permanent) • Ambassade de Belgique (Mr Pierre LEBRUN) • Ambassade de France (Melle Pauline LECOINTE) • Cellule FED, Mme Michèle APITHY (Chargée de programmes / Décentralisation)
<p>01.12.2007 BOHICON NITITINGOU</p>	<p>Phase de visites de terrain</p> <p>Départ pour Bohicon</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consortium TONAMIN (Messieurs GBOGBO Nicolas, ADJAHOUISSO N. Emmanuel et FANDOHAN M. J. Edouard) <p>Départ pour Natitingou</p> <ul style="list-style-type: none"> • ONG Alpha et Omega Environnement (Mr Paul GNAGNA, Président du CA)
<p>02.12.2007</p>	<p>Natitingou</p> <p>Synthèse des éléments de réponse collectés durant la semaine</p>
<p>03.12.2007 NITITINGOU</p>	<p>Natitingou</p> <ul style="list-style-type: none"> • Direction départementale de la promotion de la société civile (DDPSC/A-D) Mr EDJALOWE Comlan • Réseau des OSCs pour la bonne gouvernance et le développement local – RODEL (Messieurs SITA B. Sabikou et AGLIN A. Laurent) • ProDOSC – Programme de promotion de la Démocratie par l'Appui aux Organisations de la Société Civile- Antenne Atacora-Donga : Gbaguidi Z. Monique (Conseillère Technique locale) et Cbaguidi Virgile (Chargé d'administration) tous deux de l'ONG Centre Afrika Obota et partenaire du DED gramme de <p>Départ pour le Borgou</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nuit à Kandi

<p>04.12.2007</p> <p>GOGOUNOU</p>	<p>Godonou</p> <ul style="list-style-type: none"> • Union Départementale des Organisations Professionnelles d'Éleveurs de Ruminants du Borgou et de l'Alibori – UDOPER (Messieurs TIDJANI Alfa Aboubacar et collègues) • Agriculteurs Français et Développement International - AFDI (Mr Yvan OUSTALET) <p>Départ pour Lokossa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nuit à Lokossa
<p>05.12.2007</p> <p>LOKOSSA</p>	<p>Lokossa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mairie de Lokossa (Mr Crespin GUIDI, Chef de service de l'information) • Plate-forme des acteurs de la société civile au Bénin – PASCIB (voir liste des participants) • Point d'appui local Mono/Couffo du centre de ressources national (Programme OSCAR), Union régionale des producteurs du Mono (URP-MC) (Mme Juliette FANOU TOWANOU) • PADEA GTZKFV UE (Mr DHOSSOU Martinien) • FNDH – ONG (Mr SAGBOHAN Frédéric) <p>Retour Cotonou</p>
<p>06.12.2007</p> <p>COTONOU</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Babacar Ndiaye (Coordonnateur du Programme de Soutien aux Initiatives Culturelles Décentralisées – PSICD). • Programme pour les Organisations de la Société Civile Appuyées et renforcées – OSCAR : Euloge H. Djibode (Coordonnateur Adjoint, expert formation, communication et mobilisation société), Françoise Sossou Agbaholou (Coordinatrice adjointe, chargée d'appui technique à la définition des politiques et à la révision des textes en vigueur) et Bienvenu Octave Hounton (Gestionnaire comptable). • Cellule FED (Mr KOUDJO Marius – Chargé de programme / Santé) • Ambassade des Pays-Bas (Mr LALEYE Francis) • Ministère de la santé (Mr ADJIN Anicet) <p>Préparation débriefing Délégation</p>
<p>07.12.2007</p>	<p>Phase de synthèse</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capitalisation et structuration des informations obtenues • Debriefing avec la délégation de la CE • Vol vers l'Europe
<p>Décembre 2007</p>	<p>Écriture du rapport</p>

8. ANNEXE III : LISTE DES PERSONNES ET DES TYPES D'ORGANISMES RENCONTRES

Nom et Prénom	Organisme	Fonction	Type d'organisme
Kossi WEWE	Pascib Couffo / Syndicats		OSC
D. José SETO	Pascib Couffo / Association de développement	Association de développement de Dogbo	OSC
OLOU K. Justin	Pascib Couffo / Confessions religieuses	Pasteur Néo apostolique Responsable de l'administration de l'Eglise	OSC
ADEKAMBI Zull-Kifl	Pascib Plateau / Artisans	Président des bijoutiers de Pobè/ FENAB	OSC
HOUSSOU Akouanou Etienne	Pascib Plateau / Médias	Animateur Journaliste Radio Adja Ouèrè	OSC
Alice EDOUN	Pascib Plateau / Associations de femmes	Présidente UCGF de Pobè	OSC
Christophe DE-NADI	Pascib Zou / ONGs nationales	Président GRABS-ONG	OSC
Jonas GBEFFO	Pascib / Organisations paysannes	Chargé de l'information et de la communication FUPRO-Bénin	OSC
Marie Thérèse GNIMAGNON ep Allawénon	Pascib Zou / Associations de femme	SG Gbèyigbénan-ONG	OSC
N. Basile KPO-TON	Pascib Zou / Association de développement	TGA/ Association de développement de Ouinhi	OSC
AHIDAZAN Azansien Justin	Pascib Zou / Confessions religieuses	Président ASNADES-Thron section Zou	OSC
CHACHA Pascaline Victoire	CA-PASCIB / Associations des femmes	RIFONGA	OSC
MISSINHOUN V. Désiré	CA-PASCIB / Parents d'élève	FENAPEB	OSC
AZON Epiphane	CA-PASCIB	FENEPEB	OSC
ATCHACA Emilie	CA-PASCIB	Présidente CADD	OSC
Ernest PEDRO	CADD	Membre CADD	OSC
Barnabé ZIN-SOU	CA/PASCIB / ONGs internationales	FONGIB	OSC
Sébastien DO-HOU	ONGs nationales (FOSAC)	FOSAC	OSC
Siméon DOS-SOU	Syndicats (ROSYB)	ROSYB	OSC
Abel GBETOE-NONMON	Médias : Journalistes Economiques (Réseau-JEB)	Réseau-JEB	OSC
Benoît SAKOU	CA-PASCIB	FENAB	OSC
Tiburce KOU-TON	Unions de producteurs (FUPRO)	FUPRO	OSC

Evaluation de l'aide de la CE octroyée au travers des organisations de la société civile; Note pays pour le Bénin; Avril 2008; PARTICIP GmbH

William Basile CAKPOSSE	Pascib Atlantique / Bureau	Association de développement de Toffo	OSC
KITI Marius Anani	Pascib Mono / ONGs nationales	CAPACITES-21	OSC
AGOSSOU Mi- reille Lucrèce Gisèle	Pascib Mono / Association de femmes	Association des fem- mes juristes du Bénin (AFJB)	OSC
HOUNKPE Paul	Pascib Mono / Elus locaux	Conseiller communal de Bopa	OSC
TEKO KOUES- SAN Jean	Pascib Mono / Confes- sions religieuses	Eglise Céleste	OSC
Sourou Mathieu AHOUAN- VOEGBE	Pascib Ouémé / Syndicats	SG/Synacob Aguégoués	OSC
FADAÏRO KOU MASSO Pascaline	Pascib Ouémé / Artisans	Trésorier général du Collectif des asso- ciations des artisans de Porto Novo	OSC
KOUDOGBO Z. Pierre	Pascib Ouémé / Associa- tion de développement	SG/GRUDA	OSC
GANGNIAHOS- SOU Eric	Pascib Atlantique / Médias	Journaliste Alliance FM	OSC
G.W.R TEKON Dieudonné	FDFV – ONG / Pascib Atlantique / ONGs nation- ales		OSC
MELE Sédjro Malvine Colombe	Pascib Atlantique / ONGs nationales	Aide et Action – Bénin	OSC
ALAPINI Romain	Pascib Collines	Président du point focal	OSC
BABONI Mè- mouna	Pascib Borgou / Bureau	Présidente Association Tembi Présidente du Point focal	OSC
Djibril Yarou Ibrahim	Plate-forme des acteurs de la société civile au Bénin – PASCIB	Pasib Borgou / Médias/ Réseau-JEB/ Forum médias et société civile Nord-Bénin Président Desk	OSC
Idrissou Alassane	CAPID – ONG / Pascib Borgou / ONGs nationales		OSC
AMADOU ANGO Talahatou	Pascib Alibori / Elus locaux	Conseil communal de Karimama	OSC
AGBIKODO Nicolas	PASCIB Alibori / Médias	Journaliste économi- que Point focal Ré- seau-JEB	OSC
FEDJE A. Romaine	CRAPE-ONG / Plate-forme des acteurs de la société civile au Bénin – PASCIB	Point focal PASCIB Alibori	OSC
EI Hadj SALI- FOU Boukari Saliou	Plate-forme des acteurs de la société civile au Bénin – PASCIB	1er Adjoint au Maire de Ouaké /Point focal PASCIB Donga	OSC
MAMAM	Plate-forme des acteurs de	Coordonnateur SNA-	OSC

Evaluation de l'aide de la CE octroyée au travers des organisations de la société ci-
vile; Note pays pour le Bénin; Avril 2008; PARTICIP GmbH

Sanni	la société civile au Bénin – PASCIB	ONG Président du Cadre de coopération des ONGs de la Donga / Point focal PASCIB Donga	
BAPAKI Arthur	AFVP Homologue Coordonnateur /Plate-forme des acteurs de la société civile au Bénin – PASCIB	Point focal PASCIB Atacora	OSC
TANKELA Rebecca	Plate-forme des acteurs de la société civile au Bénin – PASCIB	Point focal PASCIB Atacora	OSC (faïtière)
AKPLOGAN- DOSSA Huguette	Social Watch	Présidente	OSC (faïtière)
TIDJANI Alfa Aboubacar	Union Départementale des Organisations Professionnelles d'Éleveurs de Ruminants du Borgou et de l'Alibori – UDOPER	Président	OSC (faïtière)
BENELLE Olivier	CISV	Coordinateur Projet UE/CISV	OSC
LEGBA Marie	GABF		OSC
ATIKPA Pascal	GRADIS – ONG		OSC
Azelokonon Olga	CPADES-ONG	responsable de zone et chargé de programme et de la coordination des activités de CPADES sur le terrain	OSC
Zinzalo Gilbert	CPADES-ONG	chargé d'appui technique	OSC
ZATO-KOTO YERIMA Nouratou	Friedrich Ebert Stiftung		OSC
GODJO Rufin B.	Friedrich Ebert Stiftung		OSC
FANDOHAN M. J. Edouard	Consortium TONAMIN		OSC
ADJAHOUISSO N. Emmanuel	Consortium TONAMIN		OSC
GBOGBO Nicolas	Consortium TONAMIN		OSC
GNAGNA Paul	ONG Alpha et Omega Environnement	Président du CA	OSC
AGLIN A. Laurent	Réseau des OSCs pour la bonne gouvernance et le développement local – RODEL		OSC
SITA B.	Réseau des OSCs pour la		OSC

Sabikou	bonne gouvernance et le développement local – RODEL		
CBAGUIDI Virgile	ONG Centre Afrika Obota et partenaire du ProDOSC – Programme de promotion de la Démocratie par l'Appui aux Organisations de la Société Civile- Antenne Atacora-Donga	Chargé d'administration	OSC
GBAGUIDI Z. Monique	ONG Centre Afrika Obota et partenaire du ProDOSC – Programme de promotion de la Démocratie par l'Appui aux Organisations de la Société Civile- Antenne Atacora-Donga	Conseillère Technique locale	OSC
OUSTALET Yvan	Agriculteurs Français et Développement International - AFDI	Assistant technique	OSC
DHOSSOU Martinien	PADEA GTZKFV UE		OSC
SAGBOHAN Frédéric	FNDH-ONG		OSC
NDIAYE Babacar		Coordonnateur du Programme de Soutien aux Initiatives Culturelles Décentralisées – PSICD	OSC
FANOU TOWA-NOU Juliette	Point d'appui local Mono/Couffo du centre de ressources national (Programme OSCAR), Union régionale des producteurs du Mono (URP-MC)		OSCAR
SOSSOU Françoise	OSCAR	Coordinatrice adjointe, chargée d'appui technique à la définition des politiques et à la révision des textes en vigueur	OSCAR
HOUNTON Octave	OSCAR	Gestionnaire comptable	OSCAR
DJIBODE Euloge H.	OSCAR	Coordonnateur Adjoint, expert formation, communication et mobilisation société	OSCAR
IMPENNS Wim	CE	coordonnateur régional, AIDCO C2	CE
VOEVODSKY Ivan	DCE	Chargé de programme « social et Bonne Gouvernance »	CE
BARBET Jean	DCE	Chef de la section « Social et bonne gou-	CE

Evaluation de l'aide de la CE octroyée au travers des organisations de la société civile; Note pays pour le Bénin; Avril 2008; PARTICIP GmbH

		vernance »	
DUFEU Antoine	DCE	Chargé de programme section Infrastructures	CE
AMEDEO Michele	DCE	Chef de la section In- frastructures	CE
LEBRUN Pierre	Ambassade de Belgique	Chargé de programme société civile	Bailleur
LECOINTE Pauline	Ambassade de France	Chargée de pro- gramme société civile	Bailleur
LALEYE Francis	Ambassade des Pays-Bas	Chargé de programme société civile	Bailleur
TOSSAVI M. Joseph	Ministère de la décentrali- sation, de la gouvernance locale, de l'administration et de l'aménagement du territoire	Président de la Mission de décentralisation	Ministère
ADJIN Anicet	Ministère de la santé		Ministère
LAOUROU Rigobert	CSPRES – Cellule Suivi programme économique et structurel	Secrétaire Technique	Ministère
KPOSSOU Etienne	Ministère chargé des rela- tions avec les institutions – Direction des relations avec les organisations de la société civile (DROSC/MCRI)	Directeur	Ministère
ASSOGBA François	Ministère chargé des rela- tions avec les institutions – Direction des relations avec les organisations de la société civile (DROSC/MCRI)		Ministère
ZINMONSE Christophe H.	Cellule FED (Ministère des finances)	Chargé de programme / Macro-économique	Ministère
CASSA Claude	Cellule FED (Ministère des finances)		Ministère
GBEDJI Gilbert A.	Cellule FED (Ministère des finances)	Chargé de program- mes / Justice	Ministère
AFFO Paulin	Cellule FED (Ministère des finances)	Chargé de program- mes / infrastructures	Ministère
KOUDJO Marius	Cellule FED (Ministère des finances)	Chargé de programme / Santé	Ministère
APITHY Michèle	Cellule FED (Ministère des finances)	Chargée de program- mes / Décentralisation	Ministère
Mr EDJALOWE Comlan	Direction départementale de la promotion de la so- ciété civile (DDPSC/ A-D)		Ministère (dé- centralisé)
DE NICOLAI Pietro	coopération de la région du Piémont		Collectivité locale
GUIDI Crespin	Mairie de Lokossa	Chef de service de l'information	Collectivité locale
SOSSOU Arnos S. P.	Association nationale des communes du Bénin – ANCB	Administrateur civil – Secrétaire permanent	OSC-Autorité locale

Evaluation de l'aide de la CE octroyée au travers des organisations de la société ci-
vile; Note pays pour le Bénin; Avril 2008; PARTICIP GmbH

9. ANNEXE IV : LISTE DES DOCUMENTS CONSULTÉS

Accords généraux

- Accord de partenariat UE-ACP signé à Cotonou tel que révisé en 2005.
- Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, OCDE, 2 mars 2005.
- Consensus européen sur le développement, 2006/C 46/01.

Communications et règlements de la CE

- Human Rights Regulations 975/1999 and 976/1999, 29 April 1999
- Communication COM (2001)153 "Linking Relief Rehabilitation and Development".
- COM(2001) 252 final Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'Homme et de la démocratisation dans les pays tiers, Bruxelles, le 8 mai 2001
- Bruxelles, le 07.11.2002, COM(2002) 598 final Communication de la Commission au Conseil au Parlement européen et au Comité économique et social sur la participation des acteurs non étatiques à la politique communautaire de développement
- Commission Européenne, Lignes directrices pour les délégations de la CE sur la mise en œuvre des dispositions de l'Accord de Cotonou concernant les acteurs non étatiques, septembre 2003.
- Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen, du 12 octobre 2005 «La stratégie de l'UE pour l'Afrique : vers un pacte euro-africain pour accélérer le développement de l'Afrique» COM(2005) 489 final - Non publié au Journal officiel].
- Regulation (EC) No 2240/2004 of 15 December 2004 amending Human Rights
- Regulation (EC) No 2242/2004 of 22 December 2004 amending Human Rights Regulation (EC) No 976/1999
- Regulation (CE) N°1889/2006 of 20 December 2006
- Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et Comité économique et social européen et au Comité des régions - La gouvernance dans le consensus européen pour le développement - Vers une approche harmonisée au sein de l'Union européenne {SEC(2006) 1020} {SEC(2006) 1021} {SEC(2006) 1022}
- /* COM/2006/0421 final */
- Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, du 27 juin 2007, intitulée: « Du Caire à Lisbonne - Le partenariat stratégique UE-Afrique » [COM(2007) 357 final - Non publié au Journal officiel]

Littérature

- Local Government Decision-Making: Citizen Participation and Local Accountability Examples of Good (and Bad) Practice in Kenya, International Development Department School of Public Policy University of Birmingham, England, May 2002
- Local Government Decision-Making: Citizen Participation and Local Accountability Examples of Good (and Bad) Practice in Uganda, International Development Department School of Public Policy University of Birmingham England Development, Research and Training Kampala, Uganda May 2002
- Financer la décentralisation rurale, Taxes et impôts à l'échelle locale au Bénin, Burkina Faso et Mali, Nassirou Bako-Arifari, Allaye Biréma Dicko, Martin Doevenspeck, Bala Wenceslas Sanou, Uwe Singer, Sous l'édition de : Thea Hilhorst et Gerard Baltissen, Série : Décentralisation et gouvernance locale, Bulletin 357, Institut Royal des Tropiques (KIT) – Amsterdam, KIT Development, policy and practice, 2004
- Corre, G. et Gahou, E. 2005. Les acteurs non étatiques au Bénin - Le dialogue sur la coopération s'organise (ECDPM EnBref 3E). Maastricht : ECDPM
- Lokossa-Xo, « Participation citoyenne au cœur du développement local », Revue trimestrielle d'information de la mairie de Lokossa, No 5, Janvier-Mars 2006.
- Lokossa-Xo, Revue trimestrielle d'information de la mairie de Lokossa, Nos 6-7, Avril – Septembre 2006.
- Le rôle des organisations de la société civile dans le processus de la décentralisation, Étude exploratoire au Mali, Juillet 2006 ,Ruedi Felber, NADEL, Marie-Laure Müller, NADEL, Moussa Djiré, FSJE, Université de Bamako
- Il est à noter qu'une étude similaire a été conduite par deux autres collaborateurs du NADEL en Tanzanie.
- We decide, you « own » ! A Beninese perspective, Eurostep, Brussels, November 2006.
- Bénin : Contrôle citoyen dans le secteur de l'éducation : la phase pilote du Suivi d'Impact Local Participatif (SILP) / Anne Floquet ; Roch Mongbo ; Silke Woltermann
- Bamako : Communiqués, 2007-16p. Dépôt légal : mai 2007
- OSCAR info, No 1, Juin-Aout 2007.
- Société civile et efficacité de l'aide, synthèse des enjeux. Version finale. 17 septembre 2007. Veuillez consulter le site extranet du Groupe consultatif pour toute version actualisée de ce document : <http://web.acdi-cida.gc.ca/sc.Groupe consultatif sur la société civile et l'efficacité de l'aide>.
- Société civile et efficacité de l'aide, document conceptuel Version finale. 17 septembre 2007. Veuillez consulter le site du Groupe consultatif pour toute version actualisée de ce document : <http://web.acdi-cida.gc.ca/sc. Groupe consultatif sur la société civile et l'efficacité de l'aide>

- Rapport du séminaire national sur le recentrage du concept de société civile au Bénin, MCRI, Palais des Congrès, Cotonou, 18, 19 et 20 septembre 2007
- Consultation nationale sur le rôle des organisations de la société civile dans l'amélioration de l'aide au développement du Bénin, rapport de l'étude de base, Cotonou, Octobre 2007.
- Aihou Désiré, Recueil de textes régissant la vie des OSC au Bénin, atelier tenu à l'hôtel Dako de Bohicon, Octobre 2007
- Aihou Désiré, document de base pour l'atelier sur la clarification des textes régissant les OSC au Bénin, atelier tenu à l'hôtel DAKO de Bohicon, Octobre 2007
- Bilan de la coopération française Bénin 2007, Service de coopération et d'action culturelle de l'ambassade de France au Bénin.
- Sossou M. A., Le cas de l'action de Social Watch Bénin, Cotonou, 2007.

Rapports

- Impact Assessment of Regulations 975/1999 and 975/1999, July 2003
- GRAPAD-CREFAC, PASCIB, FES, « Appréciation du Programme Indicatif National (PIN) par la société civile du Bénin et propositions pour la revue à mi-parcours, rapport d'étude », Version finale, Cotonou, juin 2004
- Christophe Mestre et Simon-Narcisse Tomety, Etat des lieux de la situation de la société civile au Bénin et orientations pour le renforcement de ses capacités, Rapport final, CIEDEL, Octobre 2004.
- Evaluation stratégie pays Bénin, Rapport de synthèse, Volume I : Rapport principal, Février 2005, Evaluation réalisée pour le compte de la Commission européenne par EGEVAL.
- TEA Cegos Consortium, « Appui à la lutte contre le trafic d'enfants au Bénin »
- Projet 8 ACP BEN 026, Rapport final, septembre 2005.
- Rapport final de l'évaluation « Programme d'appui à la politique sanitaire de la République du Bénin », VIIe FED, Mission d'évaluation finale du 7^e FED et à mi-parcours du 8^e FED secteur santé, Octobre 2005, Lettre de marché No 2005/105281 du Contrat-Cadre AMS/451 – Lot No 8.
- COWI, Coopération République du Bénin – Union européenne Programme d'appui au démarrage des communes (PRODECOM)
- Rapport Final , Avril 2003 – Septembre 2006
- «Mission de formulation du deuxième projet d'appui à la lutte contre le trafic d'enfants au Bénin (9^e FED)» Contrat cadre EUROPEAID/119860/C/SV/multi Lot 7 Lettre de contrat N0 2006/116241 avec TRANSTEC rapport final Experts: Sylvie Duchesne Bertrand Houzanmé Date Juin 2006 TRANSTEC-PARTICIP
- REID Consulting, « Mise en place de concertations avec les acteurs non étatiques dans le cadre de la mise en œuvre de la coopération Bénin-Union européenne », Cotonou, Août 2006.

- DRN, Evaluation finale du Programme d'Appui au Démarrage des Communes (PRODECOM) au Bénin, Rapport principal, Volume 2 et Volume 3, Novembre 2006
- Rapports annuels conjoints de la coopération Bénin-UE, 2004, 2005 et 2006.
- Rapport général du séminaire national sur le recentrage du concept de la société civile au Bénin, Cotonou, Palais des Congrès les 18, 19 et 20 septembre 2007.
- Social Watch Bénin Info, No 5 Oct-Nov 2007.
- Consultation nationale sur le rôle des organisations de la société civile dans l'amélioration de l'aide au développement du Bénin, rapport de l'étude de base, Cotonou, Octobre 2007.

Documents de stratégie

- Afrique occidentale, Programme indicatif régional, Convention de Lomé IV (deuxième protocole financier).
- Programmation du 8^e FED, Document de stratégie, Bénin, mars 1996
- Afrique de l'Ouest - Communauté européenne Document de stratégie de coopération régionale et Programme indicatif régional pour la période 2002 – 2007
- Bénin – Communauté européenne, Document de stratégie de coopération et programme indicatif pour la période 2002-2007
- Bénin – Communauté européenne, Document de stratégie de coopération et programme indicatif pour la période 2008-2013
- Document de stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté DSCR, Document approuvé par le gouvernement en avril 2007 et couvre la période 2007-2009.

10. ANNEXE V: LISTE DES PROJETS ET PROGRAMMES ANALYSES (ETUDE DOCUMENTAIRE ET VISITES)

National

- Appui à la lutte contre le trafic d'enfants, FED/BJ/11403 ;
- Appui au secteur de la santé, Reference FED/BJ/11433 ;
- Programme d'appui au démarrage des communes– PRODECOM, Reference FED/REG/12122 ;
- Appui au programme intégré de renforcement des systèmes juridique et judiciaire, Reference FED/BJ/12548 ;
- Appui à la réalisation de travaux urbains de voirie et d'assainissement, Reference FED/BJ/12605 ;
- Appui budgétaire conjoint à la réduction de la pauvreté 2003-2005 (ABC-RP), FED/BJ/12684 ;
- Programme de soutien aux initiatives culturelles décentralisées, Reference FED/BJ/12937 ;
- Programme pour organisation de la société civile appuyées et renforcées (OSCAR), Reference FED/BJ/13128;
- Projet d'appui à la réforme de la gestion axée sur les résultats au Bénin (PRO-REGAR), Reference FED/BJ/13147 ;
- Projet d'aménagement du parc national au Bénin, Reference FED/BJ/13245 ;
- Assainissement des quartiers inondables de Cotonou Ouest, 9 ACP BEN 019 ;
- Renforcement des capacités organisationnelles de deux organisations professionnelles paysannes au Bénin (UDOPER et UPS-Bénin) et accompagnement de leurs initiatives de développement pour deux filières (élevage et ananas export) avec l'AFDI ;
- Projet d'appui au développement social et environnemental à Bohicon et Ouidah, exécuté par l'ONG CISV en collaboration avec les consortiums TONAMIN et USIRTO (ligne cofinancement ONG).
- Projet financés sur les facilités eau et énergie

Régional

- Conservation et utilisation rationnelle des aires protégées, FED/REG/10475 ;
- Programme régional santé en Afrique de l'Ouest , Reference FED/ROC/12694 ;

11. ANNEXE VI : ETUDE DE CAS

UTILISATION DU CANAL DE LA SOCIETE CIVILE DANS LE CADRE DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'AIDE DE LA CE AU BENIN : Cas de l'appui au processus de décentralisation

Une analyse récente de l'OCDE (Jütting 2004, 2005) a démontré que la décentralisation fiscale, politique et administrative ne réduit pas la pauvreté automatiquement, à moins que l'on ne tienne compte d'un nombre de facteurs cruciaux. Pour que la décentralisation puisse avoir un impact sur la réduction de la pauvreté, entre autres conditions préalables qui doivent être respectées est la participation civique et le partage d'informations à haut niveau parmi tous les protagonistes. Dans ces débats sur la gouvernance, la décentralisation et la lutte contre la pauvreté, la société civile est apparue comme un protagoniste important.

1) Hypothèses de travail

1. *Les OSCs sont un canal efficace pour appuyer le processus de décentralisation au Bénin*
 - 1.1. Les prestations de service des OSCs au niveau local complètent celles offertes par les collectivités locales béninoises
 - 1.2. L'appui aux OSCs contribue au renforcement de la légitimité des entités décentralisées et renforce la gouvernance locale
 - 1.3. L'utilisation du canal des OSCs peut accélérer le processus de décentralisation
2. *La CE a identifié et utilisé de manière stratégique le potentiel du canal des OSCs pour appuyer le processus de décentralisation au Bénin*
3. *La CE a tenu compte des leçons du passé pour programmer son utilisation des OSCs dans l'appui au processus de décentralisation dans le cadre du 10^e FED*

2) Le processus de décentralisation au Bénin

Les premières élections communales et municipales sont intervenues en décembre 2002 et en janvier 2003. Mais le principe de la décentralisation en République du Bénin a été consacré par la constitution du 11 décembre 1990, qui contient les principes de l'existence de collectivités territoriales, de leur libre administration et de la responsabilité de l'Etat dans leur développement harmonieux. Les prescriptions de la Constitution en la matière ont fait l'objet des travaux des Etats généraux de l'administration Territoriale de janvier 1993 qui ont dégagé les grandes orientations de la décentralisation au Bénin.

Ces orientations, approuvées par le conseil des Ministres, le 18 février 1993, ont été traduites dans des projets de textes par un comité interministériel, le comité de Suivi des Etats généraux de l'Administration Territoriale, dont les travaux ont abouti à l'adoption par le gouvernement, au vote par l'assemblée Nationale et à la promulgation par le président de la république des lois portant cadre juridique de la réforme de l'Administration Territoriale (RAT)

Pour une mise en œuvre efficiente de ladite réforme, il a été créé, en mai 1997, au sein du Ministère de l'Intérieur, de la sécurité et de la décentralisation, la Mission de Décentralisation, chargée de proposer au gouvernement les stratégies, actions et procédures nécessaires.

Depuis sa création, la Mission a élaboré et proposé des décrets et autres textes d'application des lois de décentralisation et pris toutes les dispositions pour que la réforme de l'administration territoriale devienne une réalité. Ainsi, le cadre légal de la réforme a été mis en place à travers les cinq lois de la décentralisation qui ont été vulgarisées sur toute l'étendue du territoire. On retient aujourd'hui que le fonctionnement des mairies est effectif puisque les communes ont la personnalité juridique et l'autonomie financière. Elles élaborent leur plan de développement et leur budget.

La décentralisation vise quatre objectifs essentiels :

- La participation du citoyen à la gestion de la chose publique
- Le rapprochement de l'administration du citoyen
- La prise en charge à la base par la population de ses propres affaires
- La mise en valeur du potentiel économique de chaque localité en vue de son développement.

Par rapport à ses objectifs, la décentralisation soulève deux enjeux majeurs à savoir « la promotion de la démocratie à la base et le développement local » et pose d'importants défis pour les OSC.

En effet, il s'agit pour les organisations de la société civile, le secteur privé et les élus locaux, d'accompagner les programmes de développement qui tiennent compte des besoins réels et des préoccupations de leurs administrés, de chercher avec ces derniers les solutions les meilleures et les moyens adéquats pour promouvoir le développement de leur commune. Cela suppose l'instauration d'un dialogue sincère et permanent entre les élus locaux et leurs mandants et surtout une formation civique des citoyens pour permettre à chacun de mesurer ses responsabilités et de les assumer en toute conscience.

3) Quels rôles ont joué les OSCs dans ce processus jusqu'à maintenant et quel a été l'appui de la CE ?

Au lendemain de la mise en place des Collectivités Locales Décentralisées, les acteurs à la base n'étaient pas encore bien préparés pour comprendre et exercer leurs rôles spécifiques. C'est dans ce contexte que plusieurs projets d'appuis ont été initiés et ont notamment porté sur des activités de formation et de renforcement des capacités des acteurs à la base pour accompagner la mise en œuvre de la décentralisation. C'est le cas du PRODECOM (Programme d'appui au Démarrage des Communes) financé par la CE

Le PRODECOM a pour objectif global l'amélioration des conditions de vie des populations dans le contexte d'une gouvernance démocratique au niveau local. Il a comme objectif spécifique la mise en place d'une administration municipale capable d'améliorer le niveau des services rendus aux populations dans une logique participative et, le renforcement, dans ce cadre, des capacités de l'Etat à appuyer les communes. Ainsi, en terme de résultats, il était attendu qu'à la fin du projet :

- les capacités de gestion des communes auront été renforcées,
- la participation de la société civile dans le processus de développement local sera effective,
- les institutions chargées de la décentralisation auront des capacités renforcées pour assumer leurs tâches respectives.

Dans le cadre des activités de ce programme il a été mis en place un dispositif d'appui institutionnel au service des communes qui se découpe en plusieurs volets :

1. Une assistance technique (contrat de service avec un bureau d'études international) à la disposition des 77 communes du Bénin ;
2. Une ligne budgétaire Appui-conseil, mobilisée sous forme de devis-programmes successifs, pour financer, à la demande des communes, des expertises techniques ponctuelles ;
3. Une ligne budgétaire Formation, mobilisée sous forme de devis-programmes successifs, pour financer les actions de formation destinées aux agents et élus communaux ;
4. Une ligne budgétaire Communication, mobilisée sous forme de devis-programmes successifs, pour financer les actions déjà engagées par la Mission de décentralisation (MD – qui en assure la responsabilité) en matière de sensibilisation et de mobilisation des acteurs autour de la réforme et les actions propres des communes en matière de communication avec leurs populations, entre elles et avec le niveau central et international.
5. Une ligne budgétaire Etudes permettant d'appuyer la MD dans ses responsabilités de pilotage de la réforme, la MCL pour préparer ses modules de formation et de produire des outils d'information didactique.

Le PRODECOM est piloté par le Comité de concertation et de suivi de la réforme de l'administration territoriale (CCSRAT), l'ON et la DCE. Sa mise en œuvre a bénéficié d'un partenariat avec quatre ONG locales qui ont notamment appuyé le processus d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi des Plans de Développement Communal (PDC), comme cela a d'ailleurs été le cas pour beaucoup d'autres institutions qui ont apporté des appuis ponctuels au processus de décentralisation. En effet, les communes manquent encore de capacité alors que certains OSCs disposent de l'expertise requise. Cette répartition des tâches semble avoir porté ses fruits puisque d'après les organisations consultées, la mise en œuvre des PDC s'est avérée plus efficace dans les communes qui ont bénéficié de l'accompagnement des OSC.

Au total les OSC ont participé activement au processus de décentralisation à travers des activités de formation des élus locaux et des organisations de base sur leurs rôles et responsabilités dans le nouveau contexte. Elles ont également accompagné les PDC avec quelques initiatives de dialogue ou de concertation au niveau local, mais les expériences sont insuffisamment capitalisées et des efforts doivent encore être consentis pour systématiser le partenariat société civile – secteur privé – collectivités locales dans le sens d'une meilleure gouvernance démocratique. Cette même conclusion a été faite par une étude du rôle des OSCs dans le processus de décentralisation au Mali.

En dehors du PRODECOM, la CE finance différentes actions qui concernent plus ou moins directement les communes et/ou qui sont relatives au renforcement de leurs compétences.⁹⁸ Les OSCs y jouent un rôle plus ou moins important. Par exemple, la ligne cofinancement ONG a financé un partenariat entre une ONG italienne (CISV) et un réseau d'OSCs béninoises (TONAMIN) pour des activités d'assainissement. Non seulement les OSCs ont pallié au manque de capacité et de moyens financiers de la commune en mettant en œuvre un service de collecte de déchets (en accord avec celle-ci), mais elles ont également participé à l'élaboration et au suivi des politiques

⁹⁸ Notamment PROREGAR - Projet d'appui à la mise en œuvre de la Réforme de la Gestion Axée sur les Résultats ; le Projet d'Appui à la réalisation de Travaux Urbains, de Voirie et d'Assainissement ; le Projet de réhabilitation et d'entretien des pistes rurales ; le Programme OSCAR ; l'aide budgétaire pour le 9^{ème} FED pour la mise en œuvre du DSRP qui comprend des objectifs liés au processus de décentralisation ; les instruments liés à l'initiative européenne pour l'énergie et l'eau sur des ressources financières hors PIN dont certains projets financés relèvent des compétences des communes.

communales en la matière ; toujours sur base du principe de subsidiarité entre les OSCs et les entités décentralisées. Après s'être approprié le cadre légal de la décentralisation - qui prévoit notamment que la commune appuie les OSCs grâce à des taxes locales - le réseau espère maintenant que la commune recevra les moyens nécessaires afin de ne plus financer lui-même le travail de collecte et de traitement des déchets.

Dans le cadre de son appui au secteur de la santé, la CE a soutenu le partenariat entre le public et le privé associatif – notamment au niveau décentralisé. L'idée est en effet que les OSCs sont mieux équipées que le gouvernement pour fournir des services sociaux de base aux plus vulnérables. De fait, le lancement dans plusieurs pays de mutuelles de santé a permis de pallier au problème des faibles moyens financiers des patients. Par ailleurs, plusieurs initiatives (dont une au Mali) ont tenté de contrer le problème du recours systématique à la médecine traditionnelle en utilisant le canal des OSCs pour sensibiliser la population à la médecine moderne.

La législation béninoise encourage la participation continue de la société civile au processus décisionnel local en citant un certain nombre de matières dans lesquelles les autorités locales communales sont tenues de prendre l'avis des conseils de villages ou des chefs des quartiers concernés. Il s'agit en général de décisions pouvant affecter directement la vie des populations dans les espaces concernés. Bien qu'il y ait des pratiques locales différentes, la consultation de la société civile est entrée dans les mœurs et la plupart des maires estiment aujourd'hui qu'il leur est très difficile de mener des actions d'envergure dans un quartier ou un village sans avoir obtenu l'aval des chefs ou des responsables d'associations opérant dans la localité. Cela renforce la légitimité des autorités locales et participe à la gouvernance locale.

De manière générale, le rôle de veille nécessite que les citoyens soient informés. Les médias (et principalement la radio) jouent un rôle de diffusion et de vulgarisation très important. Entre autres, la radio permet d'atteindre les populations analphabètes et de traduire les textes et compte rendus officiels écrits en Français dans les langues locales. La portée géographique est aussi plus grande. Enfin, les radios locales organisent régulièrement des débats interactifs. C'est le cas sur la question de la participation des femmes aux élections communales par le RODEL (financement de la coopération allemande) dans la région de Natitingou. La société civile, en partenariat avec les autorités locales de Lokossa, a également recours à la radio pour assurer la communication entre les dernières et la première.

Au niveau de la CE, il y a enfin le nouveau programme PACTE dont l'accord a été signé en octobre 2007 sur le 9^{ème} FED qui s'inscrit dans la continuité du PRODECOM et passe d'une logique d'appui au démarrage des communes à une logique d'accompagnement d'un processus et de responsabilisation des acteurs. Dans ce nouveau programme et comme l'indiquent clairement certains résultats, l'ANCB⁹⁹ aura un rôle primordial à jouer et certainement les autres OSC pourront, mieux que par le passé (en référence au PRODECOM) participer en qualité de prestataires de services. L'ANCB confiait à la mission d'évaluation qu'elle envisageait de faire appel à des OSCs pour renforcer les contacts avec sa base, qui est parfois réticente à financer les activités de l'ANCB car sa valeur ajoutée n'est pas bien comprise.

Tous ces programmes visent à apporter aux acteurs locaux décentralisés (communes et acteurs non étatiques et/ou déconcentrés (préfectures), des moyens finan-

⁹⁹ Association nationale des communes du Bénin, financée en grande partie par la coopération allemande. Le secrétaire permanent confiait néanmoins à l'équipe d'évaluation que le financement provenant du PACTE serait le plus important que l'ANCB ait jamais reçu.

ciers et techniques afin qu'ils puissent jouer leurs rôles en matière d'administration du territoire et de promotion du développement local. Cette ambition sera davantage concrétisée dans le cadre de la mise en œuvre du PIN 10^{ème} FED étant donné que la Gouvernance et le développement local représenteront un secteur de concentration avec une allocation de 85 millions d'euros soit 26 % de l'enveloppe A qui seront consacrés à l'aide budgétaire sectorielle, à l'aide projet et éventuellement à des Fonds communs selon la répartition suivante : gouvernance (40 millions d'euros) et développement local (45 millions d'euros).

A cela il faut ajouter les efforts consentis par les autres partenaires à travers une douzaine d'interventions d'ampleur variable financées par la Banque Mondiale (PNDCC, PGUD II, PRSC), la Coopération Allemande (PDDC et FIVIS), l'Agence Française de Développement (PAACO, PDL Collines) le Ministère Français des Affaires Etrangères (ADDAT), le Fonds d'Equipement des Nations Unies (ADECIOI), la Coopération Danoise (PGDP) et la Coopération Néerlandaise. A court terme d'autres programmes tels que celui de la Coopération Belge (Programme d'Appui à la mise en œuvre des PDC), de la Coopération Suisse, du PNUD en étroite collaboration avec la Région Nord Picardie.

Le Programme d'Appui à la Décentralisation (financement RTI¹⁰⁰/USAID) est également un des projets d'appuis qui ont notamment porté sur des activités de formation et de renforcement des capacités des acteurs à la base pour accompagner la mise en œuvre de la décentralisation. Dans le cadre du PAD, un programme de formation des acteurs impliqués dans le processus de décentralisation a été réalisé sur le thème : « La société civile et son rôle dans le contexte de décentralisation » avec l'appui financier de RTI et de l'USAID. L'objectif général est d'amener les participants à la formation à découvrir les modes et les principes d'une participation effective des organisations de la société civile au développement économique, social et culturel de la commune. Cette formation a eu lieu sur 3 sites différents (Cotonou, Iokossa, Parakou) et a permis de relever beaucoup d'insuffisances et de confusions quand à la perception des maires et élus locaux sur le rôle des acteurs non étatiques (société civile et secteur privé) dans le contexte de la décentralisation.

Enfin, les coopérations belge et allemande ont entre autres financé le Réseau des OSCs pour la bonne gouvernance et le développement local (RODEL) qui exerce notamment un contrôle citoyen sur la gestion des affaires publiques au niveau de Natitingou. La coopération néerlandaise appuie par ailleurs le réseau Social Watch (actif aux niveaux central, sectoriel et décentralisé) en parallèle au recours à l'appui budgétaire.

¹⁰⁰ Research Triangle Institute

4) Confirmation ou infirmation des hypothèses de travail

1) Au travers de différents exemples, l'expérience béninoise démontre le potentiel du canal des OSCs pour appuyer le processus de décentralisation.

Premièrement, les OSCs ont apporté aux jeunes communes l'expertise et l'expérience qui leur manquent encore (notamment via l'élaboration des PDC dans le cadre du PRODECOM : voir ci-dessus).

Deuxièmement, les OSCs ont permis de renforcer la légitimité des entités décentralisées. L'apparition d'autorités locales est en effet récente au Bénin alors que des OSCs leur préexistaient (chefferies traditionnelles, associations de développement...). Plusieurs exemples (voir ci-dessus) montrent l'intérêt d'une association des OSCs à l'exercice de l'autorité publique au niveau décentralisé comme garantie de la gouvernance locale (contreseing du chef traditionnel...). On peut également citer le cas des arrêtés communaux visant à promouvoir la scolarisation des filles qui ont été pris à Boukoubé grâce au partenariat entre la mairie et l'ONG GRAPAD dans le cadre du projet ACEF (Action Communautaire pour l'Education des Filles financée par World Learning et l'USAID).

Troisièmement, les OSCs peuvent faciliter – voire accélérer – le processus de décentralisation. L'apparition d'un nombre croissant d'OSCs capables et organisées au niveau local augmente en effet la demande de décentralisation dans l'esprit des quatre objectifs essentiels de celle-ci (voir ci-dessus). Par exemple, le réseau TONAMIN (ligne cofinancement ONG) s'est approprié le processus de décentralisation, dont il revendique la mise en œuvre (voir ci-dessus). Cette « demande » de décentralisation est d'autant plus forte que les OSCs locales sont organisées également aux niveaux départemental et national. Les organisations faïtières qui sont représentées à la base et qui ont déjà une certaine expertise en matière de dialogue sur les politiques au niveau national peuvent en effet contribuer au renforcement des capacités de leurs membres.

2) Sur la période couverte (2000-2006) la CE a commencé à *identifier* et à *utiliser* le potentiel des OSCs dans l'appui au processus de décentralisation (surtout à partir de 2004). Un des résultats attendus du programme OSCAR était en effet la capacité des OSCs à contribuer à la définition de politiques publiques locales. Le PRODECOM et le PSICD intègrent également le contexte de décentralisation. On ne peut néanmoins pas parler à ce stade d'utilisation stratégique du canal.

3) La CE semble s'être inspirée des expériences précédentes dans la programmation du 10^e FED. Un des secteurs stratégiques prioritaire est en effet la gouvernance locale avec parmi les objectifs spécifiques l'accroissement de la participation des acteurs locaux au processus de prise de décision et de mise en œuvre des actions de développement. Le PACTE (9^e FED) renforcera par ailleurs l'utilisation du canal des OSCs entamée par le PRODECOM, en appuyant entre autres l'association nationale des communes du Bénin.

5) Leçons à tirer de l'expérience béninoise

Aujourd'hui, avec les différents projets et programmes centrés sur la mise en œuvre de la décentralisation au Bénin et les capacités dont les OSC ont fait preuve dans beaucoup d'initiatives du genre, il apparaît clairement que leurs compétences seront

de plus en plus sollicitées dans les différentes interventions selon diverses modalités, notamment en qualité de prestataires de services et/ou de partenaire pour le dialogue politique au niveau local / national. Un des risques pourrait cependant venir du recours à l'appui budgétaire, qui remet l'Etat (central et décentralisé) au cœur de l'aide au développement. Un des problèmes du processus de décentralisation est en effet souvent le manque de transfert de ressources du niveau central au niveau local. Ici, le canal des OSCs - qui peut être lui-même une source de financement – souffrirait de ne plus bénéficier d'appui des bailleurs.

Les principales conclusions et leçons que l'on peut tirer des expériences passées dans le cas du Bénin peuvent se résumer comme suit :

Les OSC jouent différents rôles importants dans le cadre des enjeux que posent la décentralisation, à savoir : information et mobilisation sociale, prestataires de services (particulièrement pour pallier aux manques de capacité des entités décentralisées), d'intermédiation sociale, initiative de contrôle citoyen de l'action publique, appui à l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des PDC, accompagnement de dynamiques locale de développement (appui à la mobilisation de ressources techniques, matérielles et financières, etc. voir [tableau en annexe 1](#)). Elles représentent de ce fait, une voie directe pour appuyer la décentralisation et le développement local

Elles doivent être mieux valorisées dans ces rôles notamment à travers les nouveaux programmes en cours ou à venir (OSCAR II, PACTE, etc.), particulièrement dans le cas du Bénin où un des secteurs de concentration du 10^e FED est le développement local. Ces programmes gagneraient à renforcer efficacement les capacités organisationnelles et institutionnelles des structures factières, plates formes et réseaux d'envergure nationale qui présentent des signes de viabilité (notamment celles qui sont présentes à la base ou au niveau des communes. Un des défis sera de gérer les niveaux intermédiaires d'interaction entre OSCs et entités décentralisées, notamment dans le cadre de l'intercommunalité (nécessaire surtout pour des questions telles que la gestion des ressources naturelles) ;

Il y a des risques de politisation et d'instrumentalisation des OSC qui peuvent parfois soit servir de « tremplins » pour accéder à un mandat politique, soit être une manière de s'assurer des voix. Ce risque est d'autant plus fort au niveau communal puisque le processus de décentralisation est récent et que les rôles de chacun au niveau décentralisé ne sont pas encore clairs. Les associations de développement par exemple, revendiquent souvent le fait qu'elles préexistaient aux entités décentralisées, ce qui crée des polémiques autour de leurs légitimités respectives.

Des efforts supplémentaires doivent être faits dans le sens d'une meilleure clarification des rôles et responsabilités des différents acteurs (élus locaux, OSC, secteur privé, structures déconcentrées de l'état, etc..) au niveau des communes comme préalable à la mise en place et au renforcement des cadres de concertation et de dialogue politique au niveau local. La CE pourrait capitaliser sur son appui au séminaire de clarification du rôle de la SC au Bénin (dans le cadre du programme OSCAR) en insistant sur cette question particulière.

Les OSCs peuvent aussi être une voie indirecte pour appuyer la décentralisation quand l'Etat ne veut pas lâcher des compétences ou du financement: appuyer les OSCs c'est aussi renforcer la demande d'autonomie locale et les capacités à ce niveau.

Le défi le plus important est comment organiser le dialogue depuis la base jusqu'au sommet et les résultats obtenus dans le cadre de l'expérience de concertation avec les ANE menée par la DCE et l'ON pour l'exercice de programmation du 10^{ème} FED méritent d'être valorisés. Cela permettra de limiter les risques d'instrumentalisation et de double-emploi ainsi que les difficultés évoquées en terme de manque de représentativité (cfr M-CRI et même OSCAR).

Dans la logique de ce qui précède, des mécanismes clairs doivent être adoptés par la CE et les partenaires techniques et financiers pour réaliser le maximum de synergie, faciliter cette cohabitation et un dialogue politique efficace et pérenne entre tous les acteurs au niveau local

Pour une collaboration efficace, la bonne gouvernance doit s'instaurer, elle implique la transparence dans la prise des décisions publiques, la responsabilité des dirigeants devant le citoyen dans la gestion des affaires publiques, la prise en compte des besoins / aspiration des citoyens et l'ouverture à l'information.

Le développement d'un partenariat efficace entre les acteurs au niveau local pourrait passer par les cinq étapes suivantes :

Etape 1: Identification des conditions préalables nécessaires à la coopération entre les différents acteurs

Etape 2: Concertation entre acteurs, adoption des conditions identifiées et définition des problèmes / priorités

Etape 3: Conception d'orientations partagées / consensuelles (feuille de route et chronogramme)

Etape 4: Mise en œuvre de stratégies d'actions communes, suivi et évaluation

Etape 5: Extension et institutionnalisation des succès

6) Rôles spécifiques des OSC à différents niveaux dans le processus de développement local

ELEMENTS D'ANALYSE	ORGANISATION DU NIVEAU PRIMAIRE (ORGANISATIONS DE BASE)	ORGANISATION DU NIVEAU INTERMEDIAIRE (ORGANISATIONS INTERMEDIAIRES DE BASE)	ORGANISATION DE NIVEAU SUPERIEUR (ORGANISATIONS FAI-TIERES)
Caractéristiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Niveau village / quartier de ville ou communal ▪ Membres personnes physiques ▪ Regroupement pour le bien-être des membres 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Niveau départemental et national ▪ Membres personnes physiques ▪ Appui technique, financier et institutionnel aux organisations de base et aux populations 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Niveau national ▪ Membres personnes morales ▪ Formations spécialisées, défense et promotion des intérêts des membres, appui financier et institutionnel
Mission	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Améliorer les conditions de vie des membres 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assurer la participation des organisations de base aux institutions et processus politiques, sociales et économiques au-delà du niveau local grâce à la sensibilisation, la formation et des appuis financiers 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Défendre les intérêts des organisations membres à travers des stratégies de plaidoyer et les rendre plus professionnels grâce à des appuis de tout genre

ELEMENTS D'ANALYSE	ORGANISATION DU NIVEAU PRIMAIRE (ORGANISATIONS DE BASE)	ORGANISATION DU NIVEAU INTERMEDIAIRE (ORGANISATIONS INTERMEDIARRES DE BASE)	ORGANISATION DE NIVEAU SUPERIEUR (ORGANISATIONS FAI-TIERES)
Rôle au sein de la commune	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Participer activement aux débats et initiatives ayant trait au développement local ▪ Promouvoir les normes, les bonnes pratiques au sein de ses membres / populations ▪ Fournir des services sociaux, économiques et environnementaux aux populations 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fournir des services sociaux, économiques et environnementaux de qualité aux populations ▪ Accompagner le processus d'élaboration et de mise en œuvre du plan de développement communal par leurs appuis techniques et financiers ▪ Multiplier et développer l'éducation civique dans les domaines de l'enseignement, de la santé et des rentrées fiscales ▪ Réaliser des activités de développement ▪ Contribuer à la constitution des groupes de pressions ou de contre-pouvoirs nécessaires pour une bonne gouvernance locale ▪ Défendre les normes et les pratiques ▪ Donner des appuis techniques et former ▪ Contribuer au renforcement du processus de démocratisation 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entreprendre des actions en direction des décideurs et des détenteurs de pouvoirs de l'Etat et du marché dont les décisions et les actions peuvent compromettre l'exécution des mandats de ces organisations

7) Témoignages faits par les participants à l'atelier de formation des acteurs impliqués dans le processus de décentralisation : Module sur la société civile et son rôle dans le contexte de décentralisation
(Animé par Aurélien ATIDEGLA et Faustin DJAGBA en septembre 2004)

TEMOIGNAGE N°1 :

LA MONOPOLISATION DU POUVOIR ET L'ECARTEMENT DES OSC POSENT EN VRAIE GRANDEUR LA PROBLEMATIQUE DE LA GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE

Ici, il s'agit de monsieur S. ancien Vice-président de l'association de développement de la commune P. A l'issue des élections il est devenu maire de la commune.

Au cours d'une réunion, il rejette catégoriquement le rôle de l'association de développement qu'il suppose révolu. Pour lui l'association de développement avait sa raison d'être tant que nous nous trouvions dans l'ancien système ou les responsables (sous-préfet et chef de circonscription) sont nommés par le gouvernement. Le contrôle, l'ingérence étaient nécessaires.

Aujourd'hui les maires sont élus par la population et pour eux, les conseillers sont assez mûrs pour travailler seuls. Ils n'ont pas besoin de contrôle. L'association de développement doit aller revoir ses objectifs.

Monsieur S. en un mot, rejette la collaboration de l'association de développement qui autrefois avait joué un rôle très important dans le développement de la commune. Comme acquis de l'association de développement, on peut citer parmi tant d'autres, la construction d'un hôpital de zone dans la localité.

L'atelier souhaite que les élus locaux ne monopolisent pas le pouvoir mais qu'ils le partagent avec les OSC, cela irait plus vite et au profit de la commune et de ses fils.

TEMOIGNAGE N°II :

LE DROIT DES PEU LETTRES D'ETRE ELIGIBLES N'EST PAS SANS DANGER

Dans le Couffo où j'étais pour des activités de sensibilisation sur le mariage forcé, j'ai touché du doigt les problèmes graves relatifs au contenu de la loi accordant le droit d'être éligible aux peu lettrés.

En effet, monsieur X conseiller et représentant du maire absent, a signé des pièces dont il ne maîtrise pas le contenu. Le drame ce jour là, c'est que ses collaborateurs ont ainsi empoché à titre privé, des sous qu'il a déchargés au nom de la commune.

Cette situation nous a interpellé sur le danger que courent nos communes dans la mise en œuvre des prérogatives de jumelage avec des communes étrangères.

Le danger de ne pas atteindre le but visé par la décentralisation est imminent si des mesures appropriées ne sont pas prises pour redresser des situations du genre.

TEMOIGNAGE N°III :

LE PROBLEME DE LA POLITISATION DES COMMUNES

Après l'installation des conseillers de la commune X, les conseillers du parti majoritaire se sont accaparés de la gestion de tous les arrondissements à l'exclusion des minoritaires. Dans le cadre de la prise en compte du genre, une conseillère a pu occuper un poste de chef d'arrondissement (un arrondissement dont elle ne maîtrise pas les problèmes). Elle n'était donc pas préparée à la gérer.

Dans cette commune, seules les idées des conseillers du parti majoritaire l'emportent. Aucune mission n'est confiée aux autres conseillers qui pourtant ont des compétences pour impulser le développement.

TEMOIGNAGE N°IV :

L'INFLUENCE DE L'ARGENT DE L'ANALPHABETISME ET DE L'ILLETRISME SUR LE PROCESSUS DE LA DECENTRALISATION

Les populations de la commune Y au cour des élections ont voté pour monsieur "NONROU" afin qu'il les représente au conseil municipal. Ce dernier pour se faire

élire maire de la commune, a réussi à corrompre la majorité des conseillers comme s'était le cas au niveau de son arrondissement.

Aujourd'hui par les mêmes manœuvres, il s'impose à tous les conseillers malgré ses limites en matière de gestion des ressources financières.

Ainsi, il gère la commune comme sa propre entreprise de façon individuelle et anarchique en écartant tous les conseillers qui au bout des frustrations lui ont laissé à lui seul, la destinée de la commune.

8) Annexe au PIN du 10^e FED reprenant la contribution des ANEs

Les Acteurs Non Etatiques (ANE) reconnaissent l'importance du développement local et de la décentralisation comme un des aspects prioritaires de développement sur lequel l'aide européenne peut être concentrée pour les cinq (05) années du prochain protocole financier ACP-CE. Ils ont insisté particulièrement sur les points et aspects ci-après :

- renforcement de la capacité des organisations de la société civile à la base pour le contrôle citoyen et l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement ;
- mise en place de cadre de concertation entre ANE et élus pour promouvoir le dialogue autour des enjeux de développement à la base ;
- valorisation des compétences spécifiques des ANE dans le cadre du développement local à travers les espaces de dialogue thématique et la sollicitation de leurs prestations pour l'éducation civique, l'information et la mobilisation des populations ;
- appui aux OSC pour rendre visible les actions de développement dans les communes ;
- prise en compte dans le développement local de l'agriculture, du tourisme et des besoins d'éducation, d'alphabétisation et de promotion des langues nationales dans l'enseignement formel ;
- élargissement de l'exercice de programmation et de détermination des priorités aux communes pour prendre en compte les besoins de développement au niveau des localités ;
- prise en compte dans le développement local de la question foncière et de la nécessité de réforme agraire ;
- implication des ANE à la mise en œuvre des actions de développement local en tenant compte de leurs compétences spécifiques ;
- mise en place dans le cadre du développement local de mécanismes spécifiques pour l'identification et la valorisation des opportunités d'affaires dans chaque localité ;
- consolidation de la décentralisation par l'organisation des élections au niveau des villages et quartiers de ville ;
- détermination du profil de pauvreté de chaque localité pour la mise en œuvre d'actions spécifiques appropriées à chaque commune ;
- mise à disposition des communes des moyens nécessaires pour l'opérationnalisation de leur plan de développement ;
- promotion de la culture et à la mise en valeurs des richesses du terroir ;
- prendre en compte les besoins pour l'aménagement des bassins, la valorisation des terroirs villageois et la promotion des filières alternatives telles que la riziculture, pisciculture (pour mettre fin au dépeuplement des cours d'eau)
- nécessité de faire des études perspectives pour identifier des dynamiques de développement local, œuvrer à combler l'écart qui existe entre le diagnostic et la vision, et prévenir et anticiper le futur des communes. Cette étude stratégique devrait être complétée par des études sectorielles pour mettre à la disposition des élus des éléments scientifiques de prise de décision.

9) Tableau : Compétences générales et rôles des osc dans le processus d'élaboration des plans de développement communal

ACTEUR CONCERNE	COMPETENCES GENERALES	ROLES / RESPONSABILITES	ÉTAPES / PROCES-SUS D'ELABORATION DU PLAN DE DEVELOPPEMENT COMMUNAL	11.1. Participation des OSC / Types d'osc
Société civile	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Défendre les intérêts des différents groupes ou associations ▪ Actions IEC ▪ Formation ▪ Assistance technique et financière ▪ Renforcement du processus de démocratisation ▪ Contribuables, usagers et bénéficiaires 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eduquer, informer et former les populations ▪ Renforcer les capacités de gestion et d'organisation ▪ rôle de relais et d'intermédiation 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Phase préparatoire 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Appui financier pour l'élaboration du PDC (OIB ; OF) ▪ Appui conseil pour la mise sur pied du comité de pilotage (OIB) ▪ Formation des membres du comité sur le processus, l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de communication (OIB) ▪ participation aux ateliers et aux tournées d'information et de sensibilisation au niveau communal, des arrondissements et des villages (OB ; OIB ; OF)
			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diagnostic 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Appui- conseils dans la conception des supports de collecte de données (OIB) ▪ Participation a la collecte de données (OB ; OIB) ▪ Participation aux séances d'analyse des données (OIB) ▪ participation a la séance de validation du rapport du diagnostic (OB ; OIB ; OF)
			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Formulation vision, orientations stratégiques, objectifs 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ appui technique dans la formulation de la vision et des objectifs stratégiques (OIB)
			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programmation 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Appui technique dans l'élaboration des programmes et l'identification des projets (OIB ; OF) ▪ appui technique et conseils dans l'élaboration du schéma de financement
			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Adoption / popularisation 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Participation a l'atelier d'amendement du plan pour son adoption (OIB ; OF) ▪ participation a la popularisation du plan (OIB ; OB ; OF)
			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mise en œuvre du plan 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Appui technique et participation à l'élaboration des projets, des mesures d'accompagnement et des dispositifs de suivi et d'exécution du plan (OIB) ▪ appui dans la recherche de financement (OIB ; OF)
			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Suivi- évaluation du plan 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Appui- conseils

12. ANNEXE VII : ACRONYMES ET ABREVIATIONS

AB	Appui budgétaire
AFDI	Agence française de développement internationale
ANE	Acteur non étatique
ANCB	Association nationale des communes du Bénin
ANOPER	Association Nationale des Organisations Professionnelles d'Eleveurs de Ruminants
AP	Appel à propositions
BM	Banque mondiale
CDC	Ligne thématique coopération décentralisée
DCE	Délégation de la Commission européenne
DDE	Ligne thématique démocratie et droits humains
DSP	Document de stratégie pays
DSR	Document de stratégie région
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
CE	Commission européenne
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
COM	Communication
EM	Etat membre
FCFA	Franc de la Communauté financière d'Afrique
FED	Fonds européen de développement
IEEDH	Initiative européenne pour la démocratie et les droits humains
MCRI	Ministère chargé des relations avec les institutions, la société civile et les béninois de l'extérieur
mio	Million
MTPT	Ministère des travaux publics et des transports
ON	Ordonnateur national
ONG	Organisation non gouvernementale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OSC	Organisation de la société civile
OSCAR	Organisations de la société civile appuyées et renforcées
PACTE	Programme d'appui aux collectivités territoriales
PAL	Point d'appui local (programme OSCAR)
PASCIB	Plate forme des acteurs de la société civile au Bénin
PDC	Plan de développement communal
PIN	Programme indicatif national
PIR	Programme indicatif régional
PNOPPA	Plate forme nationale des organisations paysannes et producteurs agricoles
PRODECOM	Programme d'appui au démarrage des communes
PSICD	Programme de soutien aux initiatives culturelles décentralisées
PTF	Partenaire technique et financier
PVD	Ligne thématique pays en voie de développement
QE	Question évaluative
RTI	Research Triangle Park
SC	Société civile
ROM	Results oriented monitoring
UDOPER	Union départementale des Organisations Professionnelles d'Eleveurs de Ruminants
UGP	Unité de gestion de projet

**EVALUATION
OF EC AID DELIVERY
THROUGH CIVIL SOCIETY ORGANISATIONS**

Country note

Cambodia

Contract Number: EVA/116-833

Service Contract for the Evaluation (sectoral and thematic) of European Commission Programmes and Policies in Third Countries, relating to Social and Human Development issues.

April 2008

Evaluation for the European Commission



A consortium composed of PARTICIP, Cideal, Channel Research and South Research
c/o lead company PARTICIP:



Consultants for Development & Environment

Headquarters:
Merzhauser Str. 183,
D 79102 Freiburg, Germany

Brussels Branch:
Avenue des Arts 50 (5th floor), B
1000 Brussels, Belgium



Centro de Investigación y
Cooperación al desarrollo
Madrid, Spain



Channel Research
Brussels, Belgium



South Research
Leuven, Belgium

Service Contract for the
Evaluation (sectoral and thematic)
of European Commission
Programmes and Policies in Third
Countries, relating to Social and
Human Development issues.

Evaluation of EC aid delivery through Civil society organisations

Project Supervisor is Susanne Wille of EuropeAid Co-operation Office, Evaluation Unit H6	
Contract manager is Mr René Madrid from	PARTICIP GmbH; Consultants for Development and Environment Merzhauserstrasse 183 D - 79100 Freiburg, Germany Phone: +49-761-79074-0 Fax: +49-761-79074-90 E-mail: particip@particip.de

The opinions expressed in this document represent the authors' points of view, which are not necessarily shared by the European Commission or by the authorities of the countries concerned.

CONTENTS

1	INTRODUCTION	1
1.1	GENERAL CONTEXT OF THE EVALUATION	1
1.2	SPECIFIC CONTEXT OF THE COUNTRY NOTE	1
1.3	CASE STUDY REALISED DURING THE MISSION	1
1.4	ARTICULATION OF WORKING HYPOTHESES AND FIELD VISITS	2
2	DATA COLLECTION METHODS	3
3	SHORT DESCRIPTION OF AID DELIVERY THROUGH THE CSO CHANNEL IN THE COUNTRY	4
3.1	GENERAL SITUATION OF CSOS AND OF THEIR RELATION WITH THE EC	4
3.2	NATIONAL (AND REGIONAL) POLICY AND STRATEGY CONCERNING CSO <i>CHANNELLING</i> (EVOLUTION OF POLICY, DYNAMICS AND POLICY DIALOGUE)	6
3.3	MAIN ACTORS AND PROGRAMMES.....	7
3.4	MAJOR CHALLENGES/CONSTRAINTS ENCOUNTERED IN CHANNELLING AID THROUGH CSOS	8
4	FINDINGS	9
4.1	EVALUATION QUESTIONS	9
4.1.1	<i>Evaluation Question 1: To what extent and how has the EC defined the rationale for delivering aid through CSOs in different political, geographical and thematic contexts?</i>	9
4.1.2	<i>Evaluation Question 2: To what extent has the EC made clear choices at the programming level with regard to delivering aid through CSOs in country/regional strategy papers; in (post-) conflict situations/failed states/ or 'difficult partnerships'; as well as in sectoral and thematic priority areas of intervention ?</i>	10
4.1.3	<i>Evaluation Question 3: To what extent and how has European Commission aid channelled through CSOs been consistent with stated policy objectives or programming choices regarding CSO roles (including service delivery in the context of poverty reduction strategies and advocacy work)?</i>	12
4.1.4	<i>Evaluation Question 4: To what extent and how has European Commission aid channelled through CSOs been consistent with stated policy objectives or programming choices regarding actors to be supported as well as approaches and instruments to be used?</i>	13
4.1.5	<i>Evaluation Question 5: To what extent and how has European Commission aid delivered through CSOs been coherent with relevant new commitments related to the Paris Declaration on Aid Effectiveness, particularly with regard to capacity development of CSOs in the context of sector and budget support?</i>	15
4.1.6	<i>Evaluation Question 6: To what extent and how have European Commission strategies, programmes and projects, delivered through CSOs, contributed to achieving key EC/EU development objectives?</i>	16
4.1.7	<i>Evaluation Question 7: To what extent and how have European Commission strategies, programmes and projects, delivered through CSOs, provided a relevant and effective development response in (post-) conflict situations/fragile states/'difficult partnerships'?</i>	17
4.1.8	<i>Evaluation Question 8: How efficient is the overall channel of CSOs in terms of achieving key EC/EU development objectives?</i>	17
5	CONCLUSIONS	20
	ANNEXES	23
	ANNEX 1: COUNTRY PROFILE OF CSOS IN CAMBODIA	24
	ANNEX 2: SCHEDULE OF ACTIVITIES	33
	ANNEX 3: LIST OF PEOPLE INTERVIEWED	37
	ANNEX 4: LIST OF DOCUMENTS CONSULTED	39

ANNEX 5: LIST OF PROJECTS VISITED	42
ANNEX 6: CASE STUDY	50
ANNEX 7: ACRONYMS.....	59

The evaluation team for this Cambodia country study consisted of:

- *James Mackie (ECDPM) Team Leader*
- *Claudius Leinberger (Particip GmbH)*
- *Kim Sreang Bouy*

The team members would like to thank the staff of the EC Delegation in Phnom Penh and the numerous civil society organisation representatives, Government of Cambodia and donor officials who gave of their time for their availability, openness and willingness to engage in discussions with the study team. We hope to have done justice to the information and ideas provided. What we have made of it remains, of course, entirely our responsibility.

1 INTRODUCTION

1.1 General context of the evaluation

The purpose of the present Cambodia case study is to provide evidence for an overall thematic evaluation of how EC uses and delivers aid through the CSO channel aimed at assessing how the Commission has contributed to the progress towards social and human development in the different regions of the world.¹

The present study is consequently not a full-fledged country evaluation or a thorough impact evaluation. The purpose of this note is to highlight the issues which stand out in regard to the eight evaluation questions.

1.2 Specific context of the country note

Prior to the field missions and during the Desk phase of this evaluation the Evaluation Unit of the EC and the Evaluation Contractor agreed on a selection of six countries representing the regions in which aid is being through civil society. Several factors explain why Cambodia was selected for a case study:

The country shows a history of working with local and international CSOs which is also reflected by the financial flows involved. Since 1993 the number of CSOs has been continuously growing. Cambodia faced a long history of civil wars and after 1993 CSOs were almost the only actors who provided assistance to the civil society for the recovery of the country (CSP 2000-2003, p.10: *“Though NGO’s contribution may seem small in absolute figures, they have played a pivotal role in humanitarian and emergency operations for the reconstruction of Cambodia.”*) Today there exist over 5000² CSOs in Cambodia and most of them have received once or other, direct or indirect funding from the European Commission in various sectors.

1.3 Case study realised during the mission

As per the Terms of Reference for the evaluation each country team was required to conduct a case study of a specific aspect of EC work with CSOs in the country they were visiting. In Cambodia one specific sector was selected that plays an important role in the EC’s work in the country and that is representative of the EC’s regional and political concerns as well as of the political context in Cambodia, that is human rights, democratisation and governance. Within this sector several projects were looked at in more detail to provide additional in-sight into the efficiency and effectiveness of aid channelled through the CSO channel.

Several documents from the EC delegation in Cambodia, the CSPs and NIPs were studied during the preparation of the mission. In the first assessment the main sectors complying with the evaluation’s criteria for selecting case studies were considered. In particular the numbers of projects funded and the availability of information gave a preliminary idea of the specific theme for the case study.

¹ Six similar case studies form part of the overall evaluation process : Benin, Cambodia, Georgia, Somalia, Lebanon, Peru

² “Development Projects of NGOs in Cambodia 2006”, Phnom Penh 2007

Finally, after consultation with the EC Delegation in Cambodia the human rights, democracy and governance sector was selected. Although Cambodia has improved in the field of human rights, it is still a country in a post-conflict situation and the rule of law, human rights and democratisation as key issues of governance still play an important role. The projects visited in this sector received considerable amounts³ of EC funding and access to detailed information by the project and the EC delegation was granted. The list of projects to be visited was discussed thoroughly with the EC Delegation and corrections have been made accordingly.

1.4 Articulation of working hypotheses and field visits

Prior to the field mission a working hypothesis was proposed in order to facilitate the implementation of the field missions as a source of information for the overall evaluation. The working hypothesis is a set of issues highlighting the country background and the different ways of gathering data in and outside the country through Government, international donors and local & international CSOs. The working hypothesis was formulated to be considered in the specific case of Cambodia.

The Khmer Rouge under their leader Pol Pot seized power in 1975 after years of guerrilla warfare. It is estimated that during the Khmer Rouge period between 1.5 and 2 million people died⁴ (roughly a quarter of Cambodia's population at the time). A majority of the country's educated workforce was eliminated. Many died from exhaustion or starvation. Others were tortured and executed. Cambodia's civil war officially ended in 1991 with the Paris Peace Agreements which paved the way for the arrival of the United Nation Transitional Authority for Cambodia (UNTAC). During the UNTAC period, a large number of NGOs and humanitarian agencies became active in Cambodia. In an important step, the law to establish democratically-elected local Commune Councils was promulgated in 2001 and, in February 2002, Commune Councillors of all 1,621 Communes were elected for a five-year term. Participation by the population in identifying local development needs and relevant responses should lead to more sustainable poverty reduction.

In June 2003, the RGC reached an agreement with the United Nations (UN) on the establishment of the Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia (ECCC) or Khmer Rouge Tribunal⁵.

Today, Cambodia is one of the poorest countries in the world with a population of 14.4 people⁶ and relies heavily on aid. Foreign donors have urged the government to clamp down on pervasive corruption.

After consultation of available documents and interviewing EC desk officers in Brussels it became clear that the EC is now focussing virtually the entirety of its geographic instrument programmable resources on support to the Government of Cambodia and planning to increase even further the proportion of these funds that are administered through the budget support modality. In fact, already since the middle of the current decade, EC use of the CSO channel has been funded more or less entirely from horizontal budget lines such as the EIDHR or NGO Co-Financing. Yet for much of the 1990s the reverse was true and just about

³ See Annex 5

⁴ CSP 2007 – 20013 p. 1

⁵ CSP 2007 – 20013

⁶ http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/asia-pacific/country_profiles/1243892.stm

all EC funding (including through geographic as well as thematic budget lines) to Cambodia was essentially channelled through CSOs.

Arising from this introductory analysis the following working hypotheses were formulated:

- To justify such a major turn around in the space of a few years in the use of the CSO channel, the EC will have developed a good rationale for the switch, based at least in part on an analysis of the growing capacity of the government channel to deliver;
- The EC will have developed a new role for the CSO channel that is complementary to that of the government channel that it now prefers;
- The CSO sector in Cambodia will have evolved to reflect this change in priorities from the EC (and probably also other donors) and will be exploring new roles and ways of working for itself.

2 DATA COLLECTION METHODS

The evaluation team used various methods of data collection, including:

- Background documents from EC and other sources
- Semi structured interviews (group interviews and single interviews)
- Statistical data from CRIS provided by the Evaluation's central preparatory team
- Project lists provided by the EC Delegation in Phnom Penh

Half of the appointments with CSO's were arranged prior to the country visit through the local expert. Once in the country, further interviews were arranged throughout the mission, depending on the availability of relevant persons to meet.

Prior to the country visit and throughout the field mission and the drafting of the country note the evaluation team consulted relevant documents collected during each phase. A detailed list of documents consulted is attached to this country note in Annex 4.

The evaluation team used semi-structured interviews based on the evaluation questions as the main information collection tool. Each interview started with a short introduction of the country team on the purpose of the evaluation and the planned structure of each interview. The presentation of the country team was followed by a brief introduction of the interview partner already focusing on particular issues reflected in the 8 evaluation questions. This enabled the interviews to get a brief overview and adapt the structure of the interview accordingly.

Most of the interviews were carried out by all three evaluators as the location of the interview partners allowed to conduct up to five interviews each day. Nevertheless the team split up and conducted interviews separately where necessary and according to the availability of relevant people.

The local expert played a key role in organising the meetings in a very efficient manner and drafted the Country Profile (Annex 1). The logistical issue and finding places was managed also by the local expert after consultation with team members

During the first week of country visit the team met with the EC delegation on several occasions depending on the availability of the relevant staff members and interviewed 12 CSOs all located in Phnom Penh. At the end of the first week the team left Phnom Penh and visited a health project on Kampong Thom on its way to Siam Reap where an appointment with the ECOSORN project was fixed. In the second week the team interviewed further CSOs,

Ministries and member states (see Annex 2 and 5). A final debriefing meeting was held with the EC Delegation on the last day of the country visit.

3 SHORT DESCRIPTION OF AID DELIVERY THROUGH THE CSO CHANNEL IN THE COUNTRY

3.1 General Situation of CSOs and of their relation with the EC

CSOs are very present in Cambodia and particularly evident in the development sector with many international NGOs operating in the country and increasing numbers of local CSOs gradually coming to the fore. The most commonly used distinction between types of CSOs in Cambodia is that between international CSOs (ICSO) and local CSOs (LCSOs).

The evolution of CSOs in Cambodia is closely related to the circumstances of war, conflict and an unstable political situation over three decades. In particular, probably because NGOs were among the first international actors helping to rebuild the country in the 1980s, they enjoy a well recognised status and good access to government. A study conducted by INTRAC⁷ in 1996 relations between NGOs and the EC in Cambodia summarises the early history in the following terms:

“The role of international NGOs in Cambodia has been exceptional. From 1979 a major international initiative was undertaken to provide Cambodia with relief from the appalling ravages of the Khmer Rouge regime. International NGOs⁸ along with bilateral and multilateral agencies played a key role in this initiative. However the role of international NGOs acquired even greater significance between 1982 and 1989 when Western bilateral and UN agencies withdrew as part of a strategy to isolate the Vietnamese-backed government. ...

A feature of this period was that circumstances required international NGOs to abandon their normal methods of working and to function more like bilateral or multilateral agencies. This situation, continued into the late 1990s. These NGOs developed close working relationships with central government, which nevertheless controlled and circumscribed their activities considerably. Many of these NGOs also supported an international campaign against the isolation of the country which, at the very least, helped contribute to international awareness of the political deadlock facing Cambodians. ...

From 1989 to date the numbers and variety of international NGOs and the scale of the development assistance they have contributed has increased dramatically...

Cambodian NGOs began to operate only from 1992 on, since when their development has been rapid if uneven. Many, especially at first, were oriented towards human rights rather than development. A minority of local NGOs, both large and small, have proved successful; many others have struggled to raise funds and overcome handicaps and skill shortages.”

For instance, still today, many ICSOs and LCSOs interviewed explained that the majority of LCSOs do not have the necessary skills in English to write proposals to obtain funding from

⁷ Dammers, C. et al, 1996, ‘Differing Approaches to Development in Cambodia: NGOs and the European Commission’, OPS13, INTRAC, Oxford

⁸ There are a few international CSOs who have been working in the Cambodia since 1979 and are still operating in the country: for instance the Lutheran World Federation (LWF), OXFAM and UNICEF.

the EC or even fully understand the terms used in the call for proposal and financial procedures.

Since 2000 more than six hundred LCSOs registered with the government (Cooperation Committee for Cambodia, 2007). Their work has been largely supported by ICSSOs and a wide variety of external official donors such as the World Bank, Asian Development Bank, European Commission (EC), USAID, AusAID, UNDP, Sida and CIDA.

EC support to Cambodia has gone through several distinct phases. As the INTRAC report explains nearly all the aid from 1986 to 1994 went to refugees and then returnees. The two channels used for this work were multilateral agencies (UN channel) and international NGOs (CSO channel). As the EC notes⁹ for the latter part of this period:

'Responsibility for executing the various projects was entrusted, by the Commission, to a series of European NGOs. These proved effective in meeting the needs of rural communities including returnees. Among the programme's key activities were training in the sphere of public health, the development of water resources, the rebuilding of primary schools, agricultural training, irrigation, the rehabilitation of hospitals and mine clearance.'

After the 1993 elections the EC initiated its first large scheme for direct assistance to the government the European Rehabilitation Programme in Cambodia (PERC) which ran from 1994 to 1999. As INTRAC noted CSOs felt the change as a sharp break: *'the new approach from 1994 came quite abruptly'*. Thereafter EC assistance delivered through CSOs, though reduced, continued alongside the EC's use of the government channel. This was partly boosted by a small special Cambodia budget line¹⁰ which was discontinued by 1997, but more importantly came from the regular NGO Co-financing and Food Security budget lines as well as through a series of other sector specific budget lines.

Development NGOs are the most common development actors from the CSO sector in Cambodia. During the Khmer Rouge regime the structure of Cambodian civil society was completely destroyed and has had to be rebuilt virtually from scratch. This has occurred slowly over the past 25 years, a process which has been supported by, among others, external development NGOs who, as already indicated above, have played a major role in the reconstruction of the country. Other types of CSOs, such as professional bodies, trade unions, academia, citizens groups, pagoda groups (based in Buddhist temples), producer groups, etc. do therefore exist and are slowly taking a more prominent role, but, as is evident from the pattern of EC grants to civil society, the development sector is still heavily dominated by NGOs, both international ones and now increasingly new local Cambodian NGOs. Increasingly as reconstruction has progressed development NGOs have worked less on straight service delivery and progressively more on community organising work and the strengthening of a variety of civil society organisations.

In terms of sectoral organisation there are a number of NGO umbrella organisations in place in Cambodia. The principal ones amongst these are the NGO Forum and the CCC (Coordinating Committee for Cambodia). These provide a platform for joint activities, capacity building, policy work and the articulation of common NGO views to the government and international development partners.

⁹ The EC-Cambodia Country Strategy Paper 2000-2003, p.11

¹⁰ This was the Budget Line B7-5015 'NGOs working in Cambodia' which offered about 1 million ECUs per year for NGO projects in a fairly wide variety of fields providing these related to the general strategy of the official EC aid programme in Cambodia. The budget line was administered by the DG RELEX Asia Unit and the EU 'programme coordinators' for Cambodia in Bangkok and Phnom Penh. (NGDO-EU Liaison Committee, 1995, NGO Handbook, pp.148-149)

3.2 National (and regional) Policy and Strategy concerning CSO channelling (evolution of policy, dynamics and policy dialogue)

The EC first started supporting the Royal Government of Cambodia (RGC) in 1992 and as the experience of the first 2 years proved encouraging increased its aid in 1994 through the PERC. The Hun Sen coup in 1997, however induced further caution and the EC then confined itself to consolidating existing programmes. Overall EC support for the period 1992-1998 amounted to USD 207 million (€ 265 million). Total aid from EU member's states and the Commission was close to US\$ 786 million, which represented 28.5 per cent of the total from all donors. The EC strategy for the period focused on strengthening political relations, implementing rehabilitation and reconstruction and development projects.¹¹

The July 1998 elections stabilised the political situation and prompted a resumption of international aid after a successful donor conference in early 1999. The EC-Cambodia Cooperation Agreement was then ratified in November 1999 allowing another new phase of cooperation to start in 2000.

The Royal Government of Cambodia (RGC) now recognizes that effective and efficient utilization of official development assistance (ODA) is critical to achieve rectangular strategy goals, and the priorities of the National Strategic Development Plan to reduce poverty and to maximize its benefits for the people of Cambodia remains a high priority.¹²

In recent years, aid coordination and management has undergone a number of changes in response to an increasing flow of external assistance, to an increasing mix and number of foreign national players in development and to a more complex cross-sector and multi-disciplinary development agenda.¹³ Humanitarian aid, which was important in the post Khmer Rouge period, has also been replaced by main stream development programmes as the resettlement of refugees has been completed and as mine clearance work has become more and more localised.

The primary areas for EC support for the period 2000-2003 were: rural development including agriculture and livelihood improvement, social sector such as health service, reproductive health and HIV/AIDS, trade development and governance & democratization including human rights. Whereas in the 1980s and 1990s humanitarian aid had been an important element of the EC portfolio by the start of the study period this had been all but phased out and the ECHO office in Phnom Penh was closed down early on in this decade.

The EC country strategy for 2004-2006 focuses on pro-poor economic development, social sector support and governance. In terms of modalities the EC also started working increasingly with sector budget support particularly in the social sectors. At the same time and as indicated above the EC has over this decade substantially moved away from using the CSO channel for delivery even though in the 1980s and early 1990s they played a substantial role in the delivery of EC aid. Thus the recent (2000 onwards) European Commission Country Strategy Papers for Cambodia do not develop a clear and consistent overall policy framework for using CSOs as a channel for aid delivery, except to recognise that work with CSOs will continue to be funded under different horizontal lines.

This trend will continue into the foreseeable future as under the current CSP (2007-2013) the EC is moving from sector to general budget support through the RGC treasury and no particular step is being taken to seek to ensure that the government might use some of these

¹¹ The EC-Cambodia Country Strategy Paper 2000-2003, p.10-11

¹² Royal Government of Cambodia (2005). National Strategic Development Plan.

¹³ Royal Government of Cambodia (2005). National Strategic Development Plan.

funds for working with CSOs. The EC do not appear to be unduly concerned about this. Thus, for example, when asked what impact this trend towards more budget support would have on EC work with CSOs, one Commission official argued that it would have little or no effect because CSOs were in any case not funded from geographical funds.

3.3 Main Actors and Programmes

The European Commission (EC) is one of the major donors in Cambodia. Since 2000, the EC has been providing funds to about 75 - 80 CSOs (both international and local) for various sectors in order to contribute reducing poverty in Cambodia in line with the goals of the Government.

The main sectors are food security, social sector including education, health sector (HIV/AIDS and reproductive health), governance and human rights, water supply and sanitation and legal aspects. The EC provides funds to various actors such as UN agencies, INGOs and LINGOs and the government agencies such as the Ministry of Health (MoH), Ministry of Agriculture, Forestry and Fishery (MAFF), Ministry of Education, Youth and Sport (MEYS) through various programmes. Increasingly EC funding to the government is provided through sectoral budget support and this will be the principle modality for the coming period covered by the 2007-2010 Multi-Annual Indicative Programme.

From the interviews with CSOs it became clear that international NGOs are still the predominant group among the CSOs used by the EC as a channel for aid delivery. This was confirmed by the CRIS data showing that for the study period 89% of funds to CSOs in Cambodia have gone to international NGOs (82% individual grants & 7% consortia) and only 10% to local NGOs. While this is partly due to their capacities, experience and the scale of the programmes they run it was also argued that they were better at obtaining financial support from the EC due to their good capacity for writing proposals. However, the number of LCSOs funded by the EC is growing and there is a discernible trend towards *localisation* with international NGOs helping LCSOs to establish themselves and gradually take over programmes. Interviews with bilateral donors, the EC and UN agencies in Phnom Penh indicated that the LCSOs are starting to play an increasingly important role. Some of these local NGOs exhibit solid skills and good capacity to work at the local level in an independent and transparent manner and are particularly good at relating to the needs of local people.

The EC also funds programmes managed by UN agencies which then also use LCSOs for the actual service delivery work. Sectoral programmes such RACH, also collaborate with the responsible ministries and local authorities.

The EC delivers aid to Cambodia for several sectors and programmes. The main programmes funded by the EC currently centre on (i) food security including agriculture and livelihood improvement for rural people, (ii) on social issues such as health (reproductive health, HIV/AIDS) and education, (iii) governance (human rights, women and children rights, conflict resolution and awareness raising) and (iv) trade development.

A crucial feature of the use of the pattern of EC aid delivery in Cambodia is that for the current decade funds channelled through the CSO channel now originate overwhelmingly from the thematic instruments. This is evident from the CRIS data which shows that 98% of funds to CSOs were from the thematic instruments for the period 2000-2006.

3.4 Major challenges/constraints encountered in channelling aid through CSOs

Typically the main challenges encountered in channeling aid through CSOs can involve questions of political space, institutional and organizational issues on both the government and the civil society sides, capacity problems and procedural questions.

At the political level NGOs appear to be generally well accepted by government largely because of the sector's record of support to the rebuilding of the country following the ravages of the Khmer Rouge. However, not surprisingly perhaps, those NGOs working in the human rights, democracy and governance sector have seen their political space closing in and have been subject to some degree of harassment with the summary imprisonment of a director of a human rights NGO (see case study – Annex 6) being particularly noted. The continuing conflict and tensions in Cambodian society including the climate of impunity currently prevalent in the country, are, of course, a constant constraint on all CSOs engaged in development work and social change and not just the specialist human rights and democracy NGOs.

Widespread corruption is another constraint in Cambodia although it does not affect CSOs as much as government. Nevertheless both the EC and CSOs have to deal with corruption on a daily basis and this imposes costs and compromises that are not always easy to work with. For instance government officials are poorly paid and so a whole system of salary supplementation has been instituted whereby any donor or NGO working with government is expected to pay supplements to officials involved in these projects.

However, the main challenge identified by most interviewees was the difficulties Cambodian CSOs in particular had with applying for EC grants. Very few Cambodian CSOs had staff with sufficiently good English to fully understand all the terminology used in the call for proposals papers and to write adequate proposals. So this can also be interpreted as a capacity issue but given that the problem was a general one it is probably correct to see it primarily as a problem of EC procedures being poorly adapted to the Cambodian situation.

It became apparent at an early stage in the mission that the call for proposals system more generally imposed a number of constraints on the relationship between CSOs and the EC. Further research indicated that the strict rules and rigidity of the system meant that it was not possible to build a close on-going partnership on which to base flexible solutions to issues and problems arising from evolving programmes. Much of the work CSOs were engaged in does not fit into the time constraints and neat packages required for grant proposals. The unpredictability of the awarding of grants under the calls for proposals system, while ensuring more openness and transparency, also leads to an insecure funding base making it impossible for CSOs to plan ahead over the medium term.

One final observation is that the Cambodia CSO is still relatively small and weak. While a few CSOs are beginning to become well established the capacities of most of the are still limited. The whole sector is still very dependent on external support and there is very little internal fundraising capacity, although the example of the Cambodian Red Cross was cited as one CSO that could fund raise effectively among middle class Cambodians. Sustainability of the sector is therefore a major challenge for the future.

4 FINDINGS

4.1 Evaluation Questions

4.1.1 Evaluation Question 1: To what extent and how has the EC defined the rationale for delivering aid through CSOs in different political, geographical and thematic contexts?

JC 1.1: The European Commission has clearly specified the potential added value of CSOs

While the overall EC policy development cooperation documents such as the *European Consensus on Development* and the 2002 Communication on the participation of NSAs in development cooperation (see Box 2 p. 10 Draft Desk Report for this Evaluation) do indicate the need to work with civil society the different EC policy documents for Asia do not add any detail to this overall framework.

The ALA Regulation of 1992 (in force till 2006) identified different types of CSOs (without using the term itself) as appropriate *'recipients of aid'* (Article 3) but it did not ascribe any particular role to them or even talk about their added value nor even talk about them in the section that refers to the promotion of democratisation. The 1994 Communication entitled *'Towards a New Asia Strategy'* (COM[94]314 final) similarly just indicates a willingness to fund NGOs through various budget lines including the specific line for Cambodia that existed at the time (see section 3.2 above).

In the early part of the current decade however the EC's Asia policy documents (COM[2001]469 *'Europe & Asia: a Strategic Framework for Enhanced Partnerships'* and COM[2003]399/4 *'A new Partnership with South East Asia'*) start to talk more specifically of the need to encourage and strengthen civil society as an element of the EC's efforts to promote democratisation. There are also regional programmes established to encourage civil society linkages across the region and with European civil society again justified in terms of promoting democratisation and encouraging awareness of European cooperation with Asia¹⁴. These arguments continue to be found in the latest regional strategy and programming documents for 2005-2006 (*'Strategy Paper & Indicative Programme for Multi-Country Programmes in Asia'*) and for 2007-2013 (*'Regional Programming for Asia – Strategy Document'*).

On the ground in Cambodia, among interviewees it was generally felt, albeit with some exceptions, that the reasons for the EC to deliver aid through CSOs and particularly development NGOs in Cambodia were clear even if not often articulated. There also appeared to be a good level of agreement between the EC and NGOs on the priorities for national development and on the need to support and work with government at all levels to strengthen capacity and enable the state to provide services.

The EC thus expected NGOs to support the role to government in all sectors. At the same time the EC saw NGOs as key actors in the human rights field and in supporting vulnerable groups to organise and press for rights in terms of access to services. There was a recognition therefore that NGOs had a useful role to play in building up civil society through community organisation and development work. In certain sectors involving sensitive issues

¹⁴ One of the best examples of this type of regional programme is the Asia-Europe Foundation (ASEF – www.asef.org) established in 1997 under the umbrella of the ASEM meetings. It seeks to promote mutual understanding and exchange between the peoples of Asia and Europe through conferences, establishing, the internet, networks and linking similar CSOs in each region.

such as HIV/AIDS, NGOs were also seen as more appropriate actors than government to reach target groups such as young people. In other areas it was suggested that the EC turned to NGOs out of frustration with government's inability to move and the persistence of corruption.

JC 1.2: *The European Commission has developed a clear and consistent overall policy framework for using CSOs as an aid delivery channel.*

As discussed above (JC 1.1) the overall EC policy documents at the Asian or South East Asian level do not go far beyond identifying CSOs as a potentially useful actor to work with in the different countries of the region and they certainly do not develop a clear framework for using CSOs as a channel of aid delivery.

Overall Response to EQ1:

A review of the main EC policy documents for Asia and South East Asia, indicate, for the period under study (2000-2006), a minimal but slowly improving identification of the potential contribution of CSOs. However, at this level of policy there is still no discussion of how best to engage with CSOs, not of the specific roles they play and certainly no discussion of their relative added value, merits or demerits as a channel for EC aid alongside other available channels. Moreover, the main legal document for the period is the ALA Regulation, which dates from 1992 and continued to underpin all EC spending in the region until it was replaced by the new DCI Regulation in 2006, simply says that the '*recipients of aid*' may include different types of civil society organisations. The EC's overall policy framework for working with CSOs in South East Asia is therefore virtually non-existent, though there is an indication of an increasing awareness of CSOs as potential actors and particularly in the area of democracy promotion.

4.1.2 Evaluation Question 2: To what extent has the EC made clear choices at the programming level with regard to delivering aid through CSOs in country/regional strategy papers; in (post-) conflict situations/failed states/ or 'difficult partnerships'; as well as in sectoral and thematic priority areas of intervention ?

JC 2.1: *Country and Regional Strategy Papers make clear choices with regard to the overall use of CSOs as an aid delivery channel.*

There is little mention of CSOs as an aid delivery channel in the latest CSP for Cambodia (2007-2013) but earlier versions do talk about CSO participation or involvement in service delivery in the health and education sectors. The key phrase found in the EC Response Strategy sections of both the 2004-2006 CSP and the current CSP is:

'Account is/must also be taken of the various mechanisms available to the Commission for this response including the European Union's external policy actions (CFSP, conflict prevention and NGO-funded activities including food security and targeted health and education initiatives)'

Thereafter both papers have a section on other budgetary instruments (2004-2006) or regional and thematic programmes (2007-2013) in which the relevant lines that can be used to support CSO activity are listed. The discussion is therefore more about 'mechanisms' and budgetary instruments and not about CSOs as a channel of aid delivery.

However, the EC's overall policy in Cambodia is to work with government and to gradually move towards increasing levels of programme and then general budget support. Working with CSOs thus plays a minor part of the EC's work in the country and is largely supported by thematic budget lines notably Food Security, NGO Co-financing and the EIDHR. Whereas in the past the use of project and programme modalities with geographic instruments has

allowed for some funding of CSOs this has become increasingly difficult as the emphasis shifts to programme budget support and to all intents impossible with general budget support. The EC has therefore had to rely increasingly on the use of regional programmes (eg. Regional programme on HIV/AIDS administered through UNFPA) and thematic funds such as the EIDHR to be able to fund CSOs.

To all intents and purposes therefore the EC's policy for the period under review (2000-2006) has become one of using the government channel for the geographic instruments and the CSO channel for the thematic ones. That said CSOs are actively encouraged to work with government and it is understood that government is also expected to collaborate with CSOs.

JC 2.2: *The European Commission addresses aid delivery through CSOs in (post-) conflict/fragile states/or 'difficult partnerships' (where CSO activities are carried out in the absence of a streamlined policy).*

Even though it is now 25 years since the Khmer Rouge were defeated, conflict remains a live issue in Cambodia due to heavy handed practices by powerful interest groups, condoned and even supported by the state. Land grabbing from poor communities, both rural and urban, is the current manifestation of conflict that is most present in people's minds. Cambodia also remains a state where the government institutions are still seen as fragile and particularly, given the endemic high levels of corruption, where the partnership between donors and the state is recognised as difficult.

The EC therefore explicitly uses the EIDHR as an instrument to support CSO work in a variety of projects with a rights based approach where NGOs support vulnerable groups to organise and build up their advocacy work vis à vis the state in order to improve access to services. This is done at various levels from marginalised indigenous communities in remote rural areas pushing provincial government to improve services, to disabled people's groups around the country seeking better access and to NGOs umbrella organisations in Phnom Penh critiquing government development policies. The EC has also provided support to NGOs working on judicial issues such as the Khmer Rouge Tribunal.

JC 2.3: *The EC addresses aid delivery through CSOs in sectoral and thematic priority areas of intervention.*

Governance and democratisation is one thematic area where the EC has supported CSO work as already indicated, but there has also been and continues to be support to CSOs in the health, education and integrated rural development sectors.

Overall Response to EQ2:

The current priority for the EC in Cambodia is to work in partnership with the government and support its National Strategic Development Plan (NSDP). Increasingly this is being done with budget support. There is very little mention of CSOs in the latest CSPs and NIPs. Moreover the EC's work with CSOs is funded essentially from thematic/horizontal budget lines such as NGO Co-financing or the EIDHR which do not have a Cambodia specific rationale. However as calls for proposals are localised to Cambodia this latter point is changing. What mentions are made make it evident that the EC sees CSOs as a useful channel for delivery of aid to groups that the government does not reach such as particular disadvantaged and marginalised groups and in advocacy work in helping such groups to push for their rights and for access to services. The EC also encourages CSOs to work with government and help build capacity in the government services. Overall therefore a de facto policy has developed, but seemingly without any real strategic reflection, whereby the government channel is used for delivery with the geographic instruments and the CSO channel for the thematic and regional funds.

It was noted that only a limited number of CSOs in Cambodia have any real awareness of EC policy towards them which suggests limited policy dialogue has occurred. At the same time it should be said that for many interviewees the rationale for the EC to work with CSOs seemed self-evident and not something that needed much debate.

Cambodia is generally recognised as a post-conflict country even though it is now 25 years since the Khmer Rouge were defeated. Frequent land-grabbings and wide spread corruption are current sources of social tension and conflict. The state remains fragile although it is gradually increasing its capacities and the level of services it can provide. In the 1990s the EC provided extensive support to refugee reintegration programmes much of which was carried out by NGOs. From the early part of the current decade the EC saw NGOs as a channel for support to service delivery work particularly in health and education work and also in mine clearance. But as government services have grown stronger the EC has preferred to support government services directly and there are less references to the CSO channel in the CSPs. Instead the EC has started to talk about the role of CSOs in good governance and the need to support civil society dialogue with the state. There is thus an evolution in the EC's perception of the role of CSOs which follows the post-conflict evolution of Cambodian society and state. As the state has become stronger in service delivery the EC has sought to use CSOs less in this area and more in the field of governance and social dialogue particularly as the problems of corruption and rights abuses have grown.

In practice therefore the strategy has been largely sectoral and based on the availability of actors and their capacities. In the past CSOs have been chosen because there was no one else, though this is changing as government capacities improve and there is increasing competition from the private sector. The CSO sector is also evolving with more local Cambodian CSOs present, but with different levels of capacity than international NGOs.

4.1.3 Evaluation Question 3: To what extent and how has European Commission aid channelled through CSOs been consistent with stated policy objectives or programming choices regarding CSO roles (including service delivery in the context of poverty reduction strategies and advocacy work)?

JC 3.1: The European Commission has ensured overall consistency in the support provided to CSOs involved in service delivery in the various sectors of intervention.

There were no indications that the EC did not provide a consistent level of support to CSOs in different sectors. All CSOs already engaged with or seeking to work with the EC are invited to information sessions organised by the EC. Application and grant administration procedures do not vary much between sector and staffing levels at the EC Delegation appeared to be consistent across the sectors CSOs would deal with. On the other hand, and as one might expect, it was clear that international NGOs or local NGOs with international contacts were markedly better informed than local Cambodian NGOs about EC policies and practices.

JC 3.2: The European Commission has ensured overall coherence in the support provided to CSOs involved in advocacy work (in relation to the principles of ownership, partnership and in-depth political dialogue).

The EC supports various NGOs involved in advocacy work including national level Human Rights and legal aid NGOs and support to specific vulnerable groups, and different types of work: advocacy, community development and CSO capacity building, service provision.

One local NGO in the governance field also saw the EU more broadly and talked about the political support received for their work from the European Parliament. There appears to be some variation in the way the EC Delegation in Phnom Penh is willing to provide outspoken political support NGOs involved in advocacy work. Obviously cases where NGOs seek political support from the EC will vary hugely, but while several NGOs felt the EC Delegation

could be outspoken on particular issues others felt the EC was not outspoken enough. There was one case of the EC Delegation being willing to lobby the RGC on the release of an NGO leader that had been detained and of then openly receiving him at the Delegation after his release.

Overall Response to EQ3:

To the extent that roles have been identified for CSOs in programming documents there appears to be a good level of consistency between these and the actual practice in channelling aid through them. There were no indications of inconsistencies in the support provided to CSOs between the chosen sectors of intervention. In practice the roles CSOs and particularly international NGOs have filled in the immediate post Khmer Rouge period in Cambodia have been unusual (eg. advisers to government ministers; provision of water supply system to Phnom Penh), though understandable in an emergency relief and immediate post-emergency rehabilitation context. However, this has evolved and the roles they fill now are more what one would expect: support to local state in service delivery, support to vulnerable groups with rights based work, community organization and development work and now increasingly advocacy work. But CSO involvement in policy dialogue with the state is still very limited.

4.1.4 Evaluation Question 4: To what extent and how has European Commission aid channelled through CSOs been consistent with stated policy objectives or programming choices regarding actors to be supported as well as approaches and instruments to be used?

JC 4.1: The European Commission has ensured overall consistency in its support to the different categories of actors from civil society it seeks to reach

The EC's work with CSOs in Cambodia is very heavily focussed on NGOs involved in a broad range of development, human rights, democracy and governance work. NGOs active in humanitarian work have also been important partners though more so in the past. No indications emerged that the EC worked with other categories of civil society actors such as trade unions, research institutes or academia. There appeared to be no significant differences in the ways the EC treated different categories of CSOs that they did work with. On the other hand as all EC documents are only available in European languages and as skill levels in these in Cambodia are low, local CSOs are at a distinct disadvantage in handling EC grant procedures.

At the same time it has to be recognised that over the years there has been a slow trend towards the EC supporting more local CSOs and less international NGOs. For instance in the second Regional Initiative for Youth on HIV/AIDS the proportion of Cambodian NGOs involved was increased and international NGOs decreased (1st 1997-2003; 2nd 2003-2007).

The EC has made an effort to make itself more accessible to Cambodia CSOs by issuing newsletters (partly in Khmer), by organising regular briefing meetings and by appointing Cambodian nationals with CSO experience in the Delegation.

JC 4.2: The European Commission has ensured overall consistency in the various approaches used to channel aid to CSOs.

Most of the funding going to CSOs is processed through project grants via calls for proposals. There is some funding through programmes administered by other agencies such as PIUs, UN organisations or international NGOs. The EC's use of general budget support in Cambodia and the way government handles such funds means that CSOs are effectively excluded from receiving funds through this modality.

ECOSORN, as a PIU within government, is an example of a 'hybrid' solution of the use of two approaches to channel aid to CSOs. Both the EC and the RGC support its budget. The EC funds are geographic and nominally use the government channel. However, ECOSORN contracts three types of actors for implementation depending on the type of work and the actors' capacities: government departments, private contractors and CSOs. Funds go direct from EC to larger contractors or via the PIU for smaller amounts. The approach used at ECOSORN is however not a deliberate policy of choosing particular channels for particular roles, but rather a competitive approach where the PIU advertises different tasks as requiring execution and different types of organisations propose their services to carry out particular tasks and contractors, government departments and CSOs can all find themselves in direct competition for the work.

Another approach has been used in the administration of Regional Funds in the Health sector where the EC Delegation in Bangkok has partly funded CSOs directly and partly indirectly using a *cascade system* via a UNFPA managed regional programme on HIV/AIDS which then financed larger NGOs (international and Cambodian) that in turn finance smaller CSOs. This programme, which ended in 2007, seems to have worked well with the organisations at each level going down the cascade taking on lessening degrees of complexity in the administration of the funds and the implementation of the projects. Small community based organisations at the bottom of the cascade thus take on tasks that they can manage and have simple administration procedures for small grants. As one moves up the cascade again the tasks to be carried out are larger, more complex and involve an aggregation of smaller devolved tasks, the monitoring and reporting become more sophisticated and the sums involved increasingly large.

JC 4.3: *The European Commission has ensured overall consistency in the various instruments used to channel aid to CSOs.*

The EC uses geographic (both regional and national) and thematic budget lines in Cambodia although CSOs are funded essentially from the thematic lines. As explained above the de facto policy is to only use the thematic and regional instruments to fund CSOs in Cambodia. Their use can be coordinated relatively easily because programming choices are increasingly being made in the field though the fact that there are two Delegations (Bangkok and Phnom Penh) involved does complicate things. Overall the support to CSOs under the different instruments used to support them does however appear to be fairly consistent. Moving the management of the Call for Proposals for EIDHR to the EC in Phnom Penh has also made it easier for CSOs. Food Security and Health grants are still dealt with from Bangkok making contact with the officials more distant. The administration of food security and funds will be moved to the Phnom Penh Delegation in the future.

Local NGOs found the NGO Co-financing line the most difficult to deal with because the decisions are taken in Brussels. However, as this is largely dealt with by their European partner NGO, this was not a serious problem.

Overall Response to EQ4:

Given the starting point that the de facto policy is to not use the CSO channel for the geographic instruments in Cambodia, there appears to be good consistency between policy and practice in terms of both the CSO actors chosen for support and in terms of the approaches and instruments used. In terms of actors it was however clear that international NGOs were better equipped to deal with the EC systems than local Cambodian CSOs who were therefore somewhat at a disadvantage. The thematic instruments also became more user friendly for CSOs as the call for proposals were localised in Phnom Penh rather than being administered from Brussels or Bangkok.

4.1.5 Evaluation Question 5: To what extent and how has European Commission aid delivered through CSOs been coherent with relevant new commitments related to the Paris Declaration on Aid Effectiveness, particularly with regard to capacity development of CSOs in the context of sector and budget support?

JC 5.1: European Commission aid channelled through CSOs is coherent with relevant commitments made in the framework of the Paris Declaration on Aid Effectiveness (particularly the participation of CSOs in the formulation and implementation of nationally owned policies and budget support facilities).

The donor group in Cambodia is increasingly trying to work in a coordinated fashion, through a series of 19 joint sectoral technical working groups set up with government and donor officials appear very concerned with the Paris Declaration principles. NGO representatives are able to participate in the technical working groups, but this does not yet appear to be a well developed practice. The NGOs for their part have some capacity (eg. in the Cambodia NGO Forum and the CCC – Cooperation Committee for Cambodia) to monitor donor practices and progress on the Joint Monitoring Indicators¹⁵ but this is still limited. There was also no indication that the EC was making an effort to support the strengthening of NGO capacity to engage with the Paris Declaration process or indeed to act as a watch dog on their own policy of increasing budget support to the RGC.

Equally Paris does not appear to have any impact on the donors dealings with CSOs and certainly not on the procedural side which would be most use to them. CSOs with multiple donors (a good strategy in terms of funding security) thus face a major problem with multiple reporting and financial requirements.

The CDC, the government's Cambodia Development Council, which coordinates the system of technical working groups, does produce an Aid Effectiveness Report that NGOs reported as a useful tool for advocacy work. The CDC also has a NGO Office that registers development NGOs (both local and international) active in Cambodia. Not all NGOs register however despite the incentive of access to certain privileges such as import duty exemption on vehicles.

The EC argues that it is doing well on alignment because of its increasing use of sectoral and general budget support. Others are much more wary of the wisdom of pursuing this path and many NGOs are critical of this approach because of high levels of corruption. They feel the donors take too much of a softly-softly approach and are unwilling to really hold government to account.

Overall Response to EQ5:

The debate in Cambodia between the government and the donor group on the Paris Declaration is apparently strong and has generated a good number of joint processes and technical groups. But this is at a high level and although CSOs are nominally invited, participation and capacity for engagement appears to be limited. One reason for this may be that the EC is not at present (nor it seems are any other donors), supporting CSOs to develop capacity to monitor the RGC. At a lower level the donors are also not making any effort to apply the Paris principles to their dealing with CSOs, for instance by harmonizing procedures for grant applications or for reporting. Equally it was noted that the internal debate among CSOs on their own effectiveness was also extremely limited, though a few CSOs had participated in regional CSO meetings to prepare the Accra High Level Forum.

The EC and other donors are also increasingly looking at budget support as a preferred aid modality and justifying this choice in terms of the Paris Declaration principle of alignment.

¹⁵ For instance see the report: NGO Forum, June 2007, *NGO Position Papers on Cambodia's Development in 2006*

Many civil society representatives are however critical of this choice given the high levels of corruption in government. At the same time there is no explicit attempt on the EC's side to see support to the capacity building of CSOs, so that they can engage the government in dialogue on the use of the national budget and on corruption issues, as a useful flanking measure.

4.1.6 Evaluation Question 6: To what extent and how have European Commission strategies, programmes and projects, delivered through CSOs, contributed to achieving key EC/EU development objectives?

JC 6.1: EC aid delivery through CSOs contributed in an effective and sustainable way to delivering basic social services to poor and marginalised communities.

NGO staff and officials alike generally agreed that CSOs contributed in an effective way to delivering basic social services to poor and marginalized communities and the EC was clearly involved in supporting that work. CSOs, or more particularly development NGOs (at first international but also increasingly local NGOs), have a strong track record in this respect in Cambodia as they were among the first actors to start providing services after the fall of the Khmer Rouge and have maintained that record by extending their coverage and moving gradually to more remote areas and more marginalized communities as the government has progressively reestablished its own services.

The sustainability of this effort is however dependent on multiple sources of funding and not on the EC. Indeed most CSOs questioned saw the EC as an unreliable donor, which, because of its procedures, could not sustain its commitment to a project over the long term. EC funding thus allowed for 2 or 3 year projects which could be good for experimentation, innovation or pilot schemes, but it could not be seen as a sustainable source of support. For local CSOs therefore sustainable support mostly lay in establishing long term partnerships with international NGOs and in multiple sources of funding from a variety of donors. Some of the bilateral donors (eg. SIDA) function effectively as back-up donors providing long term funding to European NGOs who then work closely with local CSOs in long term partnerships, but because of its call for proposals system the EC was not even able to do this.

JC 6.2: EC aid delivery through CSOs contributed to improved participation in policy and governance processes.

EC funding from the EIDHR instrument can certainly be said to be contributing to encouraging participation in policy and governance processes but still at a fairly low level. Thus a number of the projects financed involve community development work with marginalised communities (eg. Indigenous groups, disabled people, children) helping them to protect their rights and engage in dialogue with government departments about access to services. There is also some support to NGOs working on national development policy issues but advocacy in this area is still very limited.

JC 6.3: EC aid delivered through CSOs has contributed to progress towards local economic development.

EC funded CSOs working on food security and rural development projects contribute to economic development at the local level. A variety of European NGOs run food security projects financed from the EC's NGO Co-financing and Food Security budget lines. These are spread around the country including in some of the most remote provinces and usually focus on particular vulnerable groups. They generally adopt an integrated approach with an accent on promoting sustainability and ensure their economic development/livelihoods work is closely linked to community organisation and empowerment work.

CSOs are also active in local economic development work (eg. on micro-credit, agricultural infrastructure) under the ECOSORN programme funded by the EC and managed through the government.

Overall Response to EQ6:

CSOs met were clear they were contributing to achieving general EC development objectives and generally donor officials, including EC officials, agreed. CSOs have thus provided social services and they do target poor and marginalised communities. Examples were also given of their work helping target groups engage with public policy processes as well support local economic development. But the analysis offered by interviewees was usually output based and there was little evidence of much solid impact assessment work having been carried out in most sectors. The sustainability of much of this work was also hard to see as much of it still seemed very dependent on external funding. EC procedures also mean that it is unlikely that the EC funding on its own provides a basis for sustainability.

4.1.7 Evaluation Question 7: To what extent and how have European Commission strategies, programmes and projects, delivered through CSOs, provided a relevant and effective development response in (post-) conflict situations/fragile states/difficult partnerships?

JC 7.1: EC aid delivery through CSOs contributed to progress towards effective and sustainable cooperation in (post-) conflict countries situations/fragile states/difficult partnerships

EC aid delivery through CSOs has certainly contributed to progress towards effective cooperation in the fragile and post-conflict situation that is still manifest in Cambodia. The support provided by the EC has also contributed towards the sustainability of the external support and cooperation with CSOs in Cambodia, though on its own the EC contribution would not have a sustainable impact for the reasons already cited above.

Overall Response to EQ7:

The EC's support to CSOs in Cambodia has been a relevant development response in what remains a fragile situation in a post-conflict country. EC support has supported NGO work on both economic development, social sectors (health and education) and rights based advocacy work for poor and marginalised groups. There has also been support to legal support groups defending different marginalised interests in the country. The EC is however constrained in this response by the procedures it uses to engage with CSOs and in the scale of the funds it is willing to invest through this channel. It is questionable therefore whether the work through the CSO channel is really an *effective* response to the situation in Cambodia.

4.1.8 Evaluation Question 8: How efficient is the overall channel of CSOs in terms of achieving key EC/EU development objectives?

J C 8.1: The European Commission has efficient systems and processes to programme aid channelled through CSOs in line with stated policy objectives and programming choices

The main tool that the EC has to programme aid through CSOs is the Call for Proposals system. The Delegation certainly makes an effort to manage these calls as efficiently as possible particularly by giving CSOs advance warning and advice on procedures. They also have fairly high levels of staffing including Cambodian staff so as to maximise ease of access for CSOs. The decentralisation of the calls to the Phnom Penh Delegation has also improved the extent to which they can provide the EC with some element of 'programming' control. However, the system as such is still fairly hit or miss as it depends on what CSOs come up with at the time of the call and does not really offer scope for building up partnerships with CSOs to tackle issues over the medium term in a planned and sustainable manner. Certainly from a CSO point of view this has a number of serious disadvantages. There is also a

question mark about the proportion of aid the EC chooses to programme through the CSO channel relative to the government channel. There was no evidence of any strategic programming discussion on the relative merits of the different channels and many interviewees queried the value (and indeed wisdom) of the EC providing such a high proportion of its aid through government.

JC 8.2: The European Commission has efficient management systems and procedures for channelling aid through CSOs

The EC has made efforts to increase the efficiency of its management systems for channelling aid to CSOs. The Delegation holds annual (to be increased to six monthly) meetings for CSOs in which they brief them on their main priorities and programmes and inform them about forthcoming calls for proposals. These are widely appreciated by CSOs who attend because of the information on procedures and the advance warning they provide. The EC has also gradually decentralised the management of the calls for proposals from global (Brussels) down to regional (Bangkok) and then local (Phnom Penh) which has also been appreciated by CSOs because in the process they have become more relevant to Cambodia needs and easier to understand.

However, the system is still seen as erratic and not dependable. The procedures are difficult for local CSOs both because they are demanding and because the whole process has to be conducted in English. Low levels of competence in English (or French) in the Cambodian CSO sector mean that they still have to rely heavily on outside support from international NGOs or willing foreigners. The system also encourages fairly intense competition between Cambodian CSOs which is seen also as unhealthy for the development of the sector. CSOs also have to make a major investment in preparing proposals and if these are then not successful this can be a serious loss. From the CSO side therefore the system is not efficient. This lack of efficiency is probably felt most acutely by small and local NGOs and less by larger international NGOs. These already have more of the right skills needed to respond to calls and can afford to produce multiple proposals and offset the costs of failure in one bid against success elsewhere.

CSOs were more positive about the EC's management of grants once approved. The EC was seen as strict but once the requirements had been understood and were followed, there was a feeling that the EC was generally fair. Annual reporting was seen as particularly positive as some donors even ask for quarterly reports. However, procurement rules are demanding and can be practically difficult to apply and there were cases of NGOs feeling that the EC was very unsympathetic to the problems they had with the grants (eg. Over how to manage major exchange rate fluctuations between the Euro and the USD). The need to provide bank guarantees was also seen as unreasonable particularly for small NGOs.

JC 8.3: The European Commission has efficient mechanisms in place for monitoring and evaluating the use of the various approaches and procedures, and for dialogue on lessons learned

Increased staffing levels in the Delegation have clearly had a positive impact on project monitoring and many CSOs mentioned having received visits which they appreciated. There was little evidence of evaluation of projects by the EC though many CSOs were aware of the need for evaluation and apparently there was some effort at conducting evaluations in the sector. This was particularly evident when CSOs were linked to some international NGO network.

JC 8.4: The necessary capacities are in place to manage aid delivered through CSOs

A number of staff posts in the Delegation had been vacant for some time but had recently been filled so, although capacity has been a problem, current staffing levels are good. This also meant that there was only limited corporate memory. On the positive side a combination of both European and Cambodian staff with experience of the CSO sector had been recruited

in the last 2 years giving a good level and range of different capacities in the Delegation. Part of this is related to a decision to shift some responsibilities for Cambodia from the Bangkok delegation to Phnom Penh. This process has however not gone all the way and the EC Delegate in Bangkok remains formally in charge which does impose constraints. Various CSOs had clearly felt the difference in the accessibility of the Delegation saying it was now easier to find someone to talk to. One international NGO person with long term contact with the Delegation commented favourably on the improvements, but said the *“the Phnom Penh Delegation are still establishing themselves”* indicating that he felt there was still some way to go.

A couple of cases of devolved management of the CSO channel were identified: a regional programme on HIV/AIDS managed by UNFPA and the integrated rural development project ECOSORN with its PIU in Seam Riep. In both cases the EC was not managing directly the interface with CSOs involved, but passing this responsibility on to an agent. This strategy obviously increased the capacity available to manage the aid delivered through CSOs and appeared to be a good modality for enhancing this aspect of the efficiency of the system.

JC 8.5: The CSOs have efficient management systems and procedures for channelling and monitoring aid from EC

Several NGOs described the systems they have established to manage, monitor and report on aid received from the EC. They were clearly aware of the need to have in place a strong system and were devoting considerable attention to this question. Others were less sure of themselves, but were still aware that this was important. International CSOs, or local CSOs with strong international links, generally appeared to have the strongest systems in place.

The effective implementation capacity of CSOs visited was impossible to judge objectively during a short one to two hour meeting. However, various CSOs did show a strong awareness of the need to monitor outputs and a good sense of how they might measure impact. Capacity levels did appear to vary considerably. Measures to strengthen capacity were also discussed and it appeared that most CSOs depended on other larger and often international NGOs to work with them to develop capacity. There is at least one CSO capacity building and resource centre in Phnom Penh which many CSOs did use for training courses and seminars even though many complained about the cost. The EC apparently made no effort to help them build their capacity other than in the one area of briefing them on EC grant procedures.

Overall Response to EQ8:

It was generally accepted by both officials and CSO representatives that CSOs are an efficient mode of aid delivery in Cambodia. One NGO, for instance, quoted figures which suggested that through micro-credit schemes in a rural development programme supported by EC funding, it was possible to get one rural Cambodian family out of poverty with an investment of between €40 and €100. That however does not mean that the overall channel of CSOs as it is managed by the EC is efficient. Rather from a CSO point of view the calls for proposal system used to allocate grants and some of the procedures used to manage them were generally seen as inefficient. Delegation officials have made clear efforts to improve the way the system is run and make it as user friendly as possible for CSOs, but they also recognised a number of the inefficiencies in the system and clearly did not feel it was ideally suited to what they wanted to be able to do with CSOs. The EC apparently does not get involved in wider capacity strengthening programmes for CSOs. Rather this is left to the sector to organise for itself with many international NGOs providing capacity strengthening support to their Cambodian partners.

5 CONCLUSIONS

CSOs have been and still remain an important channel of aid delivery in Cambodia even though, in terms of volumes of aid, the government channel has become much more important for donors in the last 5 to 10 years. In many ways the history of the past twenty five years since the defeat of the Khmer Rouge provides a text book case of the different roles CSOs and more particularly NGOs, can fulfil as gap-fillers alongside government. That said the Khmer Rouge also destroyed any form of organisation in Cambodian civil society. As a result of this history, Cambodian civil society organisations are still weak and the sector is dominated by NGOs many of which are still closely linked to international NGOs.

In the early post-conflict years international NGOs were just about the only external actors in Cambodia and with government structures having to be rebuilt virtually from scratch, they were called upon to provide a wide variety of services. As government services have been re-established first at the centre and then step by step in the provinces international NGOs have moved into more local work and more remote parts of the country. While this service delivery work at different levels has evolved, there was also a shift towards more support for local economic development and latterly more rights based and advocacy work as wealth disparities in Cambodia have increased. In parallel, international NGOs have also changed their own manner of delivery, increasingly using Cambodian rather than foreign staff and gradually expecting new Cambodian CSOs to take over the work themselves, albeit with their continuing support in terms of both expertise and finance. In the latest phase many international NGOs are 'localising' their own operations, appointing Cambodian country directors and converting their in-country operations into legally constituted Cambodian NGOs which retain some form of associate link with the international NGO or network that established them.

The EC has supported this CSO work in Cambodia from an early stage. During the 1990s after the Paris Peace Accords in 1991, much of the EC's €262 million delivered to Cambodia during that decade went through the CSO channel¹⁶. But even before that date the EC was supporting European NGO projects in Cambodia through the NGO Co-financing, humanitarian and other budget lines. By the end of the decade, the emphasis was shifting away from humanitarian work with refugees towards more mainstream development work, albeit still largely channelled through international NGOs. From 2000 on, after the period of renewed political uncertainty from 1997-1999, the international aid effort has resumed, but the EC has however shifted to working more with the RGC and increasingly in the latter years through budget support. In parallel the extent of the use of the CSO channel has declined as the main geographic funds have gone to government and the thematic budget lines have reasserted their importance as the main instruments the EC has used for aid delivery through the CSO channel. Since 2000 therefore 98% of EC aid channelled through CSOs has been from thematic budget lines, and, although this is now starting to change, 80% of this has still been handled by international NGOs.

The logic driving this EC use of the CSO channel has, it would seem, essentially been a pragmatic response to the situation on the ground and, particularly in the early years, to the lack of other actors capable of delivering specific services. As the government capacity has grown the EC has switched over to using the government channel, however, at the same time it has continued to turn to the CSO channel to provide services or reach groups the government is not yet providing for. In this sense the policy of using CSOs as gap fillers and because they are available, has remained constant. One cannot therefore really talk about a carefully planned change in strategy even though that is the way it must have been

¹⁶ EC, *Country Strategy Paper for Cambodia 2004-2006*, section 4.1 p.26

experienced by NGOs. Rather it would seem the EC had a limited view of NGOs as gap fillers in the absence of government; so when the government was almost totally absent in the immediate post-conflict years or fragile and politically unstable the EC used the CSO channel. Once the government started to resume service provision and successfully stabilised itself the EC started to use this channel and had less need for the CSO channel. This very instrumental perception that the EC has had of the CSO channel in Cambodia is confirmed by the evidence that in the current decade 98% of the geographic funds have been channelled through government. From this it would seem that CSOs had apparently become irrelevant as actors in the main country programme and only continued to be supported by the 'supplementary' funds provided by thematic budget lines which in any case also came with considerable earmarking for use primarily through the CSO channel.

The EC has also acted consistently with its own policy of strengthening government, in the way it has made clear to CSOs it supports that it expects them to actively engage with government. Thus it has pushed them to ensure complementarity with government in their work and to encourage communities they work with to use government services and press for access to them when this is not immediately forthcoming.

A more fundamental change in the EC's policy towards the CSO channel would however seem to be taking place in the last few years. Thus in the most recent stage of its policy development from 2003 on¹⁷ the EC has also actively sought to use the EIDHR horizontal budget line to support CSO work in Cambodia in human rights, democracy and governance where it feels the government does not adequately address issues (human rights, conflict prevention and resolution and support to vulnerable groups). In so doing it is not just interested in CSO service delivery, but is also seeking to encourage internal debate between government and civil society. The EIDHR for its part, as discussed in the case study for this Country Note (cf. Annex 6), has an explicit policy of using the CSO channel for aid delivery to victims of abuse, but also because it sees the value of strengthening civil society in order to promote democratisation processes.

All in all therefore there is therefore an active EC use of the CSO channel which goes back many years and which has evolved over time. Having made this first observation, a more careful analysis of the evidence collected suggests a number of conclusions about the manner in which the EC has sought to use the CSO channel.

First, it would appear that the observed evolution in the use of the CSO channel does not reflect any carefully thought out strategy of how best to use the channel, but is rather a function of the EC's perception of the government's ability or rather lack of ability to deliver. Where the government has had the capacity to deliver the EC has preferred this channel, where it has not, the EC has sought to use the CSO channel. It has certainly recognised the potential complementarity between the two channels and it has actively encouraged CSOs to work with government. It has also recognised the value of the CSO work. But the CSOs, or rather mostly up to now, the international NGOs, continue to be seen as gap-fillers to be used to reach the parts that other channels do not reach ... yet. The sub-text being of course that once the government does address a particular need and provide the required services, then there is no longer any need to use the CSO channel.

There has however been one other factor in play and that is the question of political stability. During the 1980s Vietnamese occupation of Cambodia most Western donors, the EC included boycotted Cambodia and the only western aid coming in to the country was via international NGOs. These NGOs lobbied western governments to resume aid and persuaded them to

¹⁷ EC, *Country Strategy Paper for Cambodia 2004-2006*, section 5.2.3, pp.38-39 and EuropeAid, 6 Dec 2004, EIDHR, Note on *Programming for 2005 and 2006*

finance their work in the country. After the Vietnamese withdrawal (1989) and the Paris peace agreement (1991) the EC started to take a closer interest in the country and from 1992 on was prepared to start supporting the government with aid. However, a renewed period of political instability following the coup in 1997 up to the elections in mid-1998 and the pledging conference in 1999, once again put the EC's use of the government channel on ice for a few years during which period the CSO channel once again took precedence.

The second important conclusion that can be drawn particularly from looking more carefully at the last phase in this evolution is that it is possible to suggest that we are witnessing a change occurring in this pattern with the arrival of genuine Cambodian CSOs amongst those that the EC funds. While the international NGOs will, and indeed are, starting to phase out as the gaps they were filling are taken over by government, this cannot necessarily be expected of the local CSOs. Certainly they also fill gaps in the provision of services, but equally they perform another more permanent role and that is to encourage social debate and the democratisation of society. The first steps in this direction are beginning to be seen among the CSOs currently being funded by the EC principally on the EIDHR line but also with some of the other horizontal budget lines. This shift also opens the way for the EC to start to work with a greater variety of CSO actors rather than simply service delivery NGOs. The question this raises is whether the EC can recognise the importance of this shift and can then be strategic in making the most of it, which leads to one further conclusion.

The third inescapable conclusion that one must draw from the analysis of the EC's use of the CSO channel in Cambodia is that the tools that are currently at its disposal for working with this channel in this latest phase are far from ideal. Those that have to use them on both sides of the fence complain extensively about the inflexibility of the call for proposal system and some of the other grant administration procedures that the EC uses. Cambodian CSOs have particular difficulties in using the current system. Of course, as we have seen some positive grants are nevertheless being made to good organisations for worthwhile projects, but it is not an easy process and for some at least it is rather hit or miss. What it certainly does not do is allow for a strategic use to be made of the CSO channel. For that the EC would need a system that allowed it to develop long term partnerships with effective CSOs that would give the latter a dependable yet flexible framework to develop sustainable and effective programmes over time.

Developing a new modality to work with CSOs would in many ways mirror the way the EC and other donors are seeking to improve the way they work with the government channel and could indeed draw inspiration from various examples of good donor practice and such sources as the Paris Declaration principles. The EC recognises the value of longer term framework partnership agreements in working with the government channel and this could perhaps serve as a model for the type of work it is now seeking to do with CSOs. If one is purely interested in service delivery then calls for proposals may well be the most cost effective and transparent way of administering grants. But if one is seeking to build institutional capacity in civil society for it to be able to encourage processes of local democratisation or hold government to account for abuses of authority, corruption or simply the regular use of the national budget, be it backed by external general budget support or not, on a continuing basis then the evidence suggests that calls for proposals systems are not an effective tool. Such work requires long term sustainable partnerships and not hit or miss and stop-go systems which make forward planning impossible. Rather some system of 'CSO budget support' or core funding as it more commonly known is required. Of course there would still be a need to guarantee openness and ensure new blood and innovative ideas regularly came into the system and for that it might well be advisable to run a reduced call for proposals system alongside such a new approach. The issue is not so much to make life easier for CSOs, but rather to enable the EC itself to really develop a more strategic approach to its use of the CSO channel in development cooperation in practice by giving it the appropriate tools to make this possible.

ANNEXES

ANNEX 1: COUNTRY PROFILE OF CSOS IN CAMBODIA

Chapter I: General Situation of CSOs & of their Relations with the EC

1.1 Evolution of CSOs

Cambodia is one of the poorest countries in the world, so in order to reduce poverty and inequality, and improve the quality of life of Cambodians to meet the goals of the National Poverty Reduction Strategy (NPRS) (Council for Development, 2002), the Royal Government of Cambodia (RGC) seeks support from external development partners (EDPs). Many EDPs have therefore been providing both financial and technical assistance to the RGC to help it achieve its overall goals. A certain proportion of this aid has also been provided through non-governmental organizations (NGOs) or more broadly through civil society organizations (CSOs).

Two main types of CSOs are usually distinguished in Cambodia, namely International CSO and Local CSO. There are a few international CSOs who have been working in the Cambodia ever since the Vietnamese invasion in 1979 that ousted the Khmer Rouge from Phnom Penh such as the Lutheran World Federation (LWF), OXFAM and UNICEF. After the Paris Agreement in 1991, many LCSOs including the NGO Forum have been established in Cambodia. The evolution of CSOs in Cambodia can be usefully seen in four main phases as given below:

- From 1979 to 1993, major international CSOs including the three just mentioned played a dual role as NGOs and donors as well. In that period, they mainly worked as emergency relief organizations on such issues as rural water supply and food relief essentially using a supply driven or top-down approach.
- In the period between 1994 and 1997, there was a big increase in the donor community. Many international CSOs came to assist Cambodians in different sectors such as food, resettlement, health, water supply and sanitation, human rights and road. During that time, there were only donors and ICSOs who worked as relief emergency agencies for rural Cambodians. They also helped build government staff capacities in different ways such as on job training and class training. They tended to still use a top-down approach in strong collaboration with the government.
- From 1997 up to 2000, many local NGOs/CSOs established themselves and worked mainly in the rural areas in the different sectors such food security, human rights, legal, health, water supply and sanitation, primary schools and education, rural roads building and in general in capacity building for the government officers at the national and provincial levels due to their still very limited capacity. The working procedure followed by local CSOs was generally that they got financial and technical assistance from the donor community through ICSOs or they got funds directly from donors. In this period they started to use more bottom-up approaches to meet the rural Cambodians demands. In that period, there were only a few LCSOs with strong enough capacity in proposal writing to get funds from donors, for example KHANA, HCC.
- From 2000 up till now, more than six hundreds LCSOs (Cooperation Committee for Cambodia, 2007) have been working in Cambodia with the support of donors and ICSOs such as World Bank, Asian Development Bank, European Commission (EC), USAID, AuSAID, UNDP, Sida and CIDA...etc. At this stage, some LCSOs have acquired enough capacity to get funds directly from donors for project implementation.

These few LCSOs approach many donors such the EC, World Bank, ADB, JICA and other embassies.

During the interviewees many of the ICSSOs and LCSOs met expressed the view however that the majority of LCSOs still do not have enough capacity to deal with writing proposal to get funds from the EC and because of the terms of the calls for proposals and the financial procedures.

A study conducted by INTRAC¹⁸ in 1996 relations between NGOs and the EC in Cambodia provides a good account of the first years of NGO development work after the Khmer Rouge:

“The role of international NGOs in Cambodia has been exceptional. From 1979 a major international initiative was undertaken to provide Cambodia with relief from the appalling ravages of the Khmer Rouge regime. International NGOs along with bilateral and multilateral agencies played a key role in this initiative. However the role of international NGOs acquired even greater significance between 1982 and 1989 when Western bilateral and UN agencies withdrew as part of a strategy to isolate the Vietnamese-backed government. ...

A feature of this period was that circumstances required international NGOs to abandon their normal methods of working and to function more like bilateral or multilateral agencies. This situation, continued into the late 1990s. These NGOs developed close working relationships with central government, which nevertheless controlled and circumscribed their activities considerably. Many of these NGOs also supported an international campaign against the isolation of the country which, at the very least, helped contribute to international awareness of the political deadlock facing Cambodians. ...

From 1989 to date the numbers and variety of international NGOs and the scale of the development assistance they have contributed has increased dramatically...

Cambodian NGOs began to operate only from 1992 on, since when their development has been rapid if uneven. Many, especially at first, were oriented towards human rights rather than development. A minority of local NGOs, both large and small, have proved successful; many others have struggled to raise funds and overcome handicaps and skill shortages.”

1.2 CSO Relations with the EC

The European Commission (EC) is one of the major EDPs in Cambodia. So far, the EC has provided funds to about 75 - 80 CSOs (both international and local) for several sectors in order to contribute to reducing poverty in Cambodia in line with the goals of the Government. The approaches these CSOs use to achieve their project goal depend vary a lot. Some ICSSOs use a bottom up or demand driven approach whereas others use a rights based approach, especially in integrated rural development projects and programmes.

The main sectors of work are food security, social sector including education, health sector (HIV/AIDS and reproductive health), governance and human rights, water supply and sanitation, legal aspects and so on. There are three different ways of providing funds to ICSSOs and LCSOs called:

- 1) NGO co-financing support (the EC normally provides 75% of the total project cost and ICSSOs and LCSOs need to contribute their own funds to the project for at least 25 per cent;

¹⁸ Dammers, C. et al, 1996, 'Differing Approaches to Development in Cambodia: NGOs and the European Commission', OPS13, INTRAC, Oxford

- 2) Thematic Budget lines in terms of human rights, health and food security sector (the EC provides 90% or 80% of the total project cost and CSOs need to contribute the rest from their own fund)
- 3) Geographic Funds (the EC provides 100 per cent of the total budget cost to CSOs or GOs, for example in the ECOSORN project).

Normally, ICSOs are interested in applying to the NGO co-financing scheme because it is administered from Brussels and they have the expertise and human resources required to write the project proposals. In addition they have enough own funds to contribute their required share. For LCSOs this is a major obstacle because they do not have core funds to contribute 25 per cent; nor do they have the human resources to work on the proposal.

In the earlier period between 1993 and 2000, the capacity of LCSOs was very limited. So, they could not access funds from donors in general and from EC in particular. Therefore, only ICSOs who are nationals of a member state of the European Union tended to get EC funding.

LCSOs who do not have core funds to contribute nor the skilled personnel to write project proposal, need help from ICSOs or other LCSOs who have strong skills in writing proposal. For example, any LCSOs who want to get grant funding from the EC, needs to get help from an ICSOs ideally from an EU member country or from an individual who has enough skill in writing proposal and knows and understand the EC guidelines and procedures.

EC support to Cambodia has gone through several distinct phases. As the INTRAC report explains nearly all the aid from 1986 to 1994 went to refugees and then returnees. The two channels used for this work were multilateral agencies (UN channel) and international NGOs (CSO channel). As the EC notes¹⁹ for the latter part of this period:

'Responsibility for executing the various projects was entrusted, by the Commission, to a series of European NGOs. These proved effective in meeting the needs of rural communities including returnees. Among the programme's key activities were training in the sphere of public health, the development of water resources, the rebuilding of primary schools, agricultural training, irrigation, the rehabilitation of hospitals and mine clearance.'

More recently and particularly since 1997 the EC has worked more closely with the RGC and as a result less with NGOs.

Chapter II: National (and regional) Policy and Strategy concerning CSOs

2.1. EC strategy concerning CSOs

The EC started supporting the Royal Government of Cambodia (RGC) since 1992. EC support for the period 1992-1998 totalled USD 207 million (€265 million) (EC-Cambodia Country Strategy Paper, 2000-2003). Total aid from EU member's states and the Commission together was close to US\$ 786 million, which represented 28.5 per cent of the total from all donors. The EC strategy for the period was focused on:

- a. Strengthening political relations;
- b. Implementing rehabilitation, reconstruction and development projects

¹⁹ The EC-Cambodia Country Strategy Paper 2000-2003, p.11

During that period, the EC delegated responsibility for executing the various projects to a series of European NGOs which seems to have worked well as the 2000-2003 CSP records (p.11) that:

‘These proved effective in meeting the needs of rural communities including returnees. Among the programme’s key activities were training in the sphere of public health, the development of water resources, the rebuilding of primary schools, agricultural training, irrigation, the rehabilitation of hospitals and mine clearance’.

According to the EC experience and achievement and in line with the May 2000 Development Council Conclusion on EC development cooperation policy; the primary objective of the EC cooperation strategy in Cambodia is the poverty reduction as outlined in the Country Strategy Paper for 2000-2003.

The primary areas for EC support for the period 2000-2003 were:

- a. Rural development including agriculture and livelihood improvement;
- b. Social sector such as health service, reproductive health and HIV/AIDS;
- c. Trade development;
- d. Governance and democratization including human rights

The principal objective of the EC action is to support efforts to integrate better mine action in contaminated areas of the country into the wider poverty alleviation and rural development programmes. In this respect, the EC has identified the specific potential added value of CSOs (EC-Cambodia Country Strategy Paper, 2000-2003). EC support should also address the need for literacy and skills for functionally illiterate youth. Furthermore, involvement of NGOs activities in the field of education, in particular skills in training and non-formal education was sought and continuous involvement of NGOs was favoured through horizontal budget lines to complement EC bilateral assistance to educational reform.

Activities supporting the development of provincial and/or local health services should be an integral part of EC development program. Strengthened coordination of EC supported activities undertaken by NGOs in Cambodia will be a priority area to address. In addition, support to actions on the field of malaria control, the care and prevention of sexually transmitted diseases and HIV/Aids will continue (the EC-Cambodia Country Strategy Paper, 2000-2003).

The investment made so far by the EU in the areas of basic education and vocational training has been considered effective by independent accounts, including UNESCO.

Therefore, through NGOs contribution may seem small in absolute figures; they have played a pivotal role in humanitarian and emergency operations for the reconstruction of Cambodia.” (the EC-Cambodia Country Strategy Paper, 2000-2003).

EC support to the health sector includes support in the field of malaria control and reproductive health. In addition, the EC has supported a substantial numbers of NGOs projects in the health sector. However, EC support to the health sector in Cambodia has been declining during recent years in comparison to the past.

The EC strategy for 2004-2006 (EC Country Strategy Paper for Cambodia 2004-2006) focuses on:

1. Pro-poor economic development;
2. Social sector support;
3. Governance

The EC works in full cooperation with government structures, other donors, the private industry and NGOs active in these fields. For example the ECOSORN project is implemented by government agencies in collaboration with other donors and ICSOs, LCSOs (for training, concept papers, raising awareness) and the private sector (construction such as schools, roads and water and sanitation facilities)

The new EC strategy for *2007-2013* (Cambodia-EC Strategy Paper 2007-2013) focuses on contributing to the poverty reduction strategy of the government. The EC explores the possibility of supporting the development of public health services at operational district level, preferably through NGOs, in the provinces supported by the ECOSORN project.

2.2. EC Aid Delivery

The EC developed a clear pattern of using CSOs for aid delivery which however evolved over time. So far, five different periods can be more or less clearly distinguished as given below:

- a. From 1992 to 1998, EC aid was delivered through the ICSOs of EU member's states. The reason was that ICSOs could fill the gaps left by government (view expressed by many ICSOs and LCSOs interviewed).
- b. From 2000 to 2003, aid was delivered through ICSOs, UNDP and LCSOs essentially because these were the agencies that had enough capacity and sufficient transparency in their operations.
- c. From 2004 to 2006, EC aid was delivered increasingly through Government agencies, but also still to some extent ICSOs, LCSOs and the private sector. The reason was that those agencies have enough capacity, transparency and appropriate working procedures (eg. the ECOSORN project funded by the EC).

Chapter III: Main Actors & Programs

The EC provides fund to many actors such as UN agencies, INGOs and LNGOs and the government agencies such as the Ministry of Health (MoH), Ministry of Agriculture, Forestry and Fishery (MAFF), Ministry of Education, Youth and Sport (MEYS) through many programmes. EC headquarters have also been transferring certain responsibilities to the regional and national levels, which has meant that the EC at the regional and national level become responsible for providing fund directly to any CSOs (international and local) who fit the criteria mentioned in a calls for proposals guidelines.

3.1. Government Agencies

Many ICSOs, LCSOs and donors interviewed described how the Government agencies play a crucial role for the EC and for ICSOs and LCSOs which receive funds from the EC. For instance, CSOs such as ADRA, CDPOs and HCC who are working at the community level, work very close with Community Ccommittees and Village Leaders (VLs); and at the national level, CSOs such as MediCam, NGO Forum work closely with the responsible ministries in the certain subject such as agriculture with MAFF, land with MLMUC. Furthermore they explained that the key roles of government agencies are coordination, cooperation and technical assistance in certain subjects such as education, agriculture.

3.2. ICSOs

The majority of ICSOs and LCSOs interviewed indicated that the ICSOs still play an important role for the EC in implementing their program using EC financial support due to their high skill and capacity for writing proposals, independence and transparency. Further they can use their own core funds to contribute to projects in line with the EC criteria as mentioned in the proposal guidelines. As a result, the ICSOs received fund from EC for many sectors such as governance including human rights, advocacy and legal aspect, food security, social sector including water supply and sanitation facilities, reproductive health, HIV/AIDs. While receiving funds, some ICSOs implement project directly themselves, but other ICSOs pass on the funds to LCSOs to implement the projects under their guidance and monitoring during the project implementation.

3.3. LCSOs

The interviews with the UN agencies and the EC in Phnom Penh indicated that the LCSOs still play an important role for the EC in implementing their project with EC co-financing support, because of their skills and their capacity to work at the local level, their independent and transparency. Furthermore because they tend to know more precisely what the needs of local people are. As the result, the LCSOs received fund from EC for many sectors such as governance including human rights, advocacy and legal aspect, food security, social sector including water supply and sanitation facilities, reproductive health, HIV/AIDs. After receiving funds from the EC, those LCSOs started implementing their project in collaboration with the responsible ministries and local authorities in their target areas in order to achieve their project objectives.

When receiving funds from the EC, UN agencies also start delivering funds to LCSOs who work in the sector such as RACH, in collaboration with the responsible ministries and local authorities in their target area.

3.4. Private Sector

Several CSOs interviewed revealed that the private sector (International, local consultant firms and private contractors in filed of construction) also play a crucial role with the EC aid in preparing the feasibility studies and program document and in construction work such as road and school construction, water supply and sanitation facilities construction. For example in the ECOSORN program, before the program started, the EC asked consultant to conduct the feasibility study including practical analysis, and then to prepare all the papers for program implementation such as the tendering procedures and guidelines, proposal guidelines and administrative work. Then during the program implementation stage, the private sector plays an important role in construction work such as roads, schools, irrigation and water supply and sanitation facilities.

3.5. Community Based Organization (CBO)

Some CSOs and donors interviewed described that CBOs such as self-help groups in terms of village banks (rice bank, cow bank), Village Development Committee (VDC) and Village Health Volunteers (VHVs) are playing important roles in terms coordination, information dissemination, following up activities and provision of advice to community beneficiaries. For example, VHV developed by CSOs who works for health sector to help them in following up activities such as how to prevent HIV/AIDs infection; and Village Bank group to help collect money from beneficiaries.

3.6. Main programs funded by the EC

The EC delivers aid to Cambodia for many sectors or programmes. The main programmes funded by the EC are currently:

- a) Food security programmes including agriculture and livelihood improvement for rural Cambodians,
- b) Social programme such as health (reproductive health, HIV/AIDS) and education;
- c) Governance program (human rights, women and children rights, conflict resolution and awareness raising);
- d) Trade development program;

However, the evaluation team looked at only three main programmes as given: 1) Food security; 2) Health/HIV AIDS programme and 3) Governance program.

3.7. Coordination Mechanism of EC work

The EC like other donors has developed its own coordination networking with ICSOs, and LCSOs and the responsible government agencies. The main purpose of the coordination networking is to follow the work in progress of any UN agency, ICSOs, LCSOs, Government agencies and provide sectors that received aid from the EC to implement their projects/programmes. In addition, the other purpose of the coordination mechanism is identify the work of those agencies based on the sector and coverage areas in order to avoid the overlapping.

Chapter IV: Major Challenges and Constraints encountered in Channelling Aid through CSOs

Many ICSOs and LCSOs interviewed stated that the way of the EC delivers aid to the UN agencies; Government agencies, ICSOs, LCSOs and private sectors meant that they faced a difficult challenge in terms of bureaucratic working procedures in general and other specific challenges based related to the characteristics of particular CSOs.

4.1. Main Constraints for the Government Agencies

The main a reason why the government agencies would have difficulties with funding from the EC was due to their limited capacity. In addition they typically had limited transparency and inadequate accountability in their financial systems and working procedure.

4.2. Main Constraints for CSOs

A major constraint on any program supported by the EC is that the period of funding is short and it is difficult to get a second grant which has a negative impact on project sustainability.

The terms used in the calls for proposal guidelines and its procedures are too complicated. This is a reason why many LCSOs find it difficult to receive funds directly from the EC aid due to their limited capacity. In addition to that, another constraint is that the LCSO do not have any extra funds to contribute in 15 to 20 per cent as per agreement.

4.3. Main Constraints for the Private Sector

The terms used for calls for proposal guideline and its procedure are complicated. This is a reason why the private sector received limited funds directly from the EC aid, due to their

limited capacity. So they need to build their capacity in making proposal and financial procedure.

Annexes to the Country Profile

I. EC Eligibility Criteria for Grants

EC “Guidelines for grant applicants responding to the call for proposals for 2005” (budget line 21 02 02).

Eligibility criteria for ICSOs and LCSOs applying for a grant in response to a call for proposals.

The CSOs must:

- Be legal persons;
- Be non-profit making;
- Be non-governmental organizations;
- Be nationals of a member state of the European Union (EU) or of Cambodia or Laos PDR, or the European Union’s candidate countries or the European Economic Area, or Australia, or Canada, or Japan, or New Zealand or the United State or from any country listed in annex I -eligible countries under the Food Security Regulation 1292/96-, or form any of the country listed in part one of the annex II-OECD list-,and
- Be directly responsible for the preparation and management of the action with their partners, not acting as an intermediary.

In addition to that, potential applicants may not participate in calls for proposals or be awarded grants if:

- (a) They are bankrupt or being wound up, are having their affairs administered by the courts, have entered into an arrangement with creditors, have suspended business activities, are the subject of proceedings concerning those matters, or are in any analogous situation arising from a similar procedure provided for in national legislation or regulations;
- (b) They have been convicted of an offence concerning professional conduct by a judgment which has the force of *res judicata* (i.e., against which no appeal is possible);
- (c) They are guilty of grave professional misconduct proven by any means which the Contracting Authority can justify;
- (d) They have not fulfilled obligations relating to the payment of social security contributions or the payment of taxes in accordance with the legal provisions of the country in which they are established or with those of the country of the Contracting Authority (where it is not the Commission) or those of the country where the action is to take place;
- (e) They have been the subject of a judgment which has the force of *res judicata* for fraud, corruption, involvement in a criminal organization or any other illegal activity detrimental to the Communities' financial interests;
- (f) They have been declared to be in serious breach of contract for failure to comply with their contractual obligations in connection with a procurement procedure or other grant award procedure financed by the Community budget.

Applicants are also excluded from participation in calls for proposals or the award of grants if, at the time of the call for proposals, they:

- (g) Are subject to a conflict of interests;
- (h) Are guilty of misrepresentation in supplying the information required by the Contracting Authority as a condition of participation in the call for proposals or fail to supply this information;
- (i) Have attempted to obtain confidential information or influence the evaluation committee or the Contracting Authority during the evaluation process of current or previous calls for proposals.

II. References used:

The EC-Cambodia Country Strategy Papers

- 2000-2003 EC-Cambodia CSP and National Indicative Programme
- 2004-2006 EC-Cambodia CSP and 2005-2006 National Indicative Programme”
- 2007-2013 EC-Cambodia Strategy Paper and 2007-2010 Multi-Annual Indicative Programme

Council for Social Development of Cambodia, Ministry of Planning

2002, “National Poverty Reduction Strategy, 2003-2005”

Cooperation Committee for Cambodia

“Agency Contact Listing, 2007”

ANNEX 2: SCHEDULE OF ACTIVITIES

Date	Activities
10.12.2008	<ul style="list-style-type: none"> • Meeting with Mr Thomas Gnocchi, Administrator – South-East Asia Unit (European Commission HQ). • Meeting with Mr Andre Chalmin, International Aid / Cooperation Desk Officer - Thailand, Cambodia, Lao PDR, Myanmar (European Commission HQ).
09.12.2007 – 18.01.2008	<p>Desk study phase</p> <p>Communication:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Email and telephone communication with Head of EC operations for Thailand, Cambodia, Laos and Burma and European Commission to Cambodia • Preparation of the mission: telephone conferences between local expert and team leader to prepare the mission to Cambodia, organize meetings with EC Del. of Cambodia in order to obtain project lists (project title, budget, responsible people and contact details) and relevant documents & reports. <p>Document analysis:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Country Strategy Papers & National Indicative Programmes • Other donor strategies for the country • Project documents • Other literature <p>Case study and Country Profile:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Based on existing data and available documents make a preliminary selection of the Case Study • Discuss content and preparation of the country profile with the local expert <p>Set up schedule for field mission:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Make appointments with CSO's in Cambodia • Set up a preliminary mission schedule for the capital Phnom Penh and in the fields
19.01.2008	Flight to Cambodia, arrival 20 th January



Source: http://www.travelfish.org/country_map/cambodia

<p>21.01.2008</p>	<p>Briefing meeting with EC Delegation of Cambodia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Meeting with the team and finalize agenda for the briefing with the EC Delegation of Cambodia • Briefing meeting with EC Delegation of Cambodia (Evaluation team, Daniel Costa Lobet (First Secretary) and Vannsin SONG, Programme Officer for Governance. <ul style="list-style-type: none"> ○ Short introduction of the team and presentation of the objectives ○ Discuss draft mission itinerary ○ Collection of reports available ○ Make additional appointments with EC staff and Ministries
<p>22.01.2008 to 24.01.2007</p>	<p>Interviews: CSO's and other Interview Partners located <i>in Phnom Penh</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> • LWF Lutheran World Federation • CFA croix-rouge francaise • GAA German Agro Action • Hem, Chantou, Programme Officer for Food Security, (European Commission to Cambodia) • Bou, Nouen, Programme Officer Social Development – Health, (European Commission to Cambodia) • Legal Aid of Cambodia • ASF Advocats Sans Frontiers France

	<ul style="list-style-type: none"> • CDPO Cambodian Disabled People’s Organization • UNFPA United Nations Populations Fund • Marie Stopes • Ockenden Cambodia/ Ockenden International • ADHOC Cambodian Human Rights and Development Association • ICSO Indigenous Community Support Organization
25.01.2008	<p>Interviews CSO’s, EC staff, Ministries and member States located outside Phnom Penh: Depart for Kampong Thom Province</p> <ul style="list-style-type: none"> • ADRA, Adventist Development and Relief Agency <p>Proceed to Siam Reap</p> <ul style="list-style-type: none"> • ECOSORN, Economic and Social Relaunch of the Northwest Provinces in Cambodia
26.01.2008 – 27.01.2008	Report writing in Siam Reap and return to Phnom Penh on Sunday 27 th January
28.01.2008 – 30.01.2008	<p>Interviews located in Phnom Penh: CSO’s</p> <ul style="list-style-type: none"> • ADD, Action on Disability and Movement • CDP, Cambodian Defenders Project • The NGO Forum on Cambodia • AFD, Agence Française de Development • HCC, Healthcare Centre for Children • WMC, Women’s Media Centre of Cambodia • KHANA, Khmer HIV/AIDS NGO Alliance <p>Ministries:</p> <ul style="list-style-type: none"> • NGO Department, CDC – Council Development of the Cambodia • CDRI, Cambodia’s Development and Resource Institute <p>Member States</p> <ul style="list-style-type: none"> • World Bank • Sida, Embassy of Sweden • DFID, Department for International Development <p>EC staff:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hem, Chantou, Programme Officer for Food Security • Bou, Nouen, Programme Officer Social Development – Health • SONG Vannsin, Programme Officer for Governance • Brauer, Rabea, Programme Officer for Governance • Everaert, Koen, Programme Officer – Rural Development
31.08.08	<p>Debriefing with EC Delegation of Cambodia (Daniel Costa Llobet, First Secretary & Song Vannsin, Programme Officer for Governance)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presentation (Powerpoint) of the preliminary findings • Brief Discussion and clarifications

31.08.2008	Final team Meeting: <ul style="list-style-type: none"> • Brief review on the evaluation mission and cross-check with mission schedule, workplan, ToR and Draft Desk report in order to see if all activities have been fulfilled • Division of tasks among the team, for the drafting and finalization of the country note
31.01.2008	Departure for Europe
06.02.2008-14.02.2008	Drafting of country note

ANNEX 3: LIST OF PEOPLE INTERVIEWED

Appleton, Helen	Social Development Advisor, First Secretary Development, DFID - Department for International Development
Bou, Nouen	Bou, Nouen, Programme Officer Social Development – Health, European Commission to Cambodia
Brauer, Rabea	European Commission to Cambodia
Chalmin, André	International Aid / Cooperation Desk Officer - Thailand, Cambodia, Lao PDR, Myanmar, European Commission in Brussels HQ
Chan Dara, Eang	Programme Officer, CDPO -Cambodian Disabled People’s Organization
Chan, Saruth	National Project Director, ECOSORN - Economic and Social Relaunch of the Northwest Provinces in Cambodia
Conan, Hervé	Chargé de Mission, AFD - Groupe Agence Française de Développement
Costa Llobet, Daniel	First Secretary, European Commission to Cambodia
Everaert, Koen	Programme Officer Rural Development, European Commission to Cambodia
Fraser, Kate	Marie Stopes
Gnocchi, Thomas	Administrator – South-East Asia Unit , European Commission in Brussels HQ
Hak, Son Song	Resource Mobilizing Officer - ADD, Action on Disability and Movement
Hem, Chantou	Programme Officer for Food Security, European Commission to Cambodia
Jean Baptiste, De Seze	Representative for Cambodia, ASF - Advocats Sans Frontiers France
Khay, On	Liason Officer, NGO Department, CDC – Council Development of the Cambodia
Khimuy, Tith	Director Programme Management, KHANA - Khmer HIV/AIDS NGO Alliance
Kuoy Leng	Director Strategic Information, KHANA - Khmer HIV/AIDS NGO Alliance
Lowrie, John	Country Representative Ockenden International
Malmqvist, Mirjam	Second Secretary, Sida - Embassy of Sweden
Mar, Emerson	Policy Department, KHANA - Khmer HIV/AIDS NGO Alliance
Mean, Yim	Community Training Officer, CDPO - Cambodian Disabled People’s Organization
Meaux Boko, Marie-Hélène	CFA - croix-rouge française
Monorom, Pen	Finance, KHANA - Khmer HIV/AIDS NGO Alliance
Moth, Puth	Chief Officer, NGO Department, CDC – Council Development of the Cambodia

Mueller, David	Representative, LWF - Lutheran World Federation
Neth, Tep	Project Coordinator, LAC - Legal Aid of Cambodia
Netra, Eng	Research Manager, CDRI – Cambodia’s Development and Resource Institute
Nharn, Nhov	Managing Director, Ockenden Cambodia
Oeun, Sok Sam	Executive Director - CDP, Cambodian Defenders Project
Sam Ath, Chhith	Executive Director, The NGO Forum on Cambodia
Saorath, Ngin	Executive Director, Cambodian Disabled People’s Organization
Saray, Thun	President ADHOC - Cambodian Human Rights and Development Association
Sarayeth, Tive	Co-Director, WMC - Women’s Media Centre of Cambodia
Saroeun, Chorn	Project Manager, Marie Stopes
Sitha, Van	CDP - Cambodian Defenders Project
Sokhon, Moth	Project manager, ADRA - Adventist Development and Relief Agency
SONG Vannsin	Programme Officer for Governance, European Commission to Cambodia
Song, Son	CDP - Cambodian Defenders Project
Sotheary, Ly	Executive Director, HCC -Healthcare Centre for Children
Staab, Manfred	Team leader – Rural development Advisor, ECOSORN - Economic and Social Relaunch of the Northwest Provinces in Cambodia
Vanna, Nil	Social Development Specialist, World Bank
Vansitha, Sons	ADD - Action on Disability and Movement
Vimol, Hou	Programme Officer-Youth & Community, UNFPA -United Nations Populations Fund
von Ramdohr, Dr. Andreas	Regional Director, GAA - Welthungerhilfe
Vuthy, Chin	Programme Team Manager, ADD - Action on Disability and Movement
Vuthy, Chin	CDP - Cambodian Defenders Project
Warning, Christina	Regional Programme Advisor, GAA - Welthungerhilfe
Youra, Sun	National Capacity Building Coordinator, ICSO - Indigenous Community Support Organization

ANNEX 4: LIST OF DOCUMENTS CONSULTED

- ADD (2007). *Action on Disability and Development (Brochure)*
- ADHOC (2006). *Human Rights Situation*. Sixth annual Human Rights report.
- Cambodia Development Watch (2007). *Year 3 Issue 2*.
- CDPO (2007). *Buidling the Capacity the Disability Rights Movement in Cambodia*. Six-month report, January-June 2007.
- CDRI (2007). *Annual Development Report Review 2006 to 2007*.
- CDRI (2007). *Publications catalogue*
- CDRI (2007). *Where Decentralization Meets Democracy: Civil Society, Local Government and Accountability in Cambodia (Working paper 35)*.
- Christophe Mestre, Olivier Thomé, du CIEDEL Mak Solieng (Mai 2004). *Direction Générale de la coopération internationale et du développement, Appui à la coopération non-gouvernementale au Cambodge, Evaluation retrospective de la politique française (1993-2003)*.
- Dammers, C. et al, 1996, 'Differing Approaches to Development in Cambodia: NGOs and the European Commission', OPS13, INTRAC, Oxford
- Economic and Social Relaunch of the Northwest Provinces in Cambodia (no date). *Progress report I, II, III*.
- EU/UNFPA (2006). *EU/UNFPA Reproductive Health Initiative for Youth in Asia (RHYA) "Young People for Young People in Cambodia"*.
- European Commission (2001) *Communication from the Commisson to the Council and the European Parliament, the European Union's role in promoting Human Rights and Democratisation in third countries*. Brussels.
- European Commission (2001). *Commission staff working document, EIDHR Programming document 2002 – 2004*. Brussels.
- European Commission (2002). *EIDHR 2000 – 2004, Programming and Identification missions – Final Report*. Cambodia.
- European Commission (2002). *Synthesis report, Evaluation of ALA Regulation 443/92*.
- European Commission (2003). *Observations on efficacy of the call for proposals as the major instrument of implementation for EIDHR*.
- European Commission (2004). *EC agreement - Information Sheet on the Action - ADD NGO co-financing, Budget year 2004*.
- European Commission (2004). *EIDHR, Programming for 2005 and 2006*. Brussels.
- European Commission (2004). *Laying down the requirement for the implementation of development cooperation which contribute to the general objective of developing and consolidating democracy and the of law and to that respecting human rights and fundamental freedoms*. Regulation (EC) No 2240/2004 of the European Parliament and the Council amending Council Regulation (EC) No 975/ 1999. Brussels.
- European Commission (2005). *Council regulation (EC) No 2112/2005 on access to Community external assistance*. Brussels.
- European Commission (2005). *EIDHR, support to democratization, good governance and rule of law*. Cambodia.

European Commission (2006). *Council regulation (EC) No 1085/2006, establishing an Instrument for pre-accession Assistance (IPA)*. Brussels.

European Commission (2006). *Declaration by the Royal Government of Cambodia and Development Partners on Enhancing Aid Effectiveness*. Phnom Penh.

European Commission (2006). *EC agreement - The Action. ADRA*.

European Commission (2006). *EIDHR, Support for Democratisation, Good Governance and Rule of law - Interim Narrative Report*. Cambodia.

European Commission (2006). *Regulation (EC) No 1717/2006 of the European Parliament and the Council, establishing an Instrument for Stability*.

European Commission (2006). *Regulation (EC) No 1889/2006 of the European Parliament and of the Council, on establishing a financing instrument for the promotion of democracy and human rights worldwide*. Brussels.

European Commission (2006). *Regulation (EC) No 1905/2006 of the European Parliament and of the Council, establishing a financing instrument for development cooperation*. Brussels.

European Commission (2006). *Regulation (EC) No 2110/2005 of the European Parliament and of the Council on access to Community and external assistance*. Brussels.

European Commission (2007). *Comparative Evaluation of the Human Rights Projects and Interventions of the European Union in the Philippines and Cambodia*.

European Commission (no date). *Assessment Study on harmonisation and Alignment (H&A) un Rural Development (RD) in four pilot countries – Nicaragua, Burkina Faso, Tanzania and Cambodia*.

EC Delegation Phnom Penh, 2007, Guidelines for Applicants for EIDHR call for proposals, 2006 Ref: Europaid/124636/L/ACT/KH

European Commission (no date). *EC agreement - Description of the Action, NCHAD*.

European Commission (no date). *EC agreement - Description of the Operation, UNFPA Direct Agreement for RHIYA*.

European Commission Cambodia National Indicative Programme 2005-2006.

European Commission Country Strategy paper 2000- 2003. Brussels.

European Commission Country Strategy paper 2004- 2006. Brussels.

European Commission Country Strategy paper 2007- 2013. Brussels.

European Commission (no date). *EC agreement - The Action” KHANA – NGO co-financing*.

European Union (December 2006). *Development Cooperation Activities in Cambodia*. Brussels.

Flint, Michael (2004). *Evaluation of DFID country programmes Country Study Cambodia 1997 – 2003*.

Kingdom of Cambodia (2007). *Development Projects of NGOs in Cambodia 2006*. Phnom Penh.

LAC, European Commission, DAN ChurchAid (no date). *Securing Childrens Rights in Cambodia*, LWF (2006). *Cambodia Programme - Annual Report 2006*.

NGO Forum (2007). *NGO Position Papers on Cambodia’s Development in 2006*.

NGO Forum (2007). *NGO Statement to the 2007 Cambodia Development Cooperation Forum*.

NGO Forum on Cambodia (2003). *Action Plan 2004-2005*.

NGO Forum on Cambodia (2005 V2). *Building democratic practice through advocacy and networking*.

- NGO Forum on Cambodia (2005). *Operational Budget for 2005*.
- NGO Forum on Cambodia (2005). *Rethinking poverty reduction to prospect and promote the rights of indigenous minorities in Cambodia*.
- NGO Forum. (2005). *The NGO Forum on Cambodia*.
- Ockenden International (2004). *Annual report 2003*
- Ockenden International Cambodia (no date). *Changing together*" (brochure).
- Overseas Development Institute (ODI) in collaboration with MEDICAM (2005) *Summary Report of CSOs, Evidence and Policy Influence: a National Workshop at Phnom Penh, Inter Continental Hotel 21-22 June 2005*. Cambodia.
- Official Journal of the European Union (2006). *On enabling a financing instrument for the promotion of democracy and human rights worldwide*, 29.12.2006. L386/1.
- Royal Government of Cambodia (2005). *National Strategic Development Plan*. Phnom Penh
- Royal Government of Cambodia (2005). *RGO's Action Plan on Harmonisation, Alignment and Results 2006 – 2010*.
- SOFRECO (2007). *Comparative Evaluation of the the Human Rights and Interventions of the European Union in the Philippines and Cambodia*.
- VBNK (2004). *Boards and Governance, The current situation of boards and governance of Cambodia NGOs*.
- VBNK (2007). *Youth: Migration and Urbanisation in Cambodia* (Working paper 36).
- VBNK (May 2002) *Accountability and Neo-patriomonialism in Cambodia A critical Literature Review* (Working paper 34).
- Welthungerhilfe – GAA (2007). *Jahresbericht Deutsche Welthungerhilfe 2006*.

Web links:

- <http://www.ngoforum.org.kh/index.htm>
- <http://www.khmernet.com/>
- <http://www.cdri.org.kh/>
- <http://www.phnompenh.um.dk/en/menu/DevelopmentCooperation/DanidainCambodiaLibrary/CambodiaReports/CivilSociety/>
- <http://www.phnompenh.um.dk/en/menu/DevelopmentCooperation/DanidainCambodiaLibrary/CambodiaReports/CivilSociety/>
- http://www.delkhm.ec.europa.eu/en/projects/completed_projects.htm
- <http://www.delkhm.ec.europa.eu/>
- http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/asia-pacific/country_profiles/1243892.stm
- <http://www.asef.org>
- http://ec.europa.eu/europeaid/where/worldwide/eidhr/documents/updated_report_by_location_en.pdf

ANNEX 5: LIST OF PROJECTS VISITED

Lutheran World Federation (LWF)					
Experience with EC funding	1. 2002/ 019-912 IRDEP, Thematic “Integrated rural development through empowerment project” funded by DG ECHO (DIPECHO), € 237.316. Closed 2. ONG-PVD/2005/095-236, Co-financing “Integrated rural development through empowerment project” 1. Jan. 2005 – 1. Jan. 2011, €1.000.000				
Type of CSO	History	Other Donors	Approach/ methodologies	Work with RGC	Work with ICSOs & LCSOs
International NGO, became localized	Active in Cambodia since 1979, today 300 staff. Longstanding experience in working with international donors especially with the EC, approximately 50% of the funds are from EC Co-financing.	Dan-Church Aid, Finn-Church	Initially started to work with internally displaced people then shifted to rehabilitation work (Food security), later coordination and organizing, now rights based approach including advocacy work rights (land rights).	Ministry of Agriculture, Ministry of Hydrology	Member of the NGO Forum, very active cooperation with local NGOs.
Croix-rouge francaise (CRF)					
Experience with EC funding	ONG-PVD/2003/062-067 “Water and Sanitation and Food security in Oddar Meanchey” 2004 to 2007, ECHO thematic funding EC: € 497.997,00; Other Donors: € 663.99,00				
Type of CSO	History	Other Donors	Approach/ methodologies	Work with RGC	Work with ICSOs & LCSOs
International NGO	Started to work in Cambodia in 2001 with work on Resettlement of returnees and home gardening	(GFATM) Global Fund on Aids Tuberculosis and Malaria	Support hospitals for children in Phnom Penh and Sihanoukville through providing training and capacity building to local authorities; HIV Aids projects.	Agreement with Ministry of Health, work with provincial government	Member of MEDICAM
Legal Aid of Cambodia (LAC)					
Experience with EC funding	DDH/2006/127-420 “Enhancing implementation of UNCRC and Cambodian law in Battambang” 2004 – 2007 Co-financing; EC: € 79.294,00; Overall Budget: € 110.130,00				
Type of CSO	History	Other Donors	Approach/ methodologies	Work with RGC	Work with ICSOs & LCSOs
Local NGO	Founded in Phnom Penh in 1995	Save the children Norway, USAID, Every Child, CRI Australia, JRP, EWMI (East West management Institute), Australia Red Cross	Provide legal service to the poor with a focus on child related issues. Workshops and trainings, child rights and criminal procedures.		Member of the NGO Forum; Member of the Cambodian Human Rights Action Committee (CHRAC)

Deutsche Welthungerhilfe (DWHH/ GAA)					
Experience with EC funding	1. Food / 2006/128419 “Advanced Livelihood and sustainable development for indigenous people in Rattanakiri province, Kingdom of Cambodia” 2007 – 2009. Co-financing; EC: € 666.000; Others Donors: € 870.680,00 2. ONG-PVD/2005/095-812 “Improving Livelihoods of Young Cambodians in Difficult Circumstances through Prevention and Sustainable Social Reintegration” ECHO Thematic funding (2004 – 2006), EC co-financing: €196.144,00 3. ONG-PVD/2005/095-812, EC co-financing: € 399.686,20; Other Donors: €1.262.814,00				
Type of CSO	History	Other Donors	Approach/ methodologies	Work with RGC	Work with ICSOs & LCSOs
International NGO	Started to work in 1987 through Oxfam, then withdraw and restarted with its own office in Phnom Penh in 2003	CESVI, Concern Worldwide	Rural development (Food security), Civil society, Social (Migration, children)	Ministry of Agriculture	Strong focus to work with local NGOs

Avocats Sans Frontières France (ASF)					
Experience with EC funding	DDH/2005/088-721 “Strengthening the role of lawyers in Cambodia for a more equitable justice system” 2006 – 2009. EC co-financing: € 123.526,00 French Government: € 442.833,00				
Type of CSO	History	Other Donors	Approach/ methodologies	Work with RGC	Work with ICSOs & LCSOs
International NGO	Started in Cambodia in 2006		Provide legal service to the rural area including the poorest, recruit and train local lawyers, strong efforts to build up provincial legal system. Working in 20 out of 24 provinces.	Bar Association Cambodia	Working currently with 12 local NGOs, Member of the NGO Forum

Ockenden					
Experience with EC funding	Received two large funds from EC-co-financing: ONG-PVD/2005/094-829 “Community-led poverty reduction in former conflict zones in North-West Cambodia” 2005 - 2010 Overall budget incl. EC co-financing: € 99.980,00 ONG-PVD/2003/062-203 “Rural Development for Vulnerable Displaced Populations in two North-West Provinces of Cambodia” EC co-financing: € 562.426,00; Other Donors: € 749.901,00				
Type of CSO	History	Other Donors	Approach/ methodologies	Work with RGC	Work with ICSOs & LCSOs
International NGO – now became localized	British NGO, started to work in Cambodia in 1995		Emergency relief, refugees, resettlement, displaced people, working through local NGOs creating community based organizations, include the poorest of the poor.	n.a.	Work with local NGOs

Cambodian Disabled People’s Organization (CDPO)					
Experience with EC funding	DDH/2006/127-812 “Fostering a culture of displaced persons in Cambodia” 1st Jan. 2009 to 30th Dec. 2006 EC co-financing: € 87.376,00; Total Budget: € 161.282,00				
Type of CSO	History	Other Donors	Approach/ methodologies	Work with RGC	Work with ICSOs & LCSOs

Local NGO	Founded in 1994	UNICEF AusAid	Provide service and support to disabled people in Cambodia through Legislation, Representing, Awareness raising, Advocacy, Rights, Organisational development of provincial Displaced people organizations DPO's and built up a network to cover all 24 provinces of Cambodia. Currently the CDPO works with DPOs in 20 provinces.	n.a.	Working with a network of other DPOs (Displaced people organizations)
-----------	-----------------	------------------	--	------	---

United Nations Population Fund (UNFPA)

Experience with EC funding	"Reproductive Health Initiative for Youth in Asia (RHIYA)" Regional Programme in Asia (Cambodia, Lao, Sri Lanka, Bangladesh, Vietnam, Pakistan, Nepal) Direct agreement with EC: 1 st phase: 1997 – 2003; 2nd phase: 2003 – 2007. UNFPA and NGO's each contributed € 1.850,000 (for each period)				
Type of CSO	History	Other Donors	Approach/ methodologies	Work with RGC	Work with ICSOs & LCSOs
International NGO	Office in Cambodia founded in 1997	n.a.	Funds are indirect channelled through CSOs, as implementing partners of the UNFPA Unit. The RHIYA seeks to address the reproductive health needs of the most disadvantaged members of the population – those who have little or no access to reproductive health services and economic opportunity. RHIYA central unit is based in Brussels.	n.a.	The project was implemented through a network of local and international NGOs (21)

Marie Stopes International

Experience with EC funding	1. ONG-PVD/2002/ 019-960 "A Project to Address Unmet Need for Comprehensive Reproductive Health Information and Services Amongst Vulnerable Groups and the General Population in Four Key Locations in Cambodia" 1st Jun. 2003 to 1st Jun. 2006; EC co-financing: € 749.996,00 2. =NG-PVD/2006/119-302 "Improving the enabling environment to provide community led family planning and reproductive health to poor and vulnerable communities across 9 provinces" 29th Dec. 2006 to 1st Jan. 2010 Total amount: € 842.176,00; EC co-financing: € 631.632,00				
Type of CSO	History	Other Donors	Approach/ methodologies	Work with RGC	Work with ICSOs & LCSOs
International NGO	Started to work in Cambodia in 1998	DFPID, GAP international, SCALE, Global Fund	To contribute to the improvement of the sexual and reproductive health of women, men and adolescents in Cambodia. Operate on 9 Provinces: Phnom Penh / Kandal / Kracheh / Kampong Cham / Kampong Thom / Stung Treng / Koh Kong / Prey Veng / Mondul Kiri	n.a.	n.a.

Cambodian Human Rights and Development Association (ADHOC)

Experience with EC funding	1. DDH/2004/098-119 "Empowering Local Communities" 1st May 2005 to 31st May 2006; EC co-financing: € 101.148,00 2. "Khmer rouge tribunal" (2005) funded by EC				
Type of CSO	History	Other Donors	Approach/ methodologies	Work with RGC	Work with ICSOs & LCSOs
Local NGO	Founded in 1992 and received its	International NGOs, Danida	Human rights, land rubbing, domestic violence, Khmer Rouge Tribunal, Decentralization and empowering government in local provinces	Liaising with Ministry of justice et. Al.	Member of the NGO Forum; Member of the Cambodian Human Rights Action

	first fund from EC in 1992.				Committee (CHRAC)
--	-----------------------------	--	--	--	-------------------

Indigenous Community Support Organisation (ICSO)

Experience with EC funding	DDH/2006/127-642 "Capacity building for the rights of indigenous people in Cambodia" 2007 EC co-financing: € 64.922,00 (Jan. 07 - Dec. 08, 42%) and a series of other donors:				
Type of CSO	History	Other Donors	Approach/ methodologies	Work with RGC	Work with ICSOs & LCSOs
Local NGO	Founded in 2007, resulting from the localization of projects previously operated by communities and supported by Community Forestry International (CFI)	General Fund (Jan. 07 - Dec. 09), AUSAID, HRGF (Jan. - Dec. 07), NZ/ICSO (Jan. 07 - Dec. 08), Mcknight (Dec. 06 - Dec. 08), Oxfam GB (Jan. - Apr. 07), NZ/CFI (Jan. - Jun. 07), IWGIA/CFI (Jan'07 - Jun. 07), B Delen/CFI (Jan'07. - Dec 08), Forum Syd (Jan. 07 - Dec. 09), EWMI (Feb. - Dec. 07), Other (NGO Forum). 7h Dec. 2006 to 1st January 2009;	Supporting, Strengthening, and improving the capacity of indigenous community organizations and groups to participate in the protection of the rights and in the management of natural, cultural and traditional resources. To empower the indigenous communities on right based approach in the four targeted districts of Rattanakiri province, Cambodia.	n.a.	Member of the NGO Forum

Adventist Development and Relief Agency (ADRA)

Experience with EC funding	SANTE/2006/100-443 "Rural Cambodian Youth Sexual Reproductive Health (RCYSRH)" 1st Jan. - 20th March 2009 Total budget: € 1.485.000; EC co-financing: 90%, the remaining fund provided by ADRA own funds.				
Type of CSO	History	Other Donors	Approach/ methodologies	Work with RGC	Work with ICSOs & LCSOs
International NGO with localized office in Phnom Penh	Regional office established in Kampong Chong in 2006. central Unit of ADRA based in Phnom Penh	n.a.	Provide training and capacity building through local teachers and trainers to schools hospitals and health centres in rural provinces of Cambodia.	n.a.	Member of NGO Forum

Economic and Social Relaunch of the Northwest Provinces in Cambodia (ECOSORN)

Experience with EC funding	The project "Economic and Social Relaunch of the Northwest Provinces in Cambodia" EC co-financing with a total budget of 25 Mill. €				
Type of CSO	History	Other Donors	Approach/ methodologies	Work with RGC	Work with ICSOs & LCSOs
Management Unit - executed by	The project started being operational in	n.a.	The ECOSORN office is located in Siam Reap and acts as Project Implementation Unit. Specific projects are sub-contracted to a variety of local and international actors working	The project is executed by the Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries in	in collaboration with public and private sector

the Government of Cambodia	2006 for a period of 5 years, whereas the financing agreement was signed in 2005.		in the public and private sector. Among those are local NGOs, private construction and engineering companies as well as governmental actors. Approximately 50% of smaller implementation projects are contracted to local NGOs and 50% to international NGOs. The EC reserves the right to administer on the financial side 30 contracts of the overall 110 contracts managed by ECOSORN. Objective: to help the local beneficiaries to access to arable land and social infrastructure, portable water supplies, better and more reliable roads, social amenities and markets - in close collaboration with the beneficiaries and local stakeholders.	collaboration with 5 Ministries: Ministry of Rural Development, Ministry of Water and Resources, Ministry of Water Resources and Meteorology. Ministry of Women's Affairs and the Ministry of Land Management, Urban Planning and Construction.	
----------------------------	---	--	---	---	--

Cambodia Defender's Project (CDP)					
Experience with EC funding	DDH/2004/088-759 "Cambodia Defender's Project" 21st Dec. 2005 - 1st Jan. 2009 Overall Budget incl. EC co-financing (approx. 80%): € 1.158.383,00				
Type of CSO	History	Other Donors	Approach/ methodologies	Work with RGC	Work with ICSOs & LCSOs
Local NGO	Founded in 19994	USAID, Forum Syd, DanChurch Aid and DANIDA	Protect women's rights, enhance legal democracy, Legal Aid to the poor and Rule of Law Advocacy, Training and workshop, awareness raising and publicity work. Action: Battambang / Kampong Cham / Kampong Thom / Phnom Penh / Siem Reap Strong focus on working at grassroots level and connect with the provincial and national level.	Cooperation with U.K. embassy and others	Active member of the Cambodian Human Rights Action Committee (CHRAC) Strong networking and cooperation with ADHOC, LAC and CDPO

Action on Disability and Development (ADD)					
Experience with EC funding	PVD/2000/102; 2002 to 2005 Follow up of previous project: ONG-PVD/2005/095-175 Thematic funding "Building the Capacity of Disability Rights Movements in Cambodia" 29th Dec. 2005 to 1st Jan. 2010 Overall budget: € 1.021.060,00; EC co-financing: € 745.374,09				
Type of CSO	History	Other Donors	Approach/ methodologies	Work with RGC	Work with ICSOs & LCSOs
International NGO with localized office in Phnom Penh	Founded in 1995, started to work in Kampopng Spun, today covers 9 provinces.	DFID through ADD U.K.	Service Organization of movement of people with disabilities in Cambodia to support self-help groups and village movements. Focus on capacity building to the target group rather than support to generating income. ADD provides capacity building through DET's (Disability Equity Team) with a network of DPO's in 9 provinces and to raise awareness, support in organizational development and management. The GBF (Government Board Federation) forms the representation board of the DPOs and thus ADD. Target provinces: Kampong Speu / Kampong Cham / Kampong Chhnang / Svay Rieng / Kandal / Kampot / Pursat / Takeo	n.a.	Member of the NGO Forum; Work with CDP, CDPO, AHDOC as service provider in terms of human and land rights.

NGO Forum of Cambodia					
Experience with EC funding	DDH/2004/098-127 Thematic funding "Indigenous minority rights project" 1st May 2005 to 31st Jul. 2006 EC co-financing: € 103.042,00				
Type of CSO	History	Other Donors	Approach/ methodologies	Work with RGC	Work with ICSOs & LCSOs
Network of 38 local and international NGOs; Founded in early 1980s by Christian Aid, U.K.	Founded in early 1980s in the U.K. by Christian Aid, during aid embargo in Cambodia and difficult circumstances that made it impossible to be located in Cambodia. 1993 established the office in Phnom Penh.	EC, USAID, SCIAF, EWMI, Action Aid International, Oxfam, Misereor, CAFOD, Christian Aid, Centre on Budget and Policy Priorities, Diakonia, ICCO, TROCIRE	Started with Rehabilitation in 1993 and shifted in 2000 to advocacy work. NGO Forum is supporting its members in providing support to empower the voice of NGOs and Training on procedures to write proposals etc. NGO Forum is working in 3 core areas: 1. Environment (sustainable Agriculture), 2. Land and Livelihood (Land grabbing, Indigenous minorities, Forestry, resettlement) 3. Development issues (Monitoring of the Government Action Plan, Budget Monitoring, Aid effectiveness, Economy and Trade)	Close cooperation with the Government	Head of the NGO network

Cambodian Development Resource Institute (CDRI)					
Experience with EC funding	CDRI has not received funds from the EC to date.				
Type of CSO	History	Other Donors	Approach/ methodologies	Work with RGC	Work with ICSOs & LCSOs
Local Research Institute	Founded in 1980 to provide training to the government in procedures and applications for Aid delivery.	n.a.	Independent institute with the objective to contribute to Cambodia's sustainable development and the well-being of its people through the generation of development research, knowledge dissemination and capacity building.	Activities undertaken in partnership with the Cambodian government and their international development partners	n.a.

Health Care Center for Children (HCC)					
Experience with EC funding	DDH/2005/113-980 "Promote Human rights to reduce trafficking and sexual/labour exploitation of women and children" 22nd Dec. 2005 - 10th Jun. 2009; EC Co-financing: € 64.688,00				

Type of CSO	History	Other Donors	Approach/ methodologies	Work with RGC	Work with ICSOs & LCSOs
Local NGO	founded in 1998, 42 staff members	Japan international centre for rights of the children, Australian embassy, McKnight foundation, Geneva Global fund, Spain's ANESVAD, Asia Foundation, Windrock international	To protect children and women rights through advocacy and providing direct service in healthcare, educational support, social and economic development technical support, and skill training for children and young women in Cambodia. Working in 5 provinces 1. Community based protection network, child rights and gender, law human trafficking 2. Health education, training 3. Scholarship programme to the poor 4. Income generation programme, improve livelihoods of children	Ministry of Health	Member of ECPAT and NGO forum and COSECAM – Coalition to Address sexual Exploitation of children in Cambodia Focus on Prevention of sexual abuse

Women's Media Center of Cambodia (WMC)

Experience with EC funding	1. DDH/2006/127-644 "Women Speaking out on Human Rights" 9th Dec. 2006 - 9th Jun. 2008 Overall Budget incl. EC co-financing: € 118.576,00 2. 'DDH/2004/098-133 "Using media to raise awareness and participation in Decentralization" 3. DDH/2005/113-902 "Women's Rights are Human Rights" 12-Dec. 2005 to 1st Jan. 2007 Overall budget incl. EC co-financing: € 106.378,00				
Type of CSO	History	Other Donors	Approach/ methodologies	Work with RGC	Work with ICSOs & LCSOs
Local NGO	Founded in 1995 after the NCTAD and officially registered with Ministry of Interior in 1998. 64 staff members	AusAid, Oxfam-Bangkok, Oxfam Novib, DANIDA, Rockefeller foundation	- Working in 11 provinces out of 24 - Quit the membership with NGO Forum because no time to attend meetings etc. - Sees itself as very independent from government and had no limits so far in broadcasting information's, but problems are expected before elections - Broadcasting through 3 radio stations in Cambodia, TBK (100% government), TV3 half private half government, third one is private - Objective: Raise awareness of social issues from the unique perspective of Cambodian women; to strive to improve women's status through promoting socially conscious television, video and radio programmes; to Endeavour to increase women's participation in the mainstream media through workshops, research and public lobbying.	n.a.	Member of CEDAW

Khmer HIV/AIDS NGO Alliance (KHANA)

Experience with EC funding	SANTE/2006/105-225 "Increasing Community Action on HIV/AIDS Prevention integrated with Care and Impact Mitigation Efforts in Cambodia" 28th Dec. - 2nd Jan. 2012; Overall Budget: € 2.911,776,00; EC co-financing: € 2.620.598,00				
Type of CSO	History	Other	Approach/ methodologies	Work with RGC	Work with ICSOs & LCSOs

		Donors			
International NGO, became localized	The Khmer HIV/AIDS NGO Alliance began as a project of the international HIV/AIDS Alliance (U.K.) in 1996. KHANA became an organization with its own rights and location in Cambodia, in 1997.	UNFPA, USAID, WFP, Bill & Melinda Gates Foundation	The EC fund is provided through International HIV/AIDS Alliance located in the U.K. The implementing partners are purely local NGOs that have been carefully selected throughout a selection process and a Committee within KHANA that took decision about the partners participate in this project. KHANA can be seen as a Project Management Unit – 70 staff members in different departments such as finance, policy, management, and training. KHANA is working in 17 provinces with 60 local NGO's who act as a implementing Partner for KHANA. 3 focal Areas: Focal prevention (Drug abuse), Home based care, Advocacy and Coordination	Ministry of Social Affairs, Ministry of Health	Member of ACC – AIDS/HIV Coordination Committee, MEDICAM Strong networks with other NGOs working in the field of AIDS/HIV

ANNEX 6: CASE STUDY

Case Study on EC Support for Human Rights, Democracy and Governance in Cambodia, 2000-2006

Introduction

'After a long period of difficult discussions and delays, the Khmer Rouge trials appear to be moving forward. Nonetheless, the human rights situation in Cambodia has been deteriorating over the past few years. There have been growing criticisms, within the country and the international community, over several important issues including land grabbing, freedom of expression and assembly, impunity and the weak judicial system.' (SOFRECO, June 2007)

This quote from a recent evaluation²⁰ of the EC's support for human rights in Cambodia and The Philippines indicates the disquiet many who know the country feel about current human rights trends. The EC has, over the past decade, sought to address these in its cooperation work within the broader context of its work on human rights in Asia.

As was noted in the main Country Note the EC's Asia and South East Asia strategy documents have, since 2000, put increasing emphasis on promoting good governance and human rights throughout the region. The same is true of the CSPs for Cambodia. The main instrument for funding this work is the thematic budget line²¹ referred to as the European Initiative for Democracy and Human Rights (EIDHR).

In undertaking this case study it was assumed that Cambodia's troubled history stretching back over the past 30 since the dark days of the Khmer Rouge and the need to re-establish government and normalise political life since then, would mean that work on human rights, democratisation and governance would be a crucial feature of the EC's activities in Cambodia with a well established programme in this area. It was also expected that such a programme would not just be about funding projects, but also involve dialogue and other political action vis à vis the government.

The EIDHR

The EIDHR was established in 1994. By the start of the period covered in this evaluation (2000-2006) it had already established a certain record and official documents clearly identified the role they saw NGOs playing in the sector, with 80% of the funds available being channelled through them:

*'NGOs are an essential partner of the Commission in the field of human rights. They act as policy advocates and project implementers on the ground and they contribute to the establishment of a solid democratic base.'*²²

²⁰ SOFRECO, June 2007, *'Comparative Evaluation of the Human Rights and Interventions of the European Union in the Philippines and Cambodia'*

²¹ In the early years the EIDHR was actually funded out of a handful of human rights budget lines for different regions. In due course these were dealt with as one and in the new EU Budget configuration from 2007 on, the EIDHR has become a single budget line now known as the European *Instrument for Democracy and Human Rights*.

²² EC, 22.05.2001, *Report on the Implementation of the EIDHR in 2000*, p.70, SEC[2001]801

Evaluation of EC Aid Delivery through Civil Society Organisations; Country Note for Cambodia, April 2008, PARTICIP GmbH

In this respect the EIDHR has a much clearer position than most EC policy documents on the identification of CSOs as the main channel to be used and indeed of the role it expects these NGOs to play.

Despite the 25 year old post-conflict situation in Cambodia and the recognition of the importance of democracy and human rights work in the country, the EC was slow to start using the EIDHR in Cambodia. Partly this can be attributed to the fact that following the 1997 coup, the elections in 1998 and then the donor conference in February 1999, international aid to the country only really resumed at the start of the new Millennium. But it was not till two years later in February-March 2002 that the EC conducted a first EIDHR Programming and Identification Mission to Cambodia to identify potential projects for the period 2002-2004. As explained in the mission report the strategic approach of the EIDHR at the time was to identify (a) a limited worked of priority issues, (b) the identification of certain focus countries and (c) a potential for flexibility. Cambodia was retained as one of the focus countries and two thematic areas were identified: (i) democratisation and the rule of law and (ii) fight against torture and impunity and for international tribunals and criminal courts.

The report of the mission proposed that the EIDHR Cambodia Action Plan for 2002-2004 should pursue three objectives in the areas of:

1. *'Conflict prevention and resolution **Objective 1:** National reconciliation through confidence building measures targeted at civil society within the decentralization process initiated with ... the 2002 commune elections.'*
2. *'The Legal System **Objective 2:** Victims of human rights violations in human trafficking, labour issues, prison conditions and land conflicts will be better protected by strengthening local organisations and increasing the effectiveness of the judiciary and law enforcement sector.'*
3. *'Human rights education **Objective 3:** Grass root democracy will be enhanced by empowering citizens to take action in defence of their human rights.'*

The mission report also identifies a series of NGOs that it suggests could carry out projects and gives a basic description on each of them. It does not however go into detail about the capacity of these NGOs or discuss any capacity strengthening measures that might be needed or could be funded by the EC. It observes however that the capacity of government structures is generally weak and concludes simply that *'At present, non-governmental organisations are the best actors and partners of the Government to carry out such action'*.

Yet despite this programming mission and the clear goals it set for funding priorities, the awarding of EIDHR grants in Cambodia did not really take off during the two years period the mission was looking at. This is evident from EIDHR reports on the EuropeAid website.

EIDHR Projects funded in Cambodia

The Compendium of projects financed by the EIDHR between 2000-2006 on the EuropeAid website²³ lists 25 projects in Cambodia. Of these grants, 5 have been made to EU NGOs, two to UN agencies and the remaining 18 to Cambodian NGOs. The first EIDHR project in Cambodia started up in 2002. However, it was only three years later in 2005 that the first assisted project with a Cambodian NGO started as a result of the first locally run call for proposals in 2004; before that EU NGOs and UNICEF were the only project holders. Out of the Cambodian NGOs to receive grants only three have had more than one grant (3 in one case, 2 in the others).

²³ EuropeAid website: *Compendium of Activities funded under EIDHR, 2000-2006*, to be found at: http://ec.europa.eu/europeaid/where/worldwide/eidhr/documents/updated_report_by_location_en.pdf

The Compendium gives the year that projects started activities rather than the year the grant was awarded. It shows that the use of EIDHR grants in Cambodia took off very slowly with only one project starting each year in 2002, 2003 and 2004. It is thus only very comparatively recently in 2005 that real movement is evident with 6 EIDHR project start ups, a further 10 in 2006 and 6 again in 2007.

It is also interesting to analyse the scale of the grants as summarised in the table below. The average size of the grants is just over €325,000, but the 2 grants to the UN agencies are on average three times that size, the grants to EU NGOs twice that and the grants to Cambodia NGOs less than half that size. Large variations are also visible in the average number of months of activity funded by the grants: with the overall average working out at 27 months, the Cambodian NGOs having on average slightly less than 2 years of activity funded, the EU NGOs over 3 years and the UN 3.5 years.

EIDHR grants in Cambodia, 2000-2006²⁴				
Grants awarded to:	Number of grants awarded	Total amount of grants €	Average size of grants €	Average number of months of activity
Cambodian NGOs	18	2,644,579	146,921	23
EU NGOs	5	3,351,224	670,245	38
UN Agencies	2	2,136,100	1,068,050	42
Overall	25	8,131,903	325,276	27

From these few statistics it is clear that the EC has at first had difficulty funding Cambodian NGO projects in this work, and it is only in the last couple of years since 2005 that it has succeeded. It has apparently also been fairly cautious at first, with the local calls issued in Phnom Penh all being for 'micro-projects' with an upper limit of €100,000 (ceiling for 2006 call)²⁵, which means that grants to Cambodian NGOs have been smaller and for shorter projects than those provided to their EU counterparts. Most Cambodian NGOs funded have had only one EC grant. That said there are a couple of exceptions to the above patterns. One Cambodian NGO has had a grant of €926,000 for a 3 year project and another has had two grants totalling €500,000 for a total of 4.5 years of activity. A third has had 3 grants though all around €95,000. Two Cambodian NGOs have thus succeeded in obtaining grants from global rather than just the local micro-projects EIDHR calls. But the general experience of Cambodian NGOs so far, and particularly once these two cases are removed from the averages, is that they have by and large only had one grant each of under €100,000 for projects lasting less than two years.

It is clear therefore that while the EC Delegation in Cambodia does now have an interesting portfolio of projects funded under the EIDHR, it has not been easy to get this far and it is still early days. By and large there is no pattern of regular funding of particular NGOs and the Delegation cannot yet demonstrate that it has a sustained programme with a strategically chosen set of on-going projects and partners.

While the EIDHR is clearly the fundamental instrument used by the EC to support work on human rights, democratisation and governance in Cambodia, it is worth noting that a number of other NGO projects visited, which were funded from other thematic instruments, also use a rights based approach as part of their methodology. As a result it seems clear that there is a

²⁴ EuropeAid, *Compendium of Activities funded under EIDHR, 2000-2006*, opcit. EuropeAid website

²⁵ EC Delegation Phnom Penh, 2007, *Guidelines for Applicants for EIDHR call for proposals*, 2006 Ref: Europaid/124636/L/ACT/KH

wider movement to increase levels of democratisation and good governance from the bottom up by encouraging CSO groups at a grass roots level to push for their rights and engage with government.

Use of Call for Proposals

The difficulties the EC were having with the EIDHR in Cambodia were already evident to officials in late 2003 and indeed this was not the only country that there were problems. A EuropeAid note of 7 November 2003²⁶ drafted by the Democracy, Human Rights & Thematic Support Unit (AIDCO F3) on the use of the call for proposals for the EIDHR analysed the overall results of five calls they had conducted over the previous two years. It noted that only 31% of the successful *implementing partners* were from the South which was a worse rate than in earlier years. The problem was particularly acute in three countries, one of which was Cambodia, where only 20% of the country allocation had been committed for only one Northern NGO project.

The note suggested that there might be three possible reasons for the failure of Southern NGOs to succeed in the bidding:

- Complexity of the application forms and guidelines
- Inability to demonstrate capacity to manage the sums involved, and
- Difficulty to describe projects using the project management language the EC expects.

However, no data was available to enable the writers to conclude which of these possible reasons was most likely and the note concluded that the EC should seek to improve the success rate of Southern NGOs by:

- Providing local training in EC requirements and procedures
- Using a two-stage in the call for proposal
- Possibly linking the EIDHR to mainstream programmes *'so that EIDHR can focus on the "difficult" aspects that mainstream programmes cannot address.'*

It was interesting to note that the EC Delegation in Phnom Penh had picked up at least on the first two of these recommendations. At the time of our visit to Cambodia in early 2008 they were arguing that action on these two suggestions had improved the success rate of Cambodian NGOs. Many NGO staff interviewed also talked positively about the briefing sessions organised by the EC Delegation and the two stage system. The recent increase in staff in the Delegation was another positive step in their eyes, helping to make the EC more accessible and 'user friendly' as a donor. At the same time they did not feel that these measures were enough to really address the difficulties they faced with the system.

We should note that problems with the use of the Call for Proposals system for the EIDHR in Cambodia were also identified by external evaluators in 2007 during the comparative evaluation of human rights work in both Cambodia and The Philippines²⁷ referred to above. The consultants for that evaluation argued (p.28) that:

'Projects that adopt a rights-based approach require time and careful monitoring/lesson learning. Short project funding periods are not conducive to this although some projects do receive repeat funding. The consultants also came across several instances of the same project receiving funding from different funding agencies (including the EC) over a longer period. The EC's call for proposals system does not allow for the EC to discuss with other donors the merits of projects

²⁶ EuropeAid (AIDCO F3), 7 Nov 2003, *Observations on the efficacy of the call for proposals as the major instrument of implementation of the EIDHR.*

²⁷ SOFRECO, June 2007, op cit, pp. 28 & 36

which may have already been funded. Even after projects had started receiving EC funding there seemed to be little appreciation and sharing of monitoring reports.'

They also argued that the Delegations in both Cambodia and The Philippines did not have a clear human rights strategy for their country which hampered their work. In addition (p.36):

'This lack of focus is compounded by the current 'call for proposals' procedures, which do not permit Delegations to focus support on specific human rights areas which are identified locally as being of concern. Rather the project portfolio relies to a great extent on the projects submitted for funding. The consultants recognise that the current funding decision procedures are intended to minimize room for subjective judgement. However, they are nevertheless concerned that these procedures are insufficiently tailored to help address and meet locally identified objectives'

The call for proposals system thus appears to cause a number of difficulties. It is not user friendly for Cambodian NGOs. It is not conducive for a rights based approach. It discourages donors from taking a harmonised and jointly supportive approach to working with key NGOs and it does not allow the EC to take a strategic approach to the types of projects it seeks to fund.

Yet despite these difficulties the SOFRECO consultants did reach a positive conclusion on the results of the EC's human rights, democracy and governance work in Cambodia in the 3 years that they looked at (2004-2006) arguing that not only had the EC succeeded in funding a number of worthwhile projects in the sector, but had also taken other actions in support of this work. Their view is summarised in the following box.

Summary of significant EC interventions during the period 2004-2006²⁸

- *'Demarches concerning human rights have been made in Cambodia throughout the three year period. For instance, the EU welcomes Cambodia's agreement, at the Consultative Group of Cambodia, in December 2004, to improve good governance through the setting of benchmarks and regular review and actions, such as the passing of a draft anti-corruption law*
- *The EU also made human rights related declarations during the above period.*
- *In January 2006, the EU expressed concerns about the arrest of the Director of the Cambodian Centre for Human Rights at the end of December 2005.*
- *Recent reports of corruption are also a serious concern for the EU.*
- *The Commission and the Member States have provided support to the establishment, under UN auspices, of a 'mixed' tribunal to try former Khmer Rouge leaders.*
- *Support and finance of human rights projects under EIDHR call for proposals. Over the past three years the total amount disbursed under EIDHR in Cambodia is 8,175 million Euros. In 2004, the envelope amounted to 2.738 million Euros, in 2005 it was 3.437 million Euros and in 2006 the envelope was 2 million Euros.'*

The SOFRECO evaluation report's two main long term recommendations to the EC²⁹ are however to review its funding instruments and perhaps diversify the instruments it uses in order to achieve the objectives it has set itself. We are not aware if this has or has not been followed up in the ensuing year since this report was submitted.

Evidence from the Interviews

²⁸ SOFRECO, June 2007, op cit, p.11

²⁹ SOFRECO, June 2007, op cit, p.37

Our own interviews in Cambodia confirm many of the points identified above from these different sources. The areas of work identified in the programming mission of 2002 are all represented in the current portfolio. Different vulnerable groups such as indigenous people, disabled people, women, children in prison and victims of people trafficking are being supported through different projects. The approach taken generally seeks to empower the groups concerned and encourage them to push for their rights and obtain access to services. Grass-roots democracy is very much an issue. Several projects address weaknesses in the judiciary and the law enforcement sector and there are also several grants related to the Khmer Rouge Tribunal. In most of the projects funded there is considerable stress on reinforcing the capacities of local organisations, but also on engaging with decentralised government and thereby on seeking to reinforce government. In this respect therefore the Delegation has succeeded in funding a range of projects, run by Cambodia NGOs, that match the priorities set by the 2002 programming and identification mission even though they have achieved this goal about two years later than that mission had hoped.

The impression left however was that there was a large measure of chance in which projects had been funded. The first chance factor being whether NGOs submit the right projects or not and then there is the question of whether they can manage the strict procedure properly and get through the system. For example one NGO told us that they had recently submitted a second follow-up project for an EC call for proposals, but had failed to qualify due to some small mistake in their handling of the procedure. Thus even though the Delegation had expressed interest in funding the NGO for a second project in the same sector, they did not get through the system.

Our interviews also confirmed that the EC, in addition to providing financial support to Cambodian human rights NGOs, had been willing to undertake political steps to support and defend human rights workers targeted by the security forces. While this support had been appreciated, some of the NGO staff we met nevertheless felt the EC could do more in this area and be more outspoken in its criticisms of government. However, there was a broad recognition that the EC Delegation, and indeed the wider EU Member State group in Cambodia, was generally consistent and willing to act politically as well as provide funding. One interviewee also referred to the importance of political support of the European Parliament and its annual report on human rights while regretting that the latest edition no longer featured Cambodia. The EU, as a whole, was thus seen as an important actor in the human rights debate in Cambodia and while at times it seemed too reticent, generally it was willing to raise issues as well as provide financial resources.

At the same time it was clear that the projects funded constitute a 'programme' that can only really be said to be in its infancy. The number of grants made (18) is still small. The first wave started up barely 3 years ago in 2005 and some of them have still not run their full course. Only 3 out of the 14 Cambodian NGOs funded have so far had more than one grant. Just about all the grants are relatively small and their average life span of the projects funded is very short relative to the long-term educational and awareness raising type of work required. The NGO staff interviewed consistently voiced concerns about the grant procedures, the difficulties of working with a call for proposals system, their own poor capacity to write good project proposals in English and above all their worry that their first grant would not be followed by a second one. The sustainability of the funding and the difficulty of conducting the work they were engaged in and achieving impact within the short and fixed time frames set by the EC grants was a major source of concern. They were thus not yet convinced that the EC was a reliable long-term partner and rather saw it as a source of supplementary funding that could be used in conjunction with more stable long term funding from other donors – typically European NGOs with backing from EU member states.

Use of CSOs as a channel of delivery for EC work on human rights, democracy & governance

Aside from the procedural difficulties with the funding instrument, what this case study also brings out is that the choice of what channel to use for delivery of the EC's work on human rights, democracy and governance is strictly speaking a policy choice made for the EIDHR as a whole in Brussels and not a decision at the Delegation level. Yet there remains some internal discussion around this point. However, the starting point is that the EIDHR policy is clear in its choice of CSOs as a channel for delivery.

In Cambodia this was at first confirmed in the Programming and Identification Mission in 2002 without any further discussion. Interestingly however when it came to defining criteria of eligibility for the calls for proposals the scope was broadened to include national and local government agencies as illustrated in the example for the Cambodian EIDHR Guidelines for Applicants for the micro-projects call for 2006 in the box below.

Guidelines for Applicants for EIDHR call for proposals, Phnom Penh, 2006
EC Delegation Phnom Penh, 2007, Ref: Europaid/124636/L/ACT/KH

'Article 2.1.1 Eligibility of applicants: who may apply

In order to be eligible for a grant, applicants must:

- *be legal persons; and*
- *be non profit making and*
- *be non-governmental organisations³⁰, or higher education institutions, or regional and international organisations (as defined by Article 43 of the Implementing Rules to the EC Financial Regulation ³¹), or national, regional and local authorities and official agencies, or community-based organisations, or public or private sector institutes and operators³²; and*
- *have their headquarters in Cambodia and*
- *be directly responsible for the preparation and management of the action, not acting as an intermediary.'*

N.B. Footnotes have been maintained as per original text.

These guidelines thus allow for access for a broad range of civil society organisations and also government agencies and private sector operators, yet in the final awarding of grants of this local call for proposals it is only Cambodian NGOs that have been selected. It would seem therefore that the Delegation is seeking to be open to all comers rather than restrictive, but that in the final choice it is indeed choosing clearly in favour of the CSO channel. Unfortunately no information was collected as to the reasons for this seeming contradiction.

Another element that indicates continuing internal debate is the discussion in the November 2003 note of AIDCO F3 on the use of calls for proposals in the EIDHR where, following the

³⁰ I.e. Not a state, national or international governmental institution or organisation or an organisation effectively controlled by such an institution. Whether a potential applicant is likely to be considered as effectively controlled by such an institution will depend on the extent to which such an applicant can demonstrate that it is independent of the state as regards decision making, budgetary control and the appointment of staff (including members of its controlling body).

³¹ Commission Regulation 2342/2002as amended by Commission Regulation 1261/2005: International organisations are international public-sector organisations set up by intergovernmental agreements as well as specialised agencies set up by them; the International Committee of the Red Cross (ICRC) and the International Federation of National Red Cross and Red Crescent Societies are also recognized as international organisations.

³² According to Council Regulations (EC) Nos. 975/1999 and 976/1999 (concerning development cooperation operations which contribute to the general objective of developing and consolidating democracy and the rule of law and to that of respecting human rights and fundamental freedoms) amended by Council Regulations (EC) Nos. 2240/2004 and 2242/2004 constitute the legal basis for the implementation of this budget line, as amended by Council Regulation (EC) 2110/2005 of the European Parliament and the Council of 14 December 2005 on access to Community external assistance.

difficulties identified above, questions were raised as to whether the EIDHR should indeed continue to work with NGOs. The note runs through a number of reasons why this choice of channel causes difficulties for the EC, including some remarkably candid comments showing a high level of awareness of NGO views; for instance:

- Low level of development and limited capacity of CSOs in some countries
- Limited number of international human rights NGOs
- The own funding requirement of 20% is too high
- Human rights and democracy (HRD) NGOs being too *'fractious'* and unaccustomed to working in consortia
- HRD NGOs finding the EC difficult to work with: *'The investment in preparing a proposal is heavy and the chance of success low (about 1 in 8 on average).'*

The note goes on to suggest a number of possible solutions including the fairly radical suggestion that if implementing partners are not present in a country then that country should not be on the EIDHR priority list. Equally it talks about the possibility of working less with NGOs and more with government agencies which it then rejects as an unsatisfactory solution for fairly obvious reasons. Finally there is a suggestion that the regional level might be easier to work at than the national level, but this is then rejected because it would make it difficult to build up the capacity of civil society which is seen as a desirable goal in its own right.

Ultimately the note does not do more than raise questions, however its existence does point to the fact that within EuropeAid there has therefore been some measure of internal debate about the choice of CSOs as a channel of delivery for human rights, democracy and governance work. The wording of the criteria of eligibility for the local call for proposals also suggests that there has been a similar discussion in the Delegation in Cambodia.

Conclusion

The EC has thus managed, in the last three years since 2005, to fund a first small portfolio of human rights, democracy and governance projects in Cambodia, but these first beginnings still need to be consolidated and translated into something longer term before one can really talk about an established programme. The fact that it is only now that this programme has been established, despite the 25 years since the end of the Khmer Rouge regime, is largely attributable to political circumstances and to the fact that the overall EC programme in Cambodia only really became fully established at the start of the decade. However, it is probably also an indication of the practical difficulties involved in setting up a human rights, democracy and governance programme.

The funding programme has also been accompanied by political dialogue work and some more diplomatic moves towards the government related to particular incidents. Although CSOs in the sector would like to see the EC being more openly critical of the government they also recognise the value of the steps taken. However, levels of corruption and cases of abuse and impunity are currently on the increase and CSO opinions show signs of becoming correspondingly more sharply critical on whether and how much the EC, and indeed some of the wider EU group, should really be pursuing a policy of alignment with the RGC underwritten by an intensive use of budget support.

In terms of using the CSO channel for this work, the EIDHR has an established policy of working with NGOs that is clearly stated in its overall policy statements. It sees them as an *essential partner* and identifies two clear roles for them as *policy advocates* and *projects implementers*. In Cambodia this was followed up with a Programming and Identification Mission in 2002. In turn this then provided the basis for the use of a series of local calls for proposals for micro-projects to elicit funding requests from Cambodian actors and not just NGOs. This resulted in a first set of 18 Cambodian NGO projects which have been funded for

periods of around 2 years. However it is not yet clear how this will translate into longer-term NGO programmes sustained over time and there is no indication yet that a wider group of CSOs or indeed other actors will become involved. The NGOs involved are clearly concerned about the question of continuity and have had practical difficulties with the call for proposal system. EC officials in the Delegation also recognise these difficulties and have taken steps to resolve some of them; however procedural concerns remain on all sides and are, moreover, echoed in an earlier evaluation report from 2007.

The EC has thus taken a clear decision to use the CSO channel for its work on human rights, democracy and governance in Cambodia and has worked out what role it sees CSOs as playing. This work is essentially based on one funding instrument: the EIDHR, although CSOs funded from other thematic budget lines often also take a rights based approach to their work thereby supporting efforts to increase democratisation at the grass roots. The EIDHR work with Cambodian NGOs is however hampered by the procedures the Delegation is obliged to use which would seem to preclude it taking a more strategic approach to managing this programme and developing long-term partnerships with some of the major civil society actors in the field. Apparently such difficulties have already, some years ago, prompted some internal soul searching in EC headquarters in Brussels about whether CSOs should continue to be seen as the prime channel of delivery but for the time this policy has been maintained.

ANNEX 7: ACRONYMS

ADHOC	Cambodian Human Rights and Development Association
ADD	Action on Disability & Development
ADRA	Adventist Development and Relief Agency
AFD	Groupe Agence Française de Développement
ASF	Avocats Sans Frontières France
CDC	Council Development of the Cambodia
CDP	Cambodia Defenders Project
CDPO	Cambodian Disabled People's Organization
CDRI	Cambodia's Development and Resource Institute
CRF	Croix-rouge française
CSP	Country Strategy Paper
DFID	Department for International Development (UK)
EC	European Commission
ECOSORN	Economic and Social Relaunch of the Northwest Provinces in Cambodia
EIDHR	European Initiative for Democracy and Human Rights
EU	European Union
GAA	German Agro Action
HCC	Healthcare Centre for Children
ICSO	Indigenous Community Support Organization
KHANA	Khmer HIV/AIDS NGO Alliance
LAC	Legal Aid of Cambodia
LRRD	Link Relief Rehabilitation and Development
LWF	Lutheran World Federation
MEYS	Ministry of Education, Youth and Sport
MoH	Ministry of Health
MoFF	Ministry of Forestry and Fishery
MTR	Mid-Term Review
NGO	Non-Governmental Organisation
NIP	National Indicative Programme
NSA	Non-State Actor
NSDP	National Strategic Development Plan
ODA	Official Development Assistance
RGC	Royal Government of Cambodia
SIDA	Embassy of Sweden
UNDP	United Nations Development Programme
UNFPA	United Nations Populations Fund
WB	World Bank
WMC	Women's Media Centre of Cambodia

**EVALUATION
OF EC AID DELIVERY
THROUGH CIVIL SOCIETY ORGANISATIONS**

Country note

Georgia

Contract Number: EVA/116-833

Service Contract for the Evaluation (sectoral and thematic) of European Commission Programmes and Policies in Third Countries, relating to Social and Human Development issues.

April 2008

Evaluation for the European Commission



A consortium composed of PARTICIP, Cideal, Channel Research and South Research
c/o lead company PARTICIP:



**PARTICIP GmbH,
Consultants for Development
& Environment**

Headquarters:
Merzhauser Str. 183,
D 79102 Freiburg, Germany

Brussels Branch:
Avenue des Arts 50 (5th floor), B
1000 Brussels, Belgium



Centro de Investigación y
Cooperación al desarrollo

Madrid, Spain



Channel Research
Brussels, Belgium



South Research
Leuven, Belgium

Service Contract for the Evaluation (sectoral and thematic) of European Commission Programmes and Policies in Third Countries, relating to Social and Human Development issues.

Evaluation of EC aid delivery through Civil society organisations

Project Supervisor is Susanne Wille of EuropeAid Co-operation Office, Evaluation Unit H6

Contract manager is Mr René
Madrid from :

PARTICIP GmbH;
Consultants for Development and Environment
Merzhauserstrasse 183
D - 79100 Freiburg, Germany
Phone: +49-761-79074-0
Fax: +49-761-79074-90
E-mail: particip@particip.de

The opinions expressed in this document represent the authors' points of view, which are not necessarily shared by the European Commission or by the authorities of the countries concerned.

CONTENT

1	INTRODUCTION	1
1.1	GENERAL CONTEXT OF THE EVALUATION.....	1
1.2	SPECIFIC CONTEXT OF THE COUNTRY NOTE	1
1.3	CASE STUDY REALISED DURING THE MISSION	1
1.4	ARTICULATION OF WORKING HYPOTHESES FOR FIELD VISITS.....	2
2	DATA COLLECTION METHODS	3
3	SHORT DESCRIPTION OF AID DELIVERY THROUGH THE CSO CHANNEL IN THE COUNTRY	3
3.1	GENERAL SITUATION OF CSOS AND OF THEIR RELATION WITH THE EC	3
3.2	NATIONAL (AND REGIONAL) POLICY AND STRATEGY CONCERNING CSO <i>CHANNELLING</i> (EVOLUTION OF POLICY, DYNAMICS AND POLICY DIALOGUE).....	4
3.3	MAIN ACTORS AND PROGRAMMES	5
3.4	MAJOR CHALLENGES/CONSTRAINTS ENCOUNTERED IN CHANNELLING AID THROUGH CSOS	5
4	FINDINGS ON THE EVALUATIVE QUESTIONS (EQS)	6
4.1	EVALUATIVE QUESTION 1 :	6
4.2	EVALUATIVE QUESTION 2:	8
4.3	EVALUATIVE QUESTION 3:	10
4.4	EVALUATIVE QUESTION 4:	12
4.5	EVALUATIVE QUESTION 5:	14
4.6	EVALUATIVE QUESTION 6:	15
4.7	EVALUATIVE QUESTION 7:	17
4.8	EVALUATIVE QUESTION 8:	18
5	CONCLUSIONS	21
5.1	MAIN CONCLUSIONS ON THE EVALUATION QUESTIONS	21
5.2	REFLECTIONS ON THE MAIN ISSUES, TRENDS AND CHALLENGES	22
	ANNEXES	24
	ANNEX 1: COUNTRY PROFILE OF CSOS IN GEORGIA.....	25
	ANNEX 2: SCHEDULE OF ACTIVITIES	35
	ANNEX 3: LIST OF PEOPLE INTERVIEWED	37
	ANNEX 4: LIST OF DOCUMENTS CONSULTED.....	40
	ANNEX 5: CASE STUDY	41
	ANNEX 6: ACRONYMS	46

1 INTRODUCTION

1.1 General context of the evaluation

The company Particip GmbH together with the independent foundation ECDPM, employed under a Service Contract for the Evaluation of European Commission Programmes and Policies in Third Countries relating to Social and Human Development Issues (Sectoral and Thematic), were requested by the EC in October 2006 to conduct the Evaluation of EC Aid Delivery through Civil Society Organisations.

The purpose of the present evaluation is not to conduct a country evaluation or an impact evaluation but rather a prospective evaluation of how successful the EC delivers aid through the CSO channel throughout the world where it provides financial aid.

1.2 Specific context of the country note

A total of six countries were selected on their merits as a worthy example of their region in delivering aid through CSOs as well as offering the minimum level of safety and logistical services required to conduct such an evaluation. For the purposes of the present report, Georgia was selected on the basis it is a country in transition (coping with 2 internal conflicts) supports CSOs in a diversity of approaches and instruments (EIDHR, RRM) and supports CSO as a governance actor over the evaluation period of 2000-2007.

The main theme of the field mission is to concentrate on collecting information to answer a total of 8 Evaluative Questions with their respective Judgement Criteria, which is dealt with in section 4 below (Findings).

1.3 Case study realised during the mission

To provide additional in-sight into the efficiency and effectiveness of aid channelled through the CSO channel, the field mission is required to conduct a case study on a specific theme, linked to one or several evaluation questions and underpinned by EC-supported project or programmes. (used as illustrations).

The field mission conducted an analysis of EC documents and data provided on its website, before selecting a possible theme for the case study. The mission selected the case study in line with the guidelines presented in the Desk Phase and Inception reports, in particular that it is representative of different geographical and political contexts, their level of added value, the role of the CSO in channelling aid, their level of partnership and ownership in the actions concerned. In addition attention was given to the amount of EC funding involved, the level of accessibility within the intervention area (discarding projects in the conflict areas of Abkhazia and South Ossetia due to the clearance time needed to go there), the number and type of local CSOs and final beneficiaries concerned, etc.

The short-list was then consulted with the ECD mission co-ordinator nominated by the HoD before making the final decision on the case study. By the end of November 2007, the field mission selected the Poverty Reduction Pilot Project in Kvemo Kartli and Samtskhe-Javakheti regions on the grounds it represented a deviation to classic TACIS-funded projects where the ECD had decided to channel its funding through two international NGOs working with local CSOs. At the same time, the pilot project approach provided a good illustration of using the CSO channel in delivering basic social services to poor and marginalised communities (in line with JC 6.1).

Before the field mission commenced in Georgia only one of the two regions was considered logistically feasible to visit within the short timeframe available. However, during the field mission both regions were visited, due to the efforts of the two international NGOs involved, Mercy Corps (Samtskhe-Javakheti) and Accion Contra el Hambre (Kvemo Kartli) as can be seen in Annex 1. The mission wishes to thank both NGOs for making this possible at such short notice

1.4 Articulation of working hypotheses for field visits¹

In order to optimise the use of field missions as a source of information for the overall evaluation, a set of issues with related working hypotheses were formulated to be considered in the specific case of Georgia. They were identified to help shed light on particular issues reflected in the 8 evaluation questions.

1) Partnership and Cooperation Agreement between the EU and Georgia was entered into in 1999 but this was followed by internal conflicts which destabilised the country. Prior to 2003, Georgia was almost considered a failing state and assistance to CSOs has since mainly been provided via EIDHR (European Initiative for Democracy and Human Rights) and mainly served to develop capacity and support the channel (to). High levels of corruption and weakness in relation to the rule of law have encouraged the use of this instrument and weakened the impact of other EC support. Decentralised cooperation has only been used in the conflict zones of Abkhazia and South Ossetia since the beginning of 2006 and has only addressed needs outside the main conflict zone.²

Working hypotheses:

- *Due to conflict situation (and corruption) over the period 2000 to 2006, EIDHR has been the main CSO support instrument; focus on its impacts;*
- *NGO Co-financing did not really play a role as there was a focus on democracy and human rights sectors (using EIDHR).*
- *Exception to focus on democracy and human rights has been some limited, recent use of the decentralised cooperation instrument in zones affected by conflict.*

2) *The Rapid Reaction Mechanism (RRM)* was used in Georgia to support the elections in 2003 and following this event to support the Georgian judicial system and only involved CSOs to a limited extent on confidence building among population groups affected by conflict.

Working hypothesis:

- *Assistance to CSOs has been effective in conflict situations where no or limited state apparatus is present.*

3) *The Food Security Programme* could allow for some involvement of CSOs in the process of dialogue on the future strategic direction of the programme which also involves the development of dialogue processes between CSOs and the government.

Working hypothesis:

- *CSO involvement in governmental consultations has indirect impacts for the use of CSOs as a channel*

4) The TACIS programme also involved CSOs as a channel on a few limited occasions as a result of a deviation from normal TACIS government to government aid procedures, whereby CSO involvement can be identified in a direct or indirect way. These TACIS funds were channelled through CSOs to support vulnerable and marginalised communities.

Working hypothesis:

¹ Based on an analysis of the Country Strategy Papers, EC Delegation website, documents provided by the relevant staff at the EC Delegation as well as internet research.

² See Document entitled 'Overview OF EC Assistance in Abkhazia & SOUTH OSSETIA, November 2007', produced by the EC Delegation to Georgia and Armenia.

- *EC aid channelled through CSOs has a particular potential for delivering social services to poor and marginalised communities*

2 DATA COLLECTION METHODS

The field mission adopted three main methods of data collection while in Georgia. First it conducted a participatory group interview with ECD staff in Tbilisi (which included the officials responsible for managing the case study, preceded by a short Power Point presentation of the main issues to be addressed during the mission, in particular the EQs and their respective JCs. Group discussion was encouraged in order to help answer the EQs, with particular attention given to EQs 1 and 2. At the end of the meeting the mission obtained key contacts to help prepare meetings with the widest selection of CSOs involved in EU aid as possible. Before leaving the ECD, the mission succeeded in conducting a meeting with the HoD, Mr. Per Eklund, during which the main findings from the group meeting were discussed as well as the current EC and GoG policy on aid delivery through the CSO channel.

The second method of data collection was through individual and focus group meetings with national and international CSOs involved in EC-funded projects, international donors (including the 4 Member States with aid programmes in Georgia: Germany (GTZ), Netherlands, Sweden (SIDA) and UK (DFID)) and Government of Georgia officials. Interviews were mainly conducted in a structured manner in line with the JCs for EQs3-8 and following the guidelines provided in the table in section 6 of the Desk Report (p.23-36). A full list of persons interviewed is supplied in Annex 2.

Finally, the mission prepared a brief work schedule with the two above-mentioned NGOs concerned with the case study in Kvemo Kartli and Samtskhe-Javakheti regions. The work schedule included interviews with a variety of local CSOs and government representatives to ensure the widest outreach possible in the collection of data relevant to answering EQs 3-8.

The field mission held a wrap-up meeting on 09 December with ECD staff in order to present using Power Point the initial findings and answers to the 8 EQs.

3 SHORT DESCRIPTION OF AID DELIVERY THROUGH THE CSO CHANNEL IN THE COUNTRY

3.1 General Situation of CSOs and of their relation with the EC

Georgian civil society has come a long way since the early 1990s, when Western states and international donor organisations started to support the development of a Tocquevillian non-governmental sector. Currently, the country has a sizeable group of civil society organisations that have the experience and capacity to serve the public. According to the assessment conducted by the United Nations Association of Georgia (UNAG) and the Centre for Strategic Research and Development of Georgia (CSRDG) ³ 39 of the 184 CSOs assessed in 2005 qualified as first tier organisations, that have effective upper, middle, and lower structural units, clearly formulated mission statements, good public outreach, short- and long-term strategic plans, and sizeable annual budgets (between \$100,000 - \$200,000). It speaks about the strength of local civil society organisations that they played a significant role in formulating and publicizing the central themes for the Rose Revolution, documented instances of fraud during

³ *Development of Civil Society Organizations in Georgia: Countrywide Assessment Report*, United Nations Association of Georgia and Center for Strategic Research and Development, Tbilisi 2005

November 2003 Parliamentary elections, argued election fraud cases in courts, and mobilised the public to participate in peaceful demonstrations, thus playing an important role in the downfall of the Shevardnadze regime.

The politicisation of CSOs before and during the Rose Revolution had several negative consequences, which they since have tried to address. One of them is the drainage of capable cadre of professionals to state institutions, which weakened the civil society and blurred the line between governmental and non-governmental sectors. Another problematic issue is long-term financial sustainability of CSOs. Most Georgian CSOs have not been able to diversify their funding portfolio by raising funds from membership fees and targeted fundraising campaigns or from other players, such as the government and the local business community. The rift between pro-government CSOs, anti-government CSOs, and those CSOs that try to maintain a neutral stance creates another problem, as it seems to foster the culture of competition and not cooperation within the sector.⁴

EC aid delivered through CSO channels privileges international NGOs over their national counterparts. Of all ongoing CEC projects in Georgia, 48 programs are implemented by local NGOs, with one project given to a private firm.⁵ The combined funding for these projects is little over EUR 6 million. The average EC funding received by Georgian CSOs during 2006-2008 was EUR 60,000. Thus, the bulk of EC funding that goes to local nongovernmental sector is more about channelling money to Georgian CSOs, as opposed to channelling the funds through them. The picture is different with respect to international organisations and CSOs, in as much as 63 EC projects, with combined funding of over EUR 60 million, are implemented by these actors. Of the above-mentioned EUR 60 million, international donor organisations received EUR 15.9 million, private firms – EUR 7.7 million, and international CSOs – EUR 37.1 million. Most of the projects implemented by international donor organisations (e.g. the UN agencies, the OSCE) have to do with implementing rehabilitation or conflict resolution/mitigation programs in Abkhazia and South Ossetia. International private firms have been engaged in providing assistance in reforming or developing oil and gas sector of the country (generally, providing technical or legal assistance in this field). Based on the information provided by the Delegation, the average EC funding received by international CSOs during 2006-2008 was around EUR 900,000 of which the majority was aimed at conflict resolution and/or mitigation and human rights issues.

3.2 National (and regional) Policy and Strategy concerning CSO channelling (evolution of policy, dynamics and policy dialogue)

There does not seem to be a national or regional policy concerning CSO channelling in Georgia. The review of legislation shows that the state has generally created an enabling environment for developing a non-governmental sector. It is reasonably easy to register NGOs. Adequate legislative and judicial safeguards related to the right to organise and the right to expression and information exist both in the Constitution and the General Administrative Code of Georgia. Although, their implementation is patchy. The state has not created unreasonable hurdles to restrict CSOs access to aid funds, especially, from international donor organisations. Some public authorities do engage CSOs as contractors to provide specific services to the people. However, there is a tendency to support certain (more pro-government) CSOs both in terms of channelling state funds through these organisations, as well as suggesting to international donors to work (or not to work) with certain NGOs. Opportunities for CSOs to engage in and influence policy dialogue vary considerably. The

⁴ None of the above-mentioned is applicable to Abkhazia and South Ossetia, the two breakaway regions of Georgia. The *de facto* governments of Abkhazia and South Ossetia are more restrictive, with little tolerance of alternative opinion. While there are some CSOs in these conflict regions, the information on them is very scarce.

⁵ The following information was gathered from the *List of Ongoing Projects* (last updated in April 2007) at <http://www.delgeo.ec.europa.eu/en/programmesactons/april%202007.xls>.

tendency to support and engage certain CSOs has a lot to do with the fact that many in the new Government came from the NGO sector and have kept ties with their old colleagues.

3.3 Main Actors and Programmes

Apart from eight or nine thousand registered civil society actors, the Government of Georgia is one of the important players in this sector. The international assistance providers, which include the EC and EC member states (Germany, Greece, the Netherlands, Sweden, and the United Kingdom), the World Bank, the OSCE, the US Government, and the United Nations, also play an important role. Georgian businesses have yet to develop a culture of charitable giving or *pro bono* assistance. Whatever private sector interventions have been under to this point, they have been driven by personal connections to individuals or issues. Several coordination mechanisms have been put in place to resolve issues arising from lack of cooperation among the actors. In line with the goals set forth by OECD's Development Assistance Committee, the United Nations representation in Georgia established a Donor Coordination Group (DCG), which consists of the following members: COE, DFID, EBRD, the EU, IMF, MCG, OSCE, SIDA, UN, USAID, WB, and various embassies located in Tbilisi. Those internationals that work in the "democracy and governance," coordinate through the ROL Donors' Roundtable. On a smaller scale, the donor coordination also takes place at the Parliament of Georgia through the Centre for Parliamentary Reform (CPR). Local NGOs have also developed coalitions to ensure coordination and cooperation. The Civic Initiative Center (CIC) is one of the examples. Coordination of anti-corruption activities is done through the State Minister's Office for Reforms Coordination.

3.4 Major challenges/constraints encountered in channelling aid through CSOs

One of the major challenges encountered in channelling aid through CSOs lies in clarifying whether funding should be channelled through "international" or "local" CSOs in today's Georgia. For example, should the funding to implement public awareness on a civil service reform programme go to an international organisation or to a Georgian NGO which has a long established record in this field but which the donor may not be familiar with? Another challenge encountered when channelling funds through CSOs is dealing with the government's suggestions regarding which CSO is more to its liking and which CSOs it is less likely to engage. Alternatively, are the donor organisations able to withstand the internal pressure of selecting pro-government CSOs, knowing full well that such an organisation is more likely to engage in and influence policy-making debate?

Donor coordination and harmonization seems to be another challenge. While donors have made effort to coordinate their activities, much more needs to be done on the country level. Most international donors provide technical assistance in same general fields: democracy and rule of law, economic development, social cohesion, etc. While these are very broad categories, many end up working on virtually the same issue area, for example judicial-media relations. Thus, despite all of the coordination venues that have been set up in the country, the donors still end up funding very similar projects and programs. Coordination seems to be a challenge that must be addressed by Georgian civil society organisations as well. Since most Georgian CSOs are dependent on international funds, they often view each other as competitors. Consequently, they have yet to develop the camaraderie that is needed for proper coordination and cooperation to be achieved.

4 FINDINGS ON THE EVALUATIVE QUESTIONS (EQS)

4.1 Evaluative Question 1 :

To what extent and how has the EC defined the rationale for delivering aid through CSOs in different political, geographical and thematic contexts?

In general, there is no clearly defined definition of what is meant by CSOs, nor about what is meant by channelling funds through such organisations. The development of 'civil society' as such is only generally referred to in the TACIS Regulation, which provides general programming for Newly Independent States (NIS).

The TACIS Regulation (1999), under whose programming Georgia falls, makes reference to the civil society sector, in relation to the civil society's role in furthering economic reform and restructuring since the collapse of the Soviet Union:

'The long-term sustainability of reform will require due emphasis on the social aspects of reform and the development of the civil society;'

Whilst more recently, at a global level in the European Consensus (2006), the EC has recognised the importance of involving the civil society in difficult partnerships in fragile and failing states⁶. But the clear added value of channelling funds through CSOs has not been identified.

Otherwise, the EC has not defined a clear rationale for delivering aid through CSOs in different, political, geographical and thematic contexts in Georgia, nor within the ENP as a whole. This was a major conclusion from the NGO conference held in Brussels in 2007 concerning the presentation of the ENP. The exception has been in the area of EIDHR. In the interests of bypassing the ineffective and corrupt Shevardnadze regime from 2001 the EC explicitly supported the CSO channel as a means of forcing the political agenda for democratic change. The fact that the EC has reduced its aid to the CSO channel since the democratically elected Saakashvilli government in 2004 and has significantly increased its budgetary support since 2007, indicates that there is still no clear rationale in EC aid policy vis-à-vis the strategy or role of the CSO channel in adding value to/monitoring the overall achievement of the objectives of the ENP. This was found to be especially evident in the economic and environmental areas of the Partnership.

4.1.1 Judgement criteria 1

The European Commission has clearly specified the potential added value of CSOs

With reference to the 2004 EC Communication to the Council on the ENP Strategy Paper (12/05/04) the section, "Added Value", (p. 8) highlights the main forms the ENP will bring about "adding value" on the TACIS co-operation period, but makes no direct mention of CSOs as one such form. The section on "Monitoring" also omits the important role CSOs could play in helping to "monitor" the implementation of ENP. However, the section on the Southern Caucasus does mention the EC "seeks to promote commitment to shared values", (p.13) and for this reason future Action Plans are to, "contain a number of priorities intended to strengthen commitment to these values. These include strengthening democracy and the rule of law, the reform of the judiciary, and the fight against corruption and organized crime,

⁶ The European Consensus on Development (2006/C 46/01)

respect of human rights and fundamental freedoms, including freedom of media and expression, rights of minorities and children, gender equality, trade union rights and other core labour standards, and fight against the practice of torture and prevention of ill-treatment, support for the development of civil society and co-operation with the International Criminal Court". (p.13). Nevertheless, the channelling of EC aid through the government channel increased following the Rose Revolution in 2003 with the aim of strengthening the democratically elected Saakashvili government between 2004-06, while the potential added-value of CSO participation in strengthening the above-mentioned shared values remained constant in financial terms over the 2004-06 period.

Civil society strengthening was one of the three main strategies for the 2003-2006 CSP for Georgia and the EC has thus clearly specified the potential added value of CSOs.

However, in terms of funding flows and actual results achieved, this strengthening was mainly via the EIDHR channel and to a limited extent via other mechanisms in conflict zones (e.g. RRM, NGO co-financing, the Food Security Programme [affecting CSOs indirectly] and only in 2006 decentralised cooperation).

4.1.2 Judgement criteria 2

The European Commission has developed a clear and consistent overall policy framework for using CSOs as an aid delivery channel

The ENP provides an overall policy on developing shared values, which incorporates the strengthening of civil society (as shown in the previous section), but it cannot be said the EC has a clear and consistent policy framework that explicitly ensures CSOs **do** become an important **and complimentary** aid delivery channel when building democracy through the government channel. Indeed, it appears the ENP has not incorporated the lessons learnt from channelling EC funds through CSOs during the TACIS period, despite the fact the CSO channel was used very effectively, together with a similar policy among many other international donors, in bringing about the removal of the corrupt regime of the Shevardnadze government in 2003 and helping to pave the way for the advent of democracy from 2004. Instead, the impression is that the government and CSO channels work often in isolation of one another and generally on very specific issues within set timeframes (excluding possibly the ECD's long-term approach to reducing torture and assisting torture victims since 2001).

Furthermore, ECD staff confirmed EC policy-making remains too centralised to allow the ECD to participate effectively in determining how CSOs could help meet the specific needs and interests of individual states such as Georgia within ENP. Georgia, for example, is a small but very diverse country populated by over 80 ethnic minorities many of whom have their own language, which makes political, economic and social cohesion very complicated when approached by common regional strategies and policies with the EU.

As a result, EC policy towards CSOs is based on a common approach of supporting CSOs to develop specific actions and products, rather than as a means through which aid can be effectively channelled to meet different EC goals and objectives. This is witnessed in the Action Plans required under ENP since 2004, which are heavily focused on a sector budget support approach and in the case of civil society specify that countries like Georgia to support the "development of civil society" as a commitment primarily devoted to strengthening democracy, the rule of law and respect for human rights for which a specific financial instrument remains in operation to date.

Consequently, aid since the Rose Revolution has and remains channelled to CSOs to support mainly project-based actions relating to specific political issues such as legislative and legal reform but has generally not been developed as a long-term channel through which political as well as economic and social processes and policies could be developed, implemented and

improved through further reform. Finally, on the development of regional issues involving more than one country within ENP, such as in the environment, energy or transport sectors, the mission found little evidence of progress in the development of the CSO channel to help achieve the ENP's objectives. For example, in the case of the environment the OECD-funded 2007 report, "Policies for a Better Environment – Progress in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia", states in relation to the EECCA, within which the EU is a major donor, that "progress does not seem to have accelerated after the Kiev Ministerial Conference [2003] in many environmental policy areas" (p.12). One of the common areas of action identified to help address this lack of progress is "A stronger engagement of stakeholders – this will require understanding industry concerns and the role of NGOs as both watchdogs and agents of action at local level and the potential of the mass media for promoting good environmental behaviour", (p.13).

4.2 Evaluative Question 2:

To what extent has the EC made clear choices at the programming level with regard to delivering aid through CSOs in country/regional strategy papers; in (post-) conflict situations/failed states/ or 'difficult partnerships'; as well as in sectoral and thematic priority areas of intervention ?

The first Country Strategy Paper (CSP)⁷ for Georgia (for the evaluation period 2000 – 2007) mentions the development of civil society only once in relation to EIDHR which was originally designed to focus on projects related to conflict prevention. Whilst the revised CSP for Georgia from 2003-2006^{7,8} enormously corrected the deficit in the need for including a voice for CSOs in programming, by making reference to the development of civil society on numerous occasions, and included the strengthening of civil society actors as one of the three main focal areas of assistance. The choice of using CSOs as a channel is, however, very vague.

Both previous CSPs for the relevant evaluation period (prior to the updated ENPI CSP from 2007) were adopted prior to the dramatic events of the Rose Revolution in November 2003⁹ and therefore fail to address the significant structural changes on the civil society environment. Prior to 2003, the CSO channel was more explicitly used, in line with an international effort lead by the USA for regime change given the failed state status of the Shevardnadze regime. In terms of sectoral and thematic areas of intervention, the EC was also found to have made very little progress in defining the role of the CSO channel. **Indeed, the mission argues the EC may even be taking a step backwards by reinforcing its government-to-government relations through sector budget support aid measures, which in the period 2007-09 largely exclude the explicit use of the CSOs to provide support services, or monitor developments. Although** the EC guidelines on Support to Sector Programmes, (see short version, para 5.5) does not exclude the involvement of civil society it would seem budgetary sector support aid should include clear provisions to ensure the participation of CSOs between 2007-2009 is clearly included as an integral part of such support in the interests of strengthening accountability, transparency and consensus building with the public.¹⁰

One of the few examples where government-to-government support has allowed space for CSO participation was the CSO consultation process which accompanied the EC Food Security Programme in 2006-07. A so-called 'Deinstitutionalisation Working Group' (DWG),

⁷ Country Strategy Paper 2002 – 2006, National Indicative Programme 2002 – 2006, adopted by the European Commission on the 27 December 2001.

⁸ Country Strategy Paper 2003 – 2006, National Indicative Programme 2004 – 2006, adopted by the European Commission on the 23 September 2003.

⁹ Country Strategy Paper 2003 – 2006, was adopted by the European Commission on the 23 September 2003.

¹⁰ NB An EC seminar organized by AidCo.E4 will be organized in Tbilisi in June 2008 and will gather colleagues from the ENPI East region and Central Asia in order to reflect on our current practice in supporting civil society.

combining international and national NGOs, were consulted and actively provided their input into the Food Security Programmes implementation process with the GoG, which also improved the dialogue processes between CSO actors and the government.

4.2.1 Judgement criteria 1

Country and Regional Strategy Papers make clear choices with regard to the overall use of CSOs as an aid delivery channel

The CSP for the period 2002-2006 was based on the regional strategy provisions of assistance to the partner countries of Eastern Europe and Central Asia agreed in 1999, the Partnership and Co-operation Agreement in Georgia (2000) and the Statement of Development Policy (2000). Within the CSP is the NIP, which details the objectives, expected results and conditionality for TACIS funding in the priority areas of co-operation for period 2002-03. These revolve around support in the resolution of internal conflicts and rehabilitation (mainly directed at Abkhazia and South Ossetia regions), support for institutional, legal and administrative reform, poverty reduction with emphasis given to budget support on food security and assistance in addressing the social consequences of transition following independence from the USSR in 1991, (in particular investment in health care improvements and infrastructure networks).

The use of the CSO channel is not defined in the CSP, except within the framework of the European Initiative for Democracy and Human Rights where it mentions, “the development of civil society will be given priority....[and] will focus on projects related to conflict prevention...”, (p. 16). Thus the use of CSO channel was conceived within a very narrow sphere of EC aid.

The CSP was revised, however, in 2003 in response to high political instability during which time Georgia was considered internationally as a failed state. The revision was conducted, “outside the regular cycle of programming reviews” (p. 3), but openly recognised the importance of the CSO channel, stating: “there is a need to provide in parallel [to international security and state reform measures] even stronger support to civil society so as to strengthen the forces of democracy outside the state structures more directly”. This implies that assistance will also be shifted to NGOs, independent media, local communities, small businesses, etc.” (p.4).

4.2.2 Judgement criteria 2

The European Commission addresses aid delivery through CSOs in (post-) conflict/fragile states/or ‘difficult partnerships’ (where CSO activities are carried out in the absence of a streamlined policy)

As mentioned in the preceding section, the EC revised the CSP in 2002 in a concerted effort to address the “difficult partnership” that emerged with GoG in 2002 resulting in the more explicit use of EC aid through the CSO channel to help precipitate regime change and democratic elections in 2003 and 2004 respectively.

It appears this move was taken in co-ordination with other international donors, in particular the USA, in the belief that CSOs represented a viable channel through which the Rose Revolution could take place in the absence of any coherent policy at the government level. This was confirmed by an increase in aid directed through the CSO channel prior to the Rose Revolution up to the realisation of legislative and presidential elections in 2004 (in particular the initiation of EIDHR, CFSP and RRM which totalled EUR 13 m. in the period 2000-04, as opposed to just EUR 4m. post 2004)

4.2.3 Judgement criteria 3

The EC addresses aid delivery through CSOs in sectoral and thematic priority areas of intervention

The EC was not found to address aid delivery through CSOs in sectoral or thematic themes in the period following the Rose Revolution. Indeed, following democratic elections in 2004 it appears there was an official shift back to the channelling of aid through government. This in turn appears to have been further consolidated in the ENP by way of a dramatic increase in budgetary support measures (just EUR 25 m. in period 2000-05 to 33 m. or 33% of annual budget) in 2006 and added emphasis on the sector approach through budgetary support that has increased the importance of the government channel at the expense of the CSOs (Food Security, TACIS and budget support accounted for over 91% of the annual budget in 2006 according to the latest EC's Co-operation Report for Georgia).

4.3 Evaluative Question 3:

To what extent and how has European Commission aid channelled through CSOs been consistent with stated policy objectives or programming choices regarding CSO roles (including service delivery in the context of poverty reduction strategies and advocacy work)?

The main instruments or funding mechanisms mentioned for achieving added support to the civil society sector in the 2003-2006 CSP, besides EIDHR, were the Bistro Programme and the LIEN Programme which developed into the Institution Building Partnership Programme (IBPP) since 2002.

Aid channelled through CSOs appears to be consistent with stated EC policy and programming objectives in the areas covered under EIDHR, Conflict Zone Rehabilitation and ECHO¹¹. CSOs were found to be employed in TACIS, Food Security and more recently in Budgetary Support Programmes, but in an ad-hoc fashion to supply a specific service in a limited timeframe. A major exception concerns the case study, where two international NGOs are currently employed in a pilot project to replace the role of the state in implementing a poverty reduction programme in the southwest of the country. The fact that there is no clear policy or strategy defined following the completion of this pilot project in 2008 indicates a short-term approach to poverty reduction which is not consistent with the long-term needs of the target group to eliminate extreme poverty which is echoed within the requirements of the MDGs

4.3.1 Judgement criteria 1

The European Commission has ensured overall consistency in the support provided to CSOs involved in service delivery in the various sectors of intervention

As the CSP states, the Bistro programme began in Georgia in 1999 and focused on private sector, human resources and small infrastructure development. This was a good start to addressing economic activities but appears to have been overshadowed by the EIDHR focus on democracy and human rights. The LIEN Programme encouraged the development of exchanges and cooperation between NGOs from the Newly Independent States (NIS) and NGOs based in the EU Member States.¹² It contributes to the development of civil society by strengthening the capacity of NIS-NGOs. Its specific objectives were to provide assistance to

¹¹ Aid under ECHO was not assessed in detail in line with the mission's ToR and due to time limitations

¹² See page 18-19 of Country Strategy Paper 2003 – 2006, National Indicative Programme 2004 – 2006, adopted by the European Commission on the 23 September 2003.

disadvantaged groups and women. Only one project was funded in Georgia under LIEN 2001¹³ and the IBPP did not involve Georgia in the end¹⁴, most likely due to its timing in 2002, at a time of political upheaval in Georgia.

EIDHR funding was introduced in Georgia in 2002¹⁵ and has been used to build CSO capacity but did not use CSOs as a channel. Otherwise the NGO co-financing instrument has been used to strengthen income-generating activities, vulnerable youth and in relation to health issues in conflict zones. However, the use of the NGO co-financing instrument has not been employed as much as the EIDHR.

In general it appears the EC has not developed a clear overall policy on the role of CSOs as service providers, nor in helping GoG establish adequate legislation to ensure the engagement of CSOs becomes effective (rather than conflictive) in developing the political, economic, social and environmental priorities of the country under a more democratic framework based on consensus politics. Even in the case of EIDHR and Conflict Zone Rehabilitation budget lines, ECD officials confirmed the CSO channel still lacks both internal policy and strategy guidelines to ensure CSOs can build up processes as well as their internal capacity of absorption. Externally too, GoG has not established with the EC an official dialogue to clarify its relationship with international NGOs that operate in no-go areas such as Abkhazia and South Ossetia where Georgian CSOs are excluded from any sort of service delivery.

For example, the revised 2003-06 CSP declared one of its major objectives was to aid the country in its "...fight against poverty..... in co-operation with civil society..." (p.5). However, the number of NSAs employed in the same period deal with poverty alleviation initiatives was found to be low, both in terms of numbers and financial resources; a point confirmed by government sources during the field visit interviews and from analysis of the List of Projects in the ECD's website to April 2007 (on-going).

This trend appears to be further consolidated by the latest CSP/NIP for 2007-10 in which the budget sector support programmes do not contemplate any major poverty reduction support until 2010 at the earliest.

As a result the mission believes the role and benefits of the CSO channel are not adequately defined in the CSPs, nor adequately understood in practice by the EC. To illustrate this, the mission discovered the ECD officials admitted they were often unaware of the effective role CSOs have played in TACIS, Food Security or Budget Support funding, which accounts for majority of EC aid in Georgia. This was illustrated in the case of the Food Security Programme where the mission determined CSOs have been used effectively in promoting orphaned children as one of the priority groups within GoG's child protection policies (promoted through a Working Group of NGOs). Another more recent example concerns the reform programme within the Ministry of Finance during 2007, where the Adam Smith Institute together with local NGOs are providing invaluable support in the development of financial accountability and transparency issues within the Ministry.

4.3.2 Judgement criteria 2

The European Commission has ensured overall coherence in the support provided to CSOs involved in advocacy work (in relation to the principles of ownership, partnership and in-depth political dialogue)

¹³ See http://ec.europa.eu/europeaid/projects/tacis_lien/index_en.htm

¹⁴ See <http://ec.europa.eu/europeaid/projects/ibpp/statistics.htm>

¹⁵ According to Information provided by ECD staff.

Coherence in the EC's support to CSOs involved in advocacy-related work was found to be much higher given there was a specific financial instrument available in the form of EIDHR since 2000 as well as the CFSP and RRM during the failed state period from 2000 until democratic elections in 2004. This was confirmed by the CSOs interviewed during the mission, stating the calls for proposals under EIDHR were directed on clear lines in accordance with the stated objectives of the Annual Action Plan. Accordingly, the EC has been able to support advocacy more effectively on issues such as Human Rights (e.g. confronting institutionalised torture), supporting the Rule of Law (e.g. in supporting the provision of free legal advice to convicted children and adults) and – albeit to a lesser extent – in developing Good Governance where the problems of outreach to CSOs in the regions remains a problem. Other financial instruments do not appear to have been influential in creating more space for CSOs to advocate or demand accountability, in part due to the general lack of CSOs operating in areas such as economic or environmental interests.¹⁶

4.4 Evaluative Question 4:

To what extent and how has European Commission aid channelled through CSOs been consistent with stated policy objectives or programming choices regarding actors to be supported as well as approaches and instruments to be used?

The EC ensured a fair degree of consistency in its support to different categories of CSO actors in line with the political priorities of the revised CSP 2003-06, namely CSOs engaged in developing and protecting human rights, conflict resolution in the breakaway regions and legislative reform to enhance the ROL.

4.4.1 Judgement criteria 1

The European Commission has ensured overall consistency in its support to the different categories of actors from civil society it seeks to reach

The EC has supported CSOs in the areas of conflict resolution, protecting human rights and in supporting the rule of law and justice issues. But support to other categories of CSOs has been low and remains low under ENP. In particular the mission identified little activity in supporting CSO actors in the economic and environmental fields. For example, support to CSO actors in developing the CSP's objective of developing a market economy has barely started. The State Minister's Office co-ordinating EU affairs confirmed there has been almost no progress on consumer protection, developing producer organisations or improving trading standards and in the field of environmental management, a new priority under ENP, CSOs have not been utilised in risk assessment/management issues or policy and have a limited role in the few projects implemented in this field..¹⁷ UNDP confirmed this was quite worrying, stating the country continues to have a lack of essential equipment, volunteer networks, early warning systems or SAR capacity to reduce or tackle any future major disaster. This is unlike its neighbour Armenia, which has learned from various natural disasters in the 1980s and developed an internal capacity to address such events in the future.

In relation to the CSOs used to channel EC funds, the mission observed a high level of consistency in employing mainly international NGOs to implement projects funded under TACIS, conflict rehabilitation, ECHO and even some EIDHR projects. The was informed by both several CSOs interviewed as well as by UNDP and those responsible for bi-lateral co-

¹⁶ An interview with CSI also confirmed CSOs have experienced a brain drain since the start of the Saakashvili government, with many highly qualified individuals occupying government or international posts instead.

¹⁷ The ECD's current project portfolio includes just 5 environmentally-related projects of which only two relate to domestic issues and the others on regional issues involving neighbouring states linked to climate change and the financing of a Regional Environment Centre in Tbilisi under the EECCA.

operation (SIDA, Dutch Co-operation and DFID in particular) that this is in part due to the lack of national equivalents with suitable absorption capacity, together with the structural weaknesses of Georgian civil society following many decades of centralised communist rule within the USSR.

The various CSO actors involved in receiving EC funds in Georgia or channelling EC funds to other organisations is heavily influenced by the single sector approach of mainly focusing on democracy and human rights issues. Since 2004, a wider range of organisation types have received funding, such as Universities and some media organisations. But the CSO category receiving funds has mainly been NGOs working on democracy and human rights issues on a broader scale (i.e. legal issues, conflict issues, rights-based issues etc.).

4.4.2 Judgement criteria 2

The European Commission has ensured overall consistency in the various approaches used to channel aid to CSOs

The EC was found to be most consistent in its project approach used to channel aid to CSOs. This is because most EC funding through CSOs is geared heavily to supporting projects under decentralised co-operation funding and the EIDHR, which funds exclusively projects from its annual Call for Proposals (EIDHR Micro projects under EUR 50,000 and EIDHR Macro from EUR 50,001 to EUR 1m.).¹⁸

Under TACIS the sectors addressed in the CSP 2003-06 have concentrated on institutional, legal and administrative reform and on supporting the social consequences of transition to democracy in which the two main sectors identified for aid were: health sector reform and pilot schemes to alleviate poverty. In the case of health sector reform the mission found the ECD has channelled no significant amount of aid through the CSO channel (health reform activities have been managed directed exclusively at MoH and private European/local companies recruited to implement the projects or supply equipment. In the case of the pilot schemes, the EC has in fact deviated from normal procedures and explicitly experimented with the CSO channel to determine whether it is more effective to deliver aid through CSOs in order to meet poverty reduction objectives, but has not established adequate monitoring to measure this over the medium to long-term.

In the case of the macro-economic approach, EC aid provides no explicit space for the use of CSOs and according to the majority of CSOs interviewed, it remains a government-dominated area of aid intervention that does little to stimulate consensus decision-making with Georgian civil society. Consequently, in practice the CSO community believes they are largely excluded in practice from participating effectively in this area of EC aid and was found to be heavily critical of this approach and needed an urgent reassessment.

4.4.3 Judgement criteria 3

The European Commission has ensured overall consistency in the various instruments used to channel aid to CSOs

The financial instruments used to support EIDHR, Decentralised Co-operation and Humanitarian Affairs (ECHO) were found to be used in an efficient and effective manner through the Call for Proposals procedure, local tendering and, in the case of ECHO, through the UN system. Many CSOs interviewed claimed, however, that EIDHR procedures for the Micro budget line were far too bureaucratic and time consuming in relation to the funding

¹⁸ There are currently 30 on-going EIDHR Micro projects and 12 EIDHR Macro projects in Georgia.

available (normally up to EUR 50,000) and that this proved to be a major disincentive for many CSOs to participate in this area of EC co-operation.

Under the main geographical instrument (TACIS) the first priority area in the CSP 2003-06 - institutional, legal and administrative reform - has not lead to the strengthening of civil society as was intended (also confirmed in the focus group meeting during the mission and the CIVICUS 2005 report). In terms of supporting the use of CSOs to reduce poverty TACIS has been consistent with the CSP and there are currently three on-going pilot schemes in operation where NSAs are implementing poverty alleviation activities (in the Kvemo Kartli and Samtshke-Javakheti regions covered by the case study and in Samegrelo and Upper Svanetia region).

The pilot project selected for the case study provided a good example of how TACIS funds are currently being channelled through two international NGOs (ACH and Mercy Corps NGOs respectively). The use of funds in this way appears to represent a deviation away from the normal government-to-government channel in which international TA are entrusted with the implementation of the project on the government's behalf. During the site visit the mission found the NGOs offer an effective way of ensuring EC funds reach local CSOs and local government institutions in marginalised areas where central government (MoA) has limited or no capacity. However, it was found to be an unpopular move within the MoA, which during interview confirmed their uneasiness in not being an active partner in the project's implementation, particularly in the case of ACH in Kvemo Kartli where a lack of any association beyond information sharing was felt to be a major concern on future sustainability.

4.5 Evaluative Question 5:

To what extent and how has European Commission aid delivered through CSOs been coherent with relevant new commitments related to the Paris Declaration on Aid Effectiveness, particularly with regard to capacity development of CSOs in the context of sector and budget support?

The ECD reported it was still receiving training in the application of the PD and GoG confirmed it has not signed the Declaration. Consequently the mission was only able to conduct a very general assessment on this EQ. In general the belief among the civil society is that the PD would be difficult to implement in Georgia given the highly centralised nature of government and the structural weaknesses of CSOs in ensuring its application. From the EC side, it was found the PD was most evidently operational in the ECHO-funded activities where it works closely with the UN system, which in turn works with a wide array of national and international CSOs.

4,5.1 Judgement criteria 1

European Commission aid channelled through CSOs is coherent with relevant commitments made in the framework of the Paris Declaration on Aid Effectiveness (particularly the participation of CSOs in the formulation and implementation of nationally owned policies and budget support facilities)

The CSOs interviewed stated that their participation in the formulation of national policies and budget support programmes was extremely limited and that the Paris Declaration has not had any effect in Georgia for 2 reasons:

a) Georgia is not a signatory to the Paris Declaration. An interview with GoG

indicated this is mainly due to the difficulties in implementing the declaration, such as the application of the 12 indicators of aid effectiveness and the accountability mechanisms foreseen at international level, rather than on any ideological grounds. However, the CSOs interviewed believe GoG's increasingly centralised nature has not been conducive in stimulating effective participation in the developing the five key principles of the Declaration. For example, CSOs claimed there is a lack of any sense of CSO "ownership" in the main government policies and as a result the principles of aid alignment and harmonisation are very difficult to achieve at present. In addition, the CSOs have been slow in developing an internal "culture" of lobbying and monitoring to ensure more accountable and transparent government in the management of data and access to information of public interest. A major impediment to the development of this culture appears to be that national CSOs have generally remained donor reliant and therefore follow the political stance of their donor.

b) The Paris Declaration only came into force in 2005 and ECD staff has only recently received training on its implementation. The mission was informed by ECD that it is currently mapping CSOs/needs assessment to determine capacity of NSAs/LAs to intervene in policy dialogue and development as well as in the implementation of policy (but remains unclear in M&E fields). The area where PD seems to have been implemented most successfully to date concerns ECHO and Conflict Rehabilitation-funded projects, where it was found a close association and co-ordination exists with ICRC and the UN system (in particular UNOMIG/UNDP in the conflict regions)

4.6 Evaluative Question 6:

To what extent and how have European Commission strategies, programmes and projects, delivered through CSOs, contributed to achieving key EC/EU development objectives?

Overall the CSO channel has proved most effective in meeting the EC's objectives relating to upholding and supporting basic human rights both within the conflict areas as well as throughout the country as a whole. It has been less effective in developing good governance, poverty alleviation or sustainable local economic development, in part due to the very centralised nature of government, but also due to the lack of a history of pressure group activity, solidarity and networking. This is not aided by the fact that many CSOs have been stimulated by the international community including the EC in order to forward Western ideals and goals, without paying adequate attention to the organic development and structure of CSOs, as well as clarifying their role in the development processes over the medium and long-term.

4.6.1 Judgement criteria 1

EC aid delivery through CSOs contributed in an effective and sustainable way to delivering basic social services to poor and marginalised communities

EC aid channelled through CSOs has contributed to bringing about improvements in the poor and marginalised communities outside of Tbilisi. It is unclear how much is down to EU funding due to poor internal M&E, which does not provide any concrete data or trends.

In terms of poverty reduction, EC projects appear to have had limited impact and success in dealing with the root causes of the poverty cycle outside of Tbilisi. However, the case study did show that using the CSO channel instead of the GoG to deliver TACIS aid to marginalised communities in Kvemo Kartli and Samtskhe-Javakheti can be an efficient and effective means to reducing poverty, although GoG and EC monitors concurred that EC project design is often poor and this has jeopardised the overall impact and sustainability of poverty reduction projects (e.g. infrastructure and housing programmes).

The mission found a combination of an international lead NGO working with local CSOs can be an effective partnership in mobilising aid when it closely associates central government in the planning and implementation phases, as demonstrated by Mercy Corps in the Samtskhe-Javakheti region under the case study. Some aspects of Food Security budget support have also been successful in reaching marginalised and poor groups through the CSO channel, notably in relation to child protection (orphans).

However, the lack of a long-term EC strategy concerning poverty reduction in Georgia means overall development objectives have and will remain difficult to attain, such as in food security, as do therefore the replication of successful projects.

Finally, according to GoG and ECD staff interviewed, there are very few effective CSO networks that can mobilise the media (the TV stations were still controlled by government during the mission)¹⁹ and other groups to lobby the international donor community to improve their policies on poverty reduction.

4.6.2 Judgement criteria 2

EC aid delivery through CSOs contributed to improved participation in policy and governance processes

The CSO channel appears to be most effective in aiding the delivery of EIDHR-related services. For example, ECD confirmed EIDHR funding has been successful in recent years in reaching local CSOs in marginalised areas outside of the big cities and supported effectively their fight to defend the basic rights of convicted minors (many of whom are imprisoned with adult hardened criminals), torture victims (including those from the security forces), minority ethnic groups, armed conflict victims, etc.

As mentioned in other sections, CSOs have enjoyed limited (i.e. passive) participation at most, in policy and government processes since the Rose Revolution. EC-funded election monitoring was successful in defending democratic elections in 2004, which also involved use of the RRM funds.

CSO funding has produced significant results in terms of capacity building in the conflict zones of Abkhazia and South Ossetia. But this can be seen as supporting separatist movements by the government. EIDHR funds have built governance capacities of those CSOs which are able to apply for funding, so mainly Tbilisi-based organisations but there have been some impacts in the regions. But in light of the political upheaval over the evaluation period, moving from the Shevardnadze regime to the Saakashvilli government, the impacts of EC funds on governance have only been limited. As EIDHR funds have supported the rule of law sector so significantly, there has been a slight degree of progress made in improving CSO involvement in policy dialogue processes. But the Saakashvilli government still considers itself to know all the answers as so many former CSO leaders are among its ranks and does not assess the importance of CSO dialogue very highly on the agenda.

4.6.3 Judgement criteria 3

EC aid delivered through CSOs has contributed to progress towards local economic development

The mission identified CSO activity in stimulating local economic development initiatives to be one of the least developed areas of EC funding through the CSO channel, except in the case of the pilot project studied by the mission in Kvemo Kartli and Samtskhe-Javakheti and in the

¹⁹ Through international pressure in the run up to the presidential elections called for January 2008, a TV channel controlled by vested interests in the main opposition party was allowed to operate shortly after the mission left the country.

Rural Economic Development Programme in Samegrelo and Upper Svanetia region (also managed by ACH and involving EU funding to EUR 748,000) Other actions funded by the EC

in the field of local economic development, such as the Economic Rehabilitation Programmes for Abkhazia and South Ossetia were not found to have any significant CSO participation mainly because they relate to economic infrastructure regeneration using the private sector. Finally, a few very small income generation projects using NGOs in Abkhazia (including ACH) were not reported to have had any significant impact on establishing sustainable economic development.

This is in part due to the general lack of CSO interest and activity linked to this, including the provision of the necessary services to promote effective and longer-term economic developments.

4.7 Evaluative Question 7:

To what extent and how have European Commission strategies, programmes and projects, delivered through CSOs, provided a relevant and effective development response in (post-) conflict situations/fragile states/difficult partnerships?

The delivery of aid through the CSO channel in response to the failed state situation in Georgia prior to the Rose Revolution was found to be an effective means of meeting EC objectives relating to the development of democratic principles and political parties. It has also been an effective channel through which European NGOs have been able to engage in conflict reduction and development initiatives in conflict areas where Georgian CSOs cannot operate, or in regions where ethnic tensions have been high and can be dealt with more effectively through the neutral presence of international CSOs/NSAs.

4.7.1 Judgement criteria 1

EC aid delivery through CSOs contributed to progress towards effective and sustainable cooperation in (post-) conflict countries situations/fragile states/difficult partnerships

Due to the consideration of Georgia as a failing state in 2003, EIDHR funding (or NGO co-financing where it was used in the conflict zones) has been the most effective way of providing support in conflict zones where no or limited state apparatus exists. CSOs also have a better understanding of the social situation in Georgia. More recently decentralised cooperation has also been able to support these conflict zones but it is still too early to assess the impacts as decentralised cooperation only started in 2006 in Abkhazia and S. Ossetia. The impact of EIDHR funding in conflict zones is even higher due to the fact that these regions are considered breakaway republics and most Georgian organisations are not allowed to operate in these territories.

EC aid delivery through the CSO channel has proved to be an effective way of contributing towards long-term conflict reduction/conflict management, such as in Adjara Autonomous Republic, which today works closely with Tbilisi. The employment of international NSAs in Abkhazia and S. Ossetia has also been an effective means of dealing with conflict victims in areas where national NSAs are simply not allowed or cannot operate.

However, there is no legal basis established with GoG on the role of the international NGOs in Abkhazia. As a result it remains unclear what is the role of international NGOs in the areas

outside the immediate relief effort (crisis management issues), in particular the future reintegration of Abkhazia and S. Ossetia within Georgia.

In terms of implementation, there was no evidence of EC-funding directed at working on crisis resilience despite major inroads on this by SIDA, nor on exploring the mediation role and link of international CSOs in building up trust between the separatist regimes and GoG in the conflict areas over the longer term. Indeed, GoG claims there is no clear mandate established between the EC and itself on what the CSOs should aim at achieving in the conflict zones beyond immediate emergency relief.

4.8 Evaluative Question 8:

How efficient is the overall channel of CSOs in terms of achieving key EC/EU development objectives?

There remains a lot of work to do both within the EC itself as well as with the CSO and international donor community before a high level of efficiency can be established in the delivery of aid through the CSO channel. This is because the EC has not put in place adequate systems and processes to plan aid in line with the stated policies and objectives in the ENP and translated clearly into integrated actions under the CSP and NAP. Internal management capacities also suffer from inefficiency due to the nature of employment and regular rotation of ECD officials. Finally, efficiency is also curtailed by the lack of adequate monitoring and evaluation that strengthens the opportunities of learning lessons, establishing greater flexibility in PCM and developing long-term partnerships.

4.8.1 Judgement criteria 1

The European Commission has efficient systems and processes to programme aid channelled through CSOs in line with stated policy objectives and programming choices

The EC lacks adequate systems to programme aid efficiently through CSOs, except in relation to Human Rights issues, and there was no evidence of a specific process in place to help correct this situation over time. **A major problem is the centralised "one size fits all" approach to the former S. Union countries under TACIS, which the ECD also believes still continues in the ENP, and thus stifles a more flexible and innovative approach to the way aid needs to be channelled according to each individual country or set of countries in a specific sub region (such as the Southern Caucasus) taking greater account of their specific requirements, history, immediate neighbours and position of their civil society.** In this way the principle of "differentiation" to be applied in the ENP Action Plans could be applied more productively.

Another problem is that EC HQ since 2000 has concentrated heavily on the objective of delivering more aid, more efficiently in less time even though in a country like Georgia the general level of understanding about democracy and democratic principles is still very low following independence from the former Soviet Union in 1991. The absorption capacity of CSOs remains low and as a result EIDHR funding could not be increased, remaining constant at EUR 2 m./year between 2000 to 2006, (equivalent to just 3.7% of total EU Assistance in the period 2000-06).¹⁹²⁰

NGOs from the ENP region have also complained about the lack of effective participation in the planning and implementation of the ENP, stating they would have liked to have been involved in the design of the ENP, rather than be informed about the ENP following its

²⁰ p.15 EC Co-operation Report for Georgia – 2005

formulation.²⁰²¹ .

It is therefore difficult to see in Georgia how several of the EC's stated policy objectives and programming choices in the ENP can be achieved, in particular in the economic and environmental priority areas.

4.8.2 Judgement criteria 2

The European Commission has efficient management systems and procedures for channelling aid through CSOs

The mission found the management of aid channelled through CSOs in Georgia remains weak. There are a number of reasons for this:

- a) Poor linkages between EC budget lines and a heavy focussed on political and social sectors (in particular budget support for legal, institutional and judicial sectors) has encouraged national and international CSOs to develop and tap the funds available in these sectors, while in other sectors such as economic and environmental sectors there are fewer CSOs which lack any pro-active spirit to push their agenda forward with donors such as the EC or with GoG itself (despite a common interest to be more economically tied with the EU)
- b) CSO participation has been heavily bogged down in lengthy EC procedures and bureaucracy in most budget lines, although ECD staff claimed the procedures for the call for proposals under EIDHR or for conflict resolution issues have improved in recent years with aid reaching selected participants within approximately 6 months from the call.
- c) Deconcentration has improved EC understanding of the country (through ECDs), but the ECD believes it only plays a passive role in policy dialogue within EC HQ. Consequently SPs were considered as exercises mainly geared up for budget disbursement purposes within TACIS and now ENPI rather than on accumulative analysis and positive enquiry that leads to the development of strategic political economic and social issues which clearly define the role, function and targets the CSOs should play/attain to help meet overall objectives.
- d) There are commitment questions on ECD staff given there is a regular rotation every 3-4 years
- e) Over-worked staff affects continuity of approach and the inability to concentrate on a set of specific issues that leads to clear decisions on policy, co-ordination and implementation with regard to delivery of aid through the CSO channel. In addition the mission detected a general lack of capacity within ECD staff in applying the CSO channel as a cross-cutting issue that can add value to all the EC's main approaches and instruments and subsequently optimise the opportunities for meeting many of the EC's development objectives.

4.8.3 Judgement criteria 3

The European Commission has efficient mechanisms in place for monitoring and evaluating the use of the various approaches and procedures, and for dialogue on lessons learned

The field mission found little or no effective monitoring or evaluation systems in place to react to recommendations beyond immediate project level needs. This was not aided by the fact there is also a lack of adequate mechanisms in place to ensure efficient and effective co-ordination between the EC and EU member states' bi-lateral cooperation programmes operating in Georgia. All 4 main bi-laterals interviewed - GTZ, Dutch Co-operation, SIDA and DFID - confirmed they had not participated in the formulation or monitoring of the EC's Action Plan for Georgia except in terms of the exchange of reports.

²¹ Letter of observations dated 08 October 2007 from participating CSOs in the Conference "Working Together Strengthening the ENP" held in Brussels on 03 September 2007.

All CSOs interviewed also confirmed they were rarely consulted or invited to discuss the lessons learnt from the annual internal monitoring process or on country evaluation missions. An interview with national monitors also confirmed this situation and that this was a major contributory factor in the poor lack of design of many projects and programmes, particularly relating to poverty reduction (ad hoc approach that needs to fit into AAP, NIP, CSP for 6 years)

Finally, the strict procedures and deadlines imposed by the EC on funding appears to have defeated the objective of engaging CSOs in meaningful dialogue on future policy and programming, which is not aided by the heavy workload and temporary nature of EC staff in the Delegations as mentioned in the point above.

4.8.4 Judgement criteria 4

The necessary capacities are in place to manage aid delivered through CSOs

The EC was not found to have a specific policy on developing their internal capacity to manage aid through the CSO channel and the ECD was found to be highly dependent on contracted staff in this particular sector, most of the staff interviewed were contractual agents. Due to the problems of regular rotation of EC officials and the dependence on contracted staff (up to a maximum of 3 years up until 2004), it appears the problem of continuity and institutional memory remains a problem.

The ECD has also only recently commenced a CSO mapping exercise in the country meaning it has worked since 2000 without a regularly up-dated database/information centre on CSOs, the services they provide, the networks they may have in place of the trends measuring their participation, effectiveness and sustainability. The website does not also offer an interactive portal through which CSOs could participate in policy or implementation issues of EC interest under ENP

The UNDP was found to maintain a Directory of Humanitarian and Development Contacts (latest is June 2006), but ECD was not found to be conducting the mapping exercise in co-ordination with this register.

4.8.5 Judgement criteria 5

The CSOs have efficient management systems and procedures for channelling and monitoring aid from EC

National CSOs were found to remain weak and continue to lack the internal capacity to sustain themselves (membership, volunteers, networking, publicity, etc.). This was confirmed in the study by CIVICUS in 2005 and it is debatable whether national CSOs have developed their organisational capacity to engage in an effective dialogue with the EC on how to improve the management of aid channelled through them (this includes the decentralised co-operation and EIDHR budget lines with the exception of one or two specific areas such as legal affairs). This has not been helped by the lack of participation of the CSOs in the lessons learnt from EC development co-operation. As a result the EC's focus has continued to focus on employing CSOs in project and sector-based approaches under ENP for mainly specific purposes in limited timeframes and often relying on an international NGO to lead/co-lead operations. This has distracted attention away from important impact and sustainability issues relating to the CSO channel (such as internal capacity building, accountable and transparent leadership, networking, sharing of responsibilities and information, promoting joint ventures, lobbying, addressing future financial and technical sustainability of local CSOs, or strengthening co-ordination capacities in the event of managing aid from different donors).

Another aspect which the CSO channel has also not addressed adequately concerns the lack of adequate support to the CSO community in understanding and applying EC procedures in order to access funding. This has reinforced the trend of EC support to a selected number of able CSOs from the capital, with little outreach achieved beyond Tbilisi except in the case of EIDHR and Conflict Resolution/Rehabilitation. GoG was found to have done little to educate and expose CSOs to EC funding or ensure satisfactory implementation of its policies and programmes receiving EU support (for example, even on the issues of torture from State officials, the government has been slow to apply new legislation or regulation methods.).

5 CONCLUSIONS

5.1 Main Conclusions on the Evaluation Questions

The main conclusions drawn from the above 8 EQs can be summarised as follows:

CLUSTER A: Potential Added Value and Comparative Advantage CSOs

In terms of the first cluster of EQs 1 & 2 dealing with the potential added value of CSOs and their comparative advantage, the mission believes there is a lack of adequate commitment and policy within EC HQ to exploiting the benefits of using the CSO channel within ENP. The mission confirms there is an overall EC policy in TACIS and ENP to promote a “commitment to shared values” and recognises Action Plans are to, “contain a number of priorities intended to strengthen commitment to these values....[including]....support for the development of civil society”. Nevertheless, EC aid has increasingly been channeled through the government channel since 2004 to date and as a result there continue to be no clear guidelines, vision or strategy aimed at defining when, how and why the CSO channel should be used to help meet EC objectives under the on-going ENP. The one main exception, as far as Georgia is concerned, is the EIDHR budget line, which has been channeled almost exclusively through CSOs since 2001 (although this is limited to annual open calls for proposals, which have not been conducive to developing or consolidating democracy and HR processes, rather retain a heavy project-oriented approach within limited time frames). In addition, a major impediment has been, and remains, that aid is channelled through CSOs mainly to support project-based actions and that these are heavily skewed in favour of attending to political objectives (especially legislative reform) rather than as a channel through which other important issues such as the development of economic or environmental processes. **Also on regional programmes involving more than one country within ENP, such as the environment, the mission found little evidence of progress in this field between 2001-06, a point confirmed in the OECD-funded 2007 report, “Policies for a Better Environment – Progress in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia”. nor is it addressed in any significant way in the CSP/AP for the period 2007-10, which is strange, given it is one of the four priorities in the ENP**

CLUSTER B: Consistency with Policy Objectives

In terms of the second cluster of EQs (EQ3 to EQ5) dealing with consistency with policy objectives, the mission believes the EC has not been coherent in translating its policies on using the CSO channel into practice. As a result the CSO channel is not optimised except in very specific budget lines such as EIDHR, which is limited to supporting mainly legal, political and judicial affairs. The lack of effective M&E as well the implementation of the Paris Declaration in Georgia since 2005 also means there are still large gaps in reaching common

agreements on lessons learnt and generating highly co-ordinated aid delivery policies among donors (including the Member States with bi-lateral programmes in Georgia), in which the CSOs have clearly assigned roles, ensure as wider support as possible of national CSOs and which maintains a sufficiently flexible approach to allow the CSO channel to respond to new developments in relation to EC approaches

CLUSTER C: Impact and Sustainability

The third cluster of EQs (EQ6 and EQ7) dealing with impact and sustainability issues, the mission believes the CSO channel has proved to be an effective means of delivering aid in the areas of conflict reduction/rehabilitation, supporting human rights and even in assisting the successful implementation of specific aspects of Food Security (child poverty), budget support (Adam Smith Institute in developing financial accountability) or in poverty reduction (as in the case study in Kvemo Kartli and Samtskhe-Javakheti regions. However, in the latter it was also found that these actions were ad hoc in nature and not part of wider processes, (including consolidation of the CSO sector), thus indicating sustainability of EC aid delivered through this channel is unlikely to be achieved. The lack of adequate M&E systems in place to measure trends relating to the effectiveness of aid delivery through CSOs also means policy revision is not based adequately on lessons learnt and has not led to long-term development responses in Georgia (including the conflict areas of Abkhazia and South Ossetia where CSO reach some of the most vulnerable and traumatised communities in the country). Furthermore, NGOs from the ENP region have also complained about the lack of effective participation in the planning and implementation of the ENP, stating they would have liked to have been involved in the design of the ENP, rather than be informed about the ENP following its formulation.²² As a result the ENPI is heavily focussed on funding government strengthening issues rather than on strengthening democracy in which civil society can participate effectively over the medium and long-term.

CLUSTER D: Management Issues

Finally the fourth cluster, which concerns the management issues of EC aid (EQ8), the mission concludes the EC does not have efficient systems and processes in place to ensure the programming of aid channelled through CSOs remains in line with stated policy objectives because such objectives are set centrally without adequate recourse to involving the participation of the ECD. This situation is not aided by the fact the EC's management systems have yet to ensure continuity due to the way the ECDs are staffed and trained (with a high dependency on contractual agents and local staff). An absence of clear and appropriate internal M&E guidelines further undermines the management capacity of the ECD in opening up a debate on the lessons learnt from using the CSO channel and determining where it adds greatest value. Finally, this situation is not assisted by the general lack of a well organised and pro-active civil society able to manage increasing sums of aid in those areas where it has been most successful in meeting EC objectives

5.2 Reflections on the main issues, trends and challenges

Following on from the conclusions, the following considerations may help to contribute to the use of the CSO channel.

²² Letter of observations dated 08 October 2007 from participating CSOs in the Conference "Working Together Strengthening the ENP" held in Brussels on 03 September 2007.

1) The ECD should **develop its strategy** on how to use the CSO channel and **put mechanisms in place** for ensuring CSO participation in this process.

a) One could **consider establishing a permanent working group** in which CSOs from different sectors are included to assist the formulation of the annual and tri-annual action plans, in particular emphasising how the CSO channel can be made more effective (especially in terms of harnessing their services as well as watchdog capabilities).

b) This strategy should also analyse how improving the use of CSO channel in existing instruments, or set specific modalities if needed. For example, **a small, unassigned budget line allocated by EC HQ to each ECD** to boost flexibility in the approach to delivering aid through CSOs, which can be tapped without specific allocation in the annual budget, as and when events demand immediate action (response-oriented) and which can give the EC important leverage within the country.

c) This strategy should also consider the EIB loans. The ENPI allows for assistance to encourage Georgia to tap into EIB loans. The EC should **look at ways of ensuring this assistance encompasses the use of CSOs** where appropriate in the infrastructure works to be considered for funding.

2) **Co-ordinate closely with the four main bi-lateral programmes** to identify value-added opportunities using the CSO channel, as well as avoiding the risk of duplication (a major worry of the Dutch, SIDA and GTZ).

3) **Specific emphasis is needed to develop networking** that aims at enhancing the impact and sustainability of CSOs, such as through a national platform and strategically-minded think tanks aimed at developing the CSO channel, representing better their interest group, creating volunteer networks, membership and income generating actions, pooling, etc. in the next decade.

4) **Develop a more effective in-house M&E system** that measures trends and lessons learnt and which can be integrated into future CSPs, NIPs and APs (and thus aid bi-lateral aid alignment)

5) **Ensure the dissemination of information on and to CSOs.** The results of the on-going CSO mapping exercise should be disseminated. A possibility could be the creation of a CSO portal (website), that could be interactive and allow CSOs to undertake an annual up-date as well as interact with other CSOs in the interests of developing networking, the sharing of information, joint ventures, etc. The portal should also pay particular attention to promoting and developing CSOs to engage in economic and environmental issues in line with the priorities in the ENP as well as in relation to specific programmes and projects under different budget lines.

6) EC and GoG need to **clarify the legal situation** surrounding the role and purpose of European NGOs in the conflict areas of Abkhazia and South Ossetia given Georgian NGOs are largely denied access in these two regions.

Annexes

ANNEX 1: COUNTRY PROFILE OF CSOS IN GEORGIA

CHAPTER 1 – GENERAL SITUATION OF CSOs & THEIR RELATIONS WITH EC

Georgian civil society has come a long way since the early 1990s, when western states and international donor organisations started to support the development of a Tocquevillian non-governmental sector. Currently, the country has a sizeable group of civil society organisations that have the experience and capacity to serve the public. According to the assessment conducted by the United Nations Association of Georgia (UNAG) and the Centre for Strategic Research and Development of Georgia (CSR DG), 39 of the 184 CSOs assessed in 2005 qualified as first tier organisations, that have effective upper, middle, and lower structural units, clearly formulated mission statements, good public outreach, short- and long-term strategic plans, and sizeable annual budgets (between \$100,000 - \$200,000). The reported number of first tier civil society organisations grew by 11% from a similar assessment conducted in 2002.²³ It is particularly noteworthy that of the surveyed CSOs, approximately 50% fall into the first and second category, which makes for a brighter future for CSO development in Georgia.

It speaks about the strength of local civil society organisations that they (e.g. the Liberty Institute, Georgian Young Lawyers' Association (GYLA), Association for Legal Public Education (ALPE), and UNAG) played a significant role in formulating and publicizing the central themes for the Rose Revolution, documented instances of fraud during November 2003 Parliamentary elections, argued election fraud cases in courts, and mobilized the public to participate in peaceful demonstrations. By engaging in these activities and allying themselves with the democratic opposition, the CSOs played an important role in the downfall of undemocratic and corrupt Shevardnadze regime.

However, this politicization of civil society organisations before and during the Rose Revolution had several negative consequences, which CSOs since have tried to address. One of them is the drainage of capable cadre of professionals to state institutions, which significantly weakened the civil society and has further blurred the line between governmental and non-governmental sectors. According to the UNAG/CSR DG survey cited above, 26% of Tbilisi-based and 13% regional CSOs have had at least one staff member move to the public sector after the Rose Revolution.²⁴ Regional CSOs have had particularly hard time with personnel drainage, as qualified and professional staff is hard to find outside Tbilisi. This, in turn, could exacerbate another problem – further widen the gap between those organisations that operate in the capital city and those that work in outlying regions.

Another problematic issue that was highlighted after the Rose Revolution is long-term financial sustainability of CSOs. Starting from 2004, international donor community began to direct most of its funds earmarked for development assistance projects to the Government of Georgia, which once again revealed that most CSOs are too dependent on international donor assistance. Several assessment reports and policy papers have stressed that most Georgian CSOs have not been able to diversify their funding portfolio by raising funds from membership fees and targeted fundraising campaigns or from other players, such as the government and the local business community.²⁵

²³ *Development of Civil Society Organizations in Georgia: Countrywide Assessment Report*, United Nations Association of Georgia and Center for Strategic Research and Development, Tbilisi 2005, 5.

²⁴ *Ibid*, 6.

²⁵ See Ghia Nodia, *Civil Society Development in Georgia: Achievements and Challenges*, Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development Policy Paper, Tbilisi 2005 and Paata Gurgenedze, *Civics Civil Society Index Shortened Assessment Tool Report for Georgia*, Centre for Training and Consultancy, Tbilisi 2005.

The rift between pro-government CSOs, anti-government CSOs, and those CSOs that try to maintain a neutral stance, which in some ways was diminished during the period before the Rose Revolution, began to widen after the initial honeymoon stage of the Saakashvili Government. This rift, if not addressed, could hamper the future development of non-governmental sector in the country, as it seems to foster the culture of competition and not cooperation within the sector.

None of the above-mentioned is applicable to Abkhazia and South Ossetia, the two breakaway regions of Georgia. The *de facto* governments of Abkhazia and South Ossetia are more restrictive, with little tolerance of alternative opinion. While there are some CSOs in these conflict regions, the information on them is very scarce. However, it seems that there are much fewer CSOs in South Ossetia, which as a rule are less active and visible. Based on the available reports, Abkhazian CSOs are more politicized, generally allied to one side or another. In fact, they played a very important role in November 2004 events, which took place in Sokhumi and led to changes in the *de facto* government.²⁶ There also seem to be some contacts between CSOs in Abkhazia and in the rest of Georgia. Some Georgian CSOs managed to develop contacts with their counterparts in Abkhazia and South Ossetia, generating plans for peaceful conflict resolution. Moreover, according to Conciliation Resources, “[i]n Georgia ..., it is civil society that is setting the conflict resolution agenda, forcing government to respond by either accepting its proposals or generating its own.”²⁷

Relations with EC

Although EC Delegation to Georgia was established in 1995, EU/EC assistance to the country dates back to 1992. During the initial stage of EU assistance (1992-1995), Georgia received humanitarian and food aid, which was meant to alleviate the consequences of two ethnic conflicts and a civil war. After the adoption of the new Constitution, the share of non-humanitarian assistance has been increasing steadily, mostly targeting democracy/rule-of-law and socio-economic spheres. The formal relationship between EU and Georgia, including provision of technical assistance, are regulated by European Neighbourhood Policy (ENP) and Country Strategy Papers (CSPs).

The 2003-2006 Georgia Country Strategy Paper provides that the EC assistance in Georgia will focus on the following three key areas:

1. Promoting rule of law, good governance and respect for human rights and democratic institutions, including the strengthening of civil society,
2. Reducing poverty, targeting assistance to the most vulnerable groups, especially in rural areas, and
3. Enhancing stability and security through confidence building measures aiming at the prevention and settlement of internal conflicts and actions in favour of affected populations.

The CSP further provides that “there is the need to provide in parallel even stronger support to civil society so as to strengthen forces of democracy outside the state

²⁶ It is during these events that Russian-backed Khajinba had to step down as Abkhazia's *de facto* President, leaving this post to Baghapsh.

²⁷ Lawrence Broers, *The Resources for Peace: Comparing the Karabakh, Abkhazia and South Ossetia Peace*, Conciliation Resources Occasional Paper, 2006. See at <http://www.c-r.org/resources/occasional-papers/resources-for-peace.php>

structures more directly. This implied that assistance will also be shifted to NGOs, independence media, local communities, small businesses, etc.²⁸

One of the ways to determine the relationship between the CSOs and the EC is to look into the project portfolio funded by the EC and ascertain their weighted share in the entire portfolio. Of all ongoing CEC projects in Georgia, 48 programs are implemented by local NGOs, with one project given to a private firm.²⁹ The combined funding for these projects is little over EUR 6 million, with the following CSOs receiving the biggest projects:

- Agrysystem – EUR 1 million for supporting the establishment of a predictable customs regime and the enforcement of an effective SPS import control system;
- REC Caucasus – EUR 882,000 for environmental programming;
- Empathy – EUR 487,500 for rehabilitation of torture victims;
- Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development (CIPDD) – EUR 479,576 for supporting independent media and professional journalism;
- Georgian Center for Psychosocial and Medical Rehabilitation of Torture Victims (GCRT) – EUR 428,868 for prevention of torture and rehabilitation of torture victims;
- Georgian Young Lawyers' Association (GYLA) – EUR 300,000 for promoting ROL and good governance institution-building.

The average EC funding received by Georgian CSOs during 2006-2008 was EUR 60,000. Thus, the bulk of EC funding that goes to local non-governmental sector is more about channelling money to Georgian CSOs, as opposed to channelling the funds through them.

The picture is different with respect to international organisations and CSOs, inasmuch as 63 EC projects, with combined funding of over EUR 60 million, are implemented by these actors. Of the above-mentioned EUR 60 million, international donor organisations received EUR 15.9 million, private firms – EUR 7.7 million, and international CSOs – EUR 37.1 million. Most of the projects implemented by international donor organisations (e.g. the UN agencies, the OSCE) have to do with implementing rehabilitation or conflict resolution/mitigation programs in Abkhazia and South Ossetia. International private firms have been engaged in providing assistance in reforming or developing oil and gas sector of the country (generally, providing technical or legal assistance in this field). Based on the information provided by the Delegation, the average EC funding received by international CSOs during 2006-2008 was around EUR 900,000.

The rest of EC funding is distributed between the GOG and CSO consortia. The GOG gets EUR 20.3 million from four projects funded by the EC. Of this, the biggest project (EUR 20 million) goes to budget support programme to the national government. Another four EC projects have been granted to consortia of Georgian and international partner with combined funding of EUR 1.3 million.

CHAPTER 2 – NATIONAL POLICY AND STRATEGY

There does not seem to be a national or regional policy concerning CSO channelling in Georgia. This is not surprising in some ways, as many CSOs would consider this as the state's attempt to regulate the activities of non-governmental sector and thus curtailing the independence of these organisations. However, national laws serve as a good starting point for determining the state's attitudes toward CSOs.

²⁸ Country Strategy Paper 2003-2006, TACIS National Indicative Programme 2004-2006, Georgia, 4.

²⁹ The following information was gathered from the *List of Ongoing Projects* (last updated in April 2007) at <http://www.delgeo.ec.europa.eu/en/programmesactions/april%202007.xls>.

The review of legislation shows that the state has generally created an enabling environment for developing a non-governmental sector. Georgian laws and regulations are reasonably easy in terms of registering NGOs. Their registration is conducted according to December 14, 2006 changes in Articles 28-31 of the Civil Code. Even prior to these changes, however, the state did not create unreasonable hurdles for registering such organisations. This is probably the main reason for having over 8,000 registered CSOs in this country, with 50% located in the capital city.³⁰ Not all Georgian NGOs were treated in the same way, as during 2000-2004, the authoritarian ruler of Adjara Republic restricted all civic activities in the region.

Registration procedures are just one part of the enabling environment. There also should be proper legislative and judicial safeguards to the right to organize and the right to expression and information. These safeguards do exist in Georgia both in the Constitution (Article 19, 24 and 26) and in the General Administrative Code of Georgia (see chapter on the Freedom of Information). Their implementation leaves much to be desired. According to surveys conducted by GYLA and Freedominfo.org, getting the information for citizens is still not very easy.³¹ This is only partly due to the fact that public officials are not well-informed about their duty to provide information. Frequently, the difficulties associated with obtaining public information are connected with the agency's desire to hide the information. Since the Rose Revolution, receiving information from state agency has become more restricted, especially, in defence, law enforcement and national security spheres.

The state has not created unreasonable hurdles to restrict CSOs access to aid funds, especially, from international donor organisations. Some public authorities do engage CSOs as contractors to provide specific services to the people (e.g. Ministry of Education and Sciences, Ministry of Health and Social Services). However, there is a tendency to support certain (more pro-government) CSOs both in terms of channelling state funds through these organisations, as well as suggesting to international donors to work (or not to work) with certain NGOs. This certainly puts pressure on donors, as they have to balance between their goal to foster the development of a democratic civil society sector and to achieve the objectives set by each project.

Opportunities for CSOs to engage in and influence the policy dialogue vary considerably. In part, this is due to the fact that CSOs differ in their capacity to intervene in these processes and add value to the process. However, significant share of these variations come from the fact that the Government started to follow the old practices of privileging certain NGOs over others. For example, the Liberty Institute is extremely well involved in the policy dialogue and has been able to shape the GOG policies. Their counterpart, an equally well-established NGO, Georgian Young Lawyers' Association (GYLA), has been able to participate actively in the policy debate, but has had less luck in shaping the final policies.³² This situation has been noted in Global Integrity Georgia Report by one of the commentators: "[w]hile it is true that civil society organisations have some role in the formation of policy, the current unassailable strength of the government has allowed them to ignore any dissenting voices from civil society groups. For example, the widely respected Georgian Young Lawyers Association has been marginalized for questioning the Government's attitude towards private property and the rule of law."³³

CHAPTER 3 – MAIN ACTORS AND PROGRAMMES

Main Actors

³⁰ UNAG survey notes 8,000 CSOs, while CIVICUS Civil Society Index provides that there are 9,000 registered CSOs in Georgia.

³¹ See GYLA's Under the Sunshine Reports and The Freedominfo.org Global Survey.

³² Interestingly, both of these NGOs worked side-by-side supporting the opposition to the Shevardnadze government.

³³ See Global Integrity Georgia Country Report 2006.

1. Government of Georgia (GOG)

Most international donors consider the Government of Georgia as their major partner in achieving the desired reform results. In fact, the major drawback cited in almost all assessments of effectiveness of pre-2004 international donor programming has had to do with the fact that in reality these projects have not been supported by the political elite. With the election of Saakashvili government, it was felt that the time of mismatched political rhetoric and actions was over. Indeed, the new Government has been able to take quite of bit on its shoulders, in large part due to the fact that the annual projected budget for 2007 is approximately GEL 4 billion (EUR 1.765 billion), as opposed to GEL 1 billion in 2002. This financial stability, combined with high degree of trust that was attained early on by the Saakashvili Government, has allowed the GOG to take a more active role in shaping the types of assistance channelled to the country. Unlike the Shevardnadze government, it has been able to offer significant co-financing to implement assistance projects. Also unlike its predecessor, the new Government has been more selective in deciding which CSOs it is willing to cooperate on any given project. This is in part connected to the significant drainage of CSO staff to the public sector. These individuals have taken their personal connections and convictions to their public offices and have found it more comfortable to work with their old organisations and colleagues. Lastly, while the GOG values the opinion of its international partners, it has been less flexible in working with international donors and CSOs on projects that it did not deem necessary or in line with its overall objectives and aspirations.

2. International Assistance

A. EC. The EC Delegation to Georgia opened in Tbilisi in 1995 to represent the European Commission and ensure bilateral relations in the political, economic, commercial and co-operation fields. The ECD works in the following issue areas: political relations, economic and trade relations and cooperation and external assistance. During the period of 1992 – 2006, the EU, through the European Commission, provided assistance to Georgia to a value of EUR 502 million. This assistance was mainly channelled through EC Humanitarian Office, the Food Security Programme, and the TACIS National Programme.

B. EC Member States. Several EC member states are actively involved in providing bi-lateral assistance to Georgia, including Germany, the Netherlands, Sweden, the United Kingdom, and Greece.

C. World Bank. Georgia joined the World Bank in 1993 and since then its commitments to the country total approximately \$816 million for 40 loan operations. The World Bank mostly focuses on rural poverty reduction, banking reform, poverty assessment, municipal financial management and public sector economics and finance. In 2005, the WB approved a new \$143 million Country Partnership Strategy (CPS) for Georgia covering the period 2006-2009. A key component of the CPS is a series of annual budgetary support Poverty Reduction Support Operations (PRSOs), complemented by a Public Sector Reform Support Programme.

D. Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE). The OSCE Mission to Georgia dates back to 1992 to assist the GOG in the fields of conflict settlement, democratization, human rights and the rule of law. The Mission's main activities include conflict resolution, confidence-building, anti-terrorism, police and border-management reform, democratization, rule of law, gender equality, human trafficking, national minorities, media and civil society development.

E. US Government assistance to Georgia is channelled through US Department of State (USAID and INL) and Millennium Challenge Corporation (MCC). Since opening its

Mission in Tbilisi, USAID has provided around \$800 million aid to Georgia. Apart from providing humanitarian aid, USAID projects have been focused on economic growth, energy sector reform, democracy and governance and social and health services.³⁴ USAID funding to Georgia has decreased significantly after the country became the recipient of \$295.3 million MCC funding in September 2005, to reduce poverty and promote economic growth. The GOG, in consultation with the USG and CSOs decided to use the funds to rehabilitate regional infrastructure (211.7 million) and foster enterprise development (\$47.5 million). It is believed that the two goals of poverty reduction and economic growth will be achieved by (1) building roads to connect suppliers and consumers enable suppliers and (2) facilitating access to capital for business development.³⁵

F. United Nations Country Team (UNCT) Agencies. The United Nations has over 14-year history in Georgia, with 9 UNCT agencies currently operating in the country, including the UN Development Programme (UNDP), UN Food and Agriculture Organisation (UNFAO), UN Population Fund (UNFPA), UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UN Children's Fund (UNICEF), UN Development Fund for Women (UNIFEM), UN World Food Programme (UNWFP), World Health Organisation (WHO), and International Organisation for Migration (IOM). The UNCT operates according to the UN Development Assistance Framework (UNDAF), which describes UN Agencies' future plans regarding partnership with the GOG, civil society, and donor organisations to help address national priorities. The priority areas for 2006-2010, which include poverty and economic growth, governance, basic social services, volatility and instability, and environment, are closely linked to national priorities and MDGs. Although, not formally part of the UNCT, the UN Observer Mission in Georgia (UNOMIG) operates in Georgia since 1993, with a specific mandate regarding Abkhazia.

3. Civil Society Organisations

Of eight or nine thousand civil society actors registered in Georgia, only 10-15% is operational. These actors can be divided into several sub-categories: faith-based organisations, student associations, arts CSOs, sports federations, environmental NGOs, advocacy and human rights NGOs, think-tanks, women's organisations or associations, professional associations and trade unions. Very few Georgian NGOs are membership-based organisations and even those who do have members derive very little funds from membership fees. Most CSOs, especially those in Tbilisi, have hard time attracting volunteers. Those individuals who volunteer do so to gain work experience and perhaps get salaried position within the same organisation. Most CSOs, especially those located in outlying regions, have a long way to become well governed and effective organisations. There are several developed institutions -- the Horizonti Foundation, the Centre for Training and Consultancy, and Partners Georgia -- that could provide them with institution-building advice and assistance. CSOs, especially those that are funded by international donor community, have capable human resources, but as was mentioned above, most have experienced problems related to post-Rose Revolution staff drainage to public institutions. Lastly, it should be underscored that while a small group of NGOs did develop the NGO Code of Ethics, the impact of this initiative is minimal, since there is no mechanism of monitoring CSOs and enforcing the Code.

4. Private Sector Interventions

Georgian businesses have yet to develop a culture of charitable giving or *pro bono* assistance. This may have something to do with Georgia's socialist past, when there was no

³⁴ For more information, see <http://georgia.usaid.gov/>.

³⁵ For more information, see <http://www.mcc.gov/countries/georgia/index.php>, <http://www.mcg.ge/> or <http://www.mcg.ge/?i=1&l=1>.

division of public and private realms. Moreover, up until 2005, the legislation did not provide any incentives (e.g. tax breaks) for those businesses that wanted to make charitable donations or in any other way contribute to the work conducted by CSOs. Whatever private sector interventions have been under to this point, they have been driven by personal connections to individuals or issues.

5. Coordination mechanisms and systems

Donors have been engaged in Georgia, since the country regained its independence in 1991 amidst the collapse of the Soviet Union. During the first 4 years of its independence, the country received humanitarian assistance, largely directed to reduce the negative effects of two ethnic conflicts, civil war, and the dissolution of trade links with former Soviet Republics. However, once Georgia began receiving development aid, after the adoption of its Constitution in 1995, the provision of international assistance became marked by mis-coordination and competition. To be sure, the problems related to coordination and cooperation among international donors is not endemic to Georgia only. To address this issue, the OECD established the Development Assistance Committee (DAC), which includes members from 23 OECD member states.³⁶

A Donor Coordination Group. In line with the goals set forth by DAC, the United Nations representation in Georgia established a Donor Coordination Group (DCG) to harmonize aid directed to Georgia, to avoid duplication of efforts and to achieve a greater effectiveness. The DCG, is a “union of equals, consisting of the heads of bilateral and multilateral donor institutions and deputy heads of missions of different countries accredited in Georgia.”³⁷ While the DCG meets at least once a month, the Group also encourages GOG participation “both on specific issues, as well as on a quarterly basis with the prime minister or other designated official.”³⁸

The DCG consists of the following members: British Embassy, Council of Europe (COE), Department for International Development of Great Britain (DFID), European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), the European Union (EU), French Embassy, German Embassy, International Monetary Fund (IMF), Japan International Cooperation Agency (JICA), Millennium Challenge Corporation (MCG), Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE), Swiss Cooperation Office for the South Caucasus (SDC), Swedish International Development Agency (SIDA), United Nations (UN), United States Agency for International Development (USAID), US Embassy and World Bank (WB).

B Rule of Law Donors’ Roundtable. The main donor coordination mechanism in the “democracy and governance” sector seems to be the ROL Donors’ Roundtable, which was set up several years ago to promote information exchange and cooperation among those international actors that work on Rule of Law reforms in the country. These meetings take place once in every two months and they are generally hosted by four major international actors in Georgia, who also happen to have big enough office space for such activities -- the EC Delegation (ECD), the OSCE Mission, the UNDP, and American Bar Association’s Rule of Law Initiative (formerly ABA/CEELI). Up until early 2007, these meetings took place without Georgian governmental partners, but recently, there have been attempts to include the GOG representatives as well, in part because the international community realized that the coordination of its activities would not bear fruit without also informing its national counterparts. These attempts, however, have been haphazard and largely dependent on a personal factor.

³⁶ See www.oecd.org/dac.

³⁷ See <http://www.ungeorgia.ge/eng/donorcoordination.php>.

³⁸ *Ibid.*

The ROL Donor's roundtables gather such actors as ECD, the OSCE Mission, USAID, Swedish International Development Agency (SIDA), Council of Europe, UNDP, UNICEF GTZ, ABA ROL Initiative, DPK Consulting, Human Dynamics, and Norwegian Mission of Rule of Law Advisers to Georgia (NORLAG). While the gathering of such high profile international actors is important, it also makes it very difficult to make these roundtables truly effective places for coordination. It must be noted that the two major local NGOs, who do significant work to promote the ROL reforms in the country and have sizeable funding portfolio – the United Nations Association Georgia (UNAG) and the Georgian Young Lawyers' Association (GYLA) – have long been missing from these roundtables.

C The Centre for Parliamentary Reform. On a smaller scale, the donor coordination also takes place at the Parliament of Georgia, where the Speaker of the Parliament, Nino Burjanadze, has appointed Nino Nakashidze, Chairperson of EU Integration Committee, as Speaker-Appointed Coordinator for International Donor Projects. In this capacity, Ms. Nakashidze heads the Centre for Parliamentary Reform (CPR), which was established with support from OSCE/ODIHR and European Union project Support to the reform of the Parliament (EUSP) to serve as a donor coordination mechanism within the Parliament of Georgia. Among other activities, the Centre is charged with organizing donor coordination meetings, which serve as a forum for constant update and exchange of information.³⁹

The CPR roundtables gather such local and international actors as the OSCE Mission to Georgia, Swiss Regional Cooperation Office for South Caucasus (SDC), National Democratic Institute (NDI), International Republican Institute (IRI), EUSP Georgia (funded by EU and GTZ), Civil Society Institute (CSI), and Transparency International Georgia (TI).⁴⁰ However, the CPR's existence is not a widely known fact and its coordination activities are centered on projects, which deal with parliamentary reform.

D NGO Coalitions: Civic Initiative Center (CIC). CIC is a non-partisan, not-for-profit coalition of seven prominent civil society organisations operating throughout Georgia: Caucasian Institute for Peace, Democracy and Development (CIPDD), Center for Change and Conflict Management Partners-Georgia, Center for Strategic Research and Development of Georgia (CSRDG), Center for Training and Consultancy (CTC), Civil Society Institute (CSI), United Nations Association of Georgia (UNAG), and Association of Young Economists of Georgia (AYEG). One of the goals of the CIC, which was created as a result of USAID-funded Citizens Advocate! Project (CAP), is to serve as a coordination mechanism between CSOs, as well as between CSOs and the public. The CIC has also developed an important coordination tool – internet journal/website www.nonprofit.ge. However, such prominent local CSOs, as GYLA, the Liberty Institute, and Transparency International - Georgia are not members of the CIC.⁴¹ One of the reasons for their absence is the fact that the CAP project was won by a consortium of NGOs that then created the CIC as the projects end result. Those NGOs that did not participate in this consortium ended up not joining the Center.

Another coordination forum for Georgian CSOs is NGO Coalition for the Support of Democracy. It was created by watchdog non-governmental organisations, such as GYLA, the Former Political Prisoners for Human Rights, the Center for the Protection of Human Rights, Article 42 and others. This coalition was created fairly recently, after the murder of Sandro Girgvliani by officials of the Ministry of Internal Affairs.

³⁹ See http://www.parliament.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=475.

⁴⁰ See the minutes of the CPR's donor coordination meetings at http://www.parliament.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=1083

⁴¹ See the CIC website at <http://www.una.ge/eng/cic.php>

E. The State Minister's Office for Reforms Coordination. The Office of the State Minister for Reforms Coordination was created three years ago, based on the Decree of the Government of Georgia, which approved the Statute of the Office on December 31, 2004. The State Ministers Office was created to develop the country's anti-corruption policies and to ensure coordination in the process of economic and legal reforms.⁴² The coordination activities should involve both national agencies, as well as international donor organisations working within Georgia. However, the impact of coordination activities is almost invisible, in part because the State Minister's Office either does not conduct such coordination events or conducts them rarely and with no publicity.

CHAPTER 4: - MAJOR CHALLENGES ENCOUNTERED IN CHANNELLING AID THROUGH CSOs

One of the major challenges encountered in channelling aid through CSOs could easily be the decision about which organisation to fund. Very often this challenge is described by using terminology of North-South development debate. The issue of which type of CSO to fund for any given project, "northern" or "southern," seems to be particularly acute in today's Georgia. Should the funding to implement public awareness or civil service reform project go to an international organisation or to such well-established Georgian NGO as the United Nations Association of Georgia, which has highly developed organisational and financial structures, well-educated and experienced staff and all other necessary ingredients that make for a successful NGO?

There are no clear and right answers to this question. Channelling funds through a donor-country CSO does have clear advantages, including (1) higher degree of trust and control, (2) less time spent on hand-holding and explaining reporting requirements, (3) higher degree of specialized expertise, and (4) ability to engage with local CSOs to foster capacity-building. However, there is also something to be said about learning by doing, and local NGOs will be better able to learn if they are given a chance to administer grants and act as equal partners. The challenge in this situation lies in developing and adopting measures that could create balance between fostering the development of systematic approach of deciding when to channel funds through international and local CSOs. Another challenge is to promote capacity building of local NGOs both as a standalone project, as well as when channelling funds through international NGO.

Another challenge encountered when channelling funds through CSOs is dealing with the government's suggestions regarding which CSO is more to its liking and which CSOs it is less likely to engage. This was already discussed in Chapter II of this paper. There is another side of this problem, which is connected more with donor organisations. Specifically, are the donor organisations able to withstand the internal pressure of selecting pro-government CSOs, knowing full well that such an organisation is more likely to engage in and influence policy-making debate?

Donor coordination and harmonization seems to be another challenge. While donors have made effort to coordinate their activities, much more needs to be done on the country level. As can be seen from Chapter III, most international donors provide technical assistance in same general fields: democracy and rule of law, economic development, social cohesion, etc. While these are very broad categories, many end up working on virtually the same issue area, for example judicial-media relations. Thus, despite all of the coordination venues that have been set up in the country, the donors still end up funding very similar projects and programs.

⁴² The Statute of the State Minister's Office for Reforms Coordination, Article 2.

Coordination seems to be a challenge that must be addressed by Georgian civil society organisations as well. Since most Georgian CSOs are dependent on international funds, they often view each other as competitors. Consequently, they have yet to develop the camaraderie that is needed for proper coordination and cooperation to be achieved.

ANNEX 2: SCHEDULE OF ACTIVITIES

Date	Activities
13-29.11.2007	Preparation of mission Obtain Documents Selection of Case Study Prepare draft Country Profile Development of tools
02.12.2007	Flight to Tbilisi, Georgia
03.12.2007	Meeting of Mission Team Prepare Presentation of Mission for Briefing at ECD
04.12.2007 06.12.2007	to Briefing at ECD with key officials concerned with CSOs Courtesy Meeting with Head of EC Delegation Collection of information and documents Work Schedule Preparation Prepare Focus Group Meeting Select venue for Focus Group Meeting Prepare for Field Visits to Case Study Project (Pilot Project for Poverty Reduction in Samtskhe-Javakheti and Kvemo Kartli Regions) Continuation of document analysis (Country Strategy Papers, Action Plans, Co-operation report 2003 & 2005, other donor strategies in Georgia, project documents concerning Case Study selection, etc.
05.12.2007	Evaluation Team Meeting (Marriot Courtyard) Meeting with representatives of the Case Study Project executed by NGO Mercy Corps (Case Study part 1): Project Director and Acting Country Director, Mercy Corps and Manager of Training Unit & Researcher, International Centre on Conflict & Negotiation Meeting with representatives of the Case Study Project executed by NGO Acción Contra el Hambre (Case Study part 2): Programme Director based in Tsalka,
06.12.2007	Meeting with Chairman, Civil Society Institute Meeting with Programme Officer Market and Social Akhalkalaki Linkages Programme, Mercy Corps and Chairman of the Management Board of the Rural Service Centre, Akhalkalaki Meeting with Head of DFID Georgia Programme Focus Group Meeting at Marriot Hotel (GYLA, Rustavi NGO/UNAG, CIPDD) Meeting with UNDP Meeting with GTZ
07.12.2007	Travel to Akhalaki to conduct site visit of case study: Pilot Project in Samtshke-Javaketi. Meetings with MC Sub Office, Akhalkalaki, Local Government Representative in

	Akhalkalaki, Ptena Cattle Breeding Co-operative, Civil Forum Javakheti, Credo Micro-Finance Institute (supported by USAid)
08.11.2007	Meeting with 5 Star Potato Co-operative in Kumurdo Travel back to Tbilisi
09.12.2007	Depart for Tsalka town in Kvemo Kartli Meeting at ACH Project office in Tsalka Visit Elita Potato Co-operative Visit Milk Collection Centre Co-operative Trialeti village Return to Tbilisi
10.12.2007	Meeting with Civil Society Programme Officers at Swedish International Development Agency Meeting with officials from European Centre for Minority Issues Meeting with the Head of Unit on EU Programme Coordination, State Ministers Office on European & Euro-Atlantic Integration Meeting with Ministry of Agriculture, Department of International Relations Meeting with a TACIS Monitoring expert, Academy of Sciences
11.12.2007	Meeting with Civil Society Programme Manager, Royal Embassy of the Netherlands Prepare debriefing presentation Debriefing presentation at ECD Meeting with Project Manager, EIDHR
12.12.2007	Return to UK and Germany for the TL and Junior Expert
13.12.2007 to 21.12.2007	Prepare draft Country Note

ANNEX 3: LIST OF PEOPLE INTERVIEWED

Monday, December 3

Name	Affiliation/location
Warren Olding Anchoret Stevens Nino Khurtsidze	Preliminary mission meeting at Villa Mtiebi and Marriot hotels

Tuesday, December 4

Name	Affiliation/Location
Team meeting	Hotel Villa Mtiebi
Dr. Oliver Reisner,	Project Manager, EC Delegation ⁴³ (CSO's, LA's), Attaché, EC Delegation
Maria Iarrera, Maria van Ruiten	Project Manager, Post-Conflict Rehabilitation (Abkhazia & South Ossetia)
Per Eklund	Ambassador, Head of Delegation, Nino Chkheidze Street # 38

Wednesday, December 5

Name	Affiliation
Anchoret Stevens Warren Olding Nino Khurtsidze	Evaluation Team Meeting (Marriot Courtyard)
Irakli Kasrashvili	Program Director and Acting Country Director, Mercy Corps;
Shorena Lortkipanidze	Manager of Training Unit & Researcher, International Centre on Conflict & Negotiation (also present at Mercy Corps offices)
Irina Loria	Program Director Tsalka Office, Accion Contre el Hambre (ACH)

Thursday, December 6

Name	Affiliation
Vazha Salamadze	Chairman, Civil Society Institute
Merab Chkhartishvili	Programme Officer, Market and Social Akhalkalaki Linkages Programme, Mercy Corps
Egiazar Agajanyan	Chairman of the Management Board of Rural Service Centre, Akhalkalaki
George Kacharava	Head of DFID Georgia Programme
FOCUS GROUP MTG ⁴⁴ , held in Courtyard Marriot	Giorgi Chkheidze, Chairman GYLA Lali Chkhetia, Program Director, GYLA Zviad Devdariani, Rustavi NGO + UNAG

⁴³ Official name of the EC Delegation is Delegation of the European Commission to Georgia & Armenia.

⁴⁴ The following people were also invited but did not turn up: Ia Biganishvili, UNAG, Miranda Charkviani, Batumi Center for Human Rights Protection (apparently went to EC meeting), Camrin Christiansen, TI Georgia, Maka Jakhua – Association Green Wave, Eka Gvalia, Charity Humanitarian Centre Apkhazeti (apparently went to EC meeting)

Hotel	Tea Gulia, Partners – Georgia Emil Adelhanev, CIPDD
Translation Services	Provided by T. Bakuradze
Martin Christensen	Programme Analyst, UNDP
Eike Vather	Strengthening of Local Self-Government, Georgia, GTZ.

Friday, December 7 – Case Study Site Visit – Travel to Akhalkalaki (Samtskhe-Javakheti)

Name	Affiliation
Eduard Agazarian	Service Centre Manager
Sergei Shakhbekyan	MC Sub-office Manager in Akhalkalaki
Khachik Ayyvazian	Chairman of Sakrebulo in Akhalkalaki
Armen Mamayan	Head of Agrarian Commission in Sakrebulo
Cooperative leaders	Cattle breeding cooperative receiving EC funds (in village of Ptena)
Nairi Iritsyian (Akhalkalaki)	Civil Forum Javakheti -Chairman (former mayor)
Armen Darbinian (Ninotsminda)	Civil Forum Javakheti - Deputy Chairman and Former Chairman
Zurab Maghradze	Manager of CREDO, (Micro-finance institute)

Saturday, December 8 – Continuation of site visit in Akhalkalaki

Name	Affiliation
Cooperative leaders	Potato production Cooperative in Kumurdo
Mission team	Travel back to Tbilisi

Sunday, December 9 – TSALKA (Depart for Tsalka at 8:00AM, Depart for Tbilisi at 16:00)

Name	Affiliation
Irina Loria	Pilot Project Co-ordinator in Tsalka, Kvemo Kartli (ACH and Partners)
Jemal Dzirkvadze	Agrarian Specialist, ACH, Tsalka
Koba Balabanidze	Potato Cooperative 'Elita' in Avranlo
Jumber Makhuntaradze (and other cooperative suppliers)	Milk Collection Centre Co-operative in Trialeti village

Monday, December 10

Name	Affiliation
Louise Bermsjö	Programme Officer, SIDA (dealing with civil society)
Kakha Khimshiashvili (Maria Israelsson)	National Programme Officer for the South Caucasus, SIDA Country Director SIDA – (by phone only)
Giorgi Arakishvili	Samtskhe Javakheti & Kvemo Kartli Programmes Manager, ECMI
Salome Mekhuzla	Junior Researcher, ECMI, Purtseladze St. 12
Roman Kakulia	Head of Unit on EU Programme Coordination, State Ministers Office on European & Euro-Atlantic Integration.
Tornike Mgaloblishvili Tamar Bukhrashvili	Ministry of Agriculture, Department of International Relations
Giorgi Gomelauri	TACIS Monitoring, Academy of Sciences

Tuesday, December 11

Name	Affiliation
Sophiko Gelashvili	Civil Society Programme Manager (MATRA), Dutch Embassy
Dr. Oliver Reisner, Ms Zane Bandere	Project Manager, EC Delegation ⁴⁵ (CSO's, LA's) Project Manager, EC Delegation (IDPs, conflict) Project Manager, EC Delegation (Food Security) Debriefing on Preliminary Findings at EC Delegation
Mr Michel Jambou	
Ms. Julia Jacoby	Project Manager, EC Delegation (justice & human rights)

Wednesday, December 12

Name	Affiliation/location
Anchoret Stevens Warren Olding	Return travel to Freiburg/London

⁴⁵ Official name of the EC Delegation is Delegation of the European Commission to Georgia & Armenia.

ANNEX 4: LIST OF DOCUMENTS CONSULTED

1. TACIS Regulation, 1999, (COUNCIL REGULATION (EC, EURATOM) No 99/2000)
2. European Neighbourhood and Partnership Instrument REGULATION (EC) No 1638/2006
3. Partnership and Cooperation Agreement with Georgia (1999)
4. Country Strategy Paper 2002 – 2006, National Indicative Programme 2002 – 2006, adopted by the European Commission on the 27 December 2001.
5. Country Strategy Paper 2003 – 2006, National Indicative Programme 2004 – 2006, adopted by the European Commission on the 23 September 2003.
6. ENPI CSP Georgia, 2007-2013
7. NIP Georgia, 2007-2010
8. Civil Society Reaction letter to ENP (conference)
9. CIVICUS, 2005 - An assessment of Georgian CSOs, including Gurgendidze, Paata, *Civicus Civil Society Index Shortened Assessment Tool Report for Georgia*, Centre for Training and Consultancy, Tbilisi 2005.
10. CIPDD, 2005 - Civil society in Georgia, Achievements and Challenges, including Nodia, Ghia, *Civil Society Development in Georgia: Achievements and Challenges*, Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development Policy Paper, Tbilisi 2005
11. Civil Society Evaluation – Final Inception Report
12. Draft Desk Stage Report preceding the Field Mission (Accepted by EC on 13th November, 2007).
13. NGO Co-financing budget line Evaluation, 2000
14. Website of the Delegation of the EC to Georgia (<http://www.delgeo.ec.europa.eu/>)
15. EC Co-operation Report Georgia, 2003
16. EC Co-operation Report Georgia, 2005
17. Development of Civil Society Organizations in Georgia: Countrywide Assessment Report, United Nations Association of Georgia and Center for Strategic Research and Development, Tbilisi 2005.
18. Georgia under the Sunshine Reports (part I, part II and part III), Georgian Young Lawyers' Association (GYLA), Tbilisi, Georgia.
19. *Global Integrity Georgia Country Report*, 2006 at <http://www.globalintegrity.org/reports/2006/georgia/index.cfm>
20. *List of Ongoing Projects* (last updated in April 2007) at <http://www.delgeo.ec.europa.eu/en/programmesactons/april%202007.xls>.
21. *The Freedominfo.org Global Survey: Freedom of Information and Access to Government Record Laws around the World*, David Banisar, ed. May 12, 2004 at http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2004.pdf.
22. *The Statute of the State Minister's Office for Reforms Coordination*, Georgia, 2004.
23. "Policies for a Better Environment – Progress in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia", OECD, 2007.
24. 'Overview OF EC Assistance in Abkhazia & SOUTH OSSETIA, November 2007', produced by the EC Delegation to Georgia and Armenia.
25. The European Consensus on Development (2006/C 46/01)
26. <http://ec.europa.eu/europeaid/projects/ibpp/statistics.htm>
27. http://ec.europa.eu/europeaid/projects/tacis_lien/index_en.htm
28. ECMI Working Paper #26, 'The Status of Minority Languages in Georgia and the Relevance of Models from Other European States', by Jonathan Wheatley, March 2006.

ANNEX 5: CASE STUDY

The field mission selected the Poverty Reduction Pilot Project in Kvemo Kartli and Samtskhe-Javakheti regions for its case study on the grounds it represented a derogation from classic TACIS-funded projects given the ECD channels all its funding through two international NGOs working with local CSOs (see summary table below). The pilot project also provided a good opportunity for the evaluation mission to study the level of effectiveness, impact and sustainability of using the CSO channel to deliver basic social services to poor and marginalised communities in line with JC 6.1.

The case study discusses three main working hypotheses:

- 1) The CSO channel can be effectively used to deliver basic social services to poor and marginalised communities;
- 2) International CSOs can have a clear added value in relation to local CSOs;
- 3) The use of the project approach for channelling aid to CSOs can lead to sustainable results.

Summary of the Case Study

Pilot Project Poverty Reduction in Kvemo Kartli and Samtskhe-Javakheti Regions

Programme	Key-word	Project Title	Project Objectives	Project Implementer	Amount in Euros	EC Project Manager	Project Duration
TACIS	Rural Development	Pilot Project - Poverty Reduction in Samtskhe Javakheti	The project has three main objectives: a) facilitate economic development; b) increase capacity in local administration to deliver public services; and c) create a mechanism for regional planning activities.	Mercy Corps	1 500 000	Maria Iarrera	December 2005 - December 2008
		Pilot Project - Poverty Reduction in Kvemo Kartli		Acción Contra el Hambre	1 500 000		October 2005 - October 2008

The location of the two project sites in Kvemo Kartli and Samtskhe-Javakheti regions is provided in the map below and confirms the field mission successfully conducted its case study outside of the capital, Tbilisi.

Map of Case Study Area Visited



Orange = Kvemo Kartli Region (2 Districts – Tsalka and Tskaro) Managed by ACH
Green = Samtskhe-Javakheti region (1 District - Akhalkalaki) managed by MC

1) Origins of the Project

According to ECD, the GoG requested back in 2001 to utilise TACIS funds in the regions of Kvemo Kartli and Samtskhe-Javakheti given the rise of ethnic unrest there and the possible move for greater autonomy or even independence in line with the trend of the gradual break up of the country, which started with the creation of the Autonomous Republic of Adjara in 1991 shortly after independence and the unilateral declaration of independence by the regions of Abkhazia and South Ossetia in late 1991 and 1992 respectively (both of which are not recognised internationally to date).

Due to the deterioration of the political situation in 2002-03, the ECD chose to use the CSO channel to alleviate the high levels of poverty and marginalisation of the above-mentioned regions of Kvemo Kartli and Samtskhe-Javakheti. As a result the EC's policy was to bypass the GoG channel to meet one of its major objectives during the TACIS period, i.e. reduction of poverty. To do this, it was also decided to decentralise the project management to the intervention zones, mainly to reduce the problems of logistics (both regions at that time could only be reached by dirt roads taking more than 5 hours from Tbilisi), but also to help reduce the interference of the GoG, which prior to the elections in 2004 suffered from institutionalised corruption on a massive scale.

The ECD also believed the new approach, for which the name pilot project was added, was in line with the move for more decentralised co-operation which began in the same period.

It was evident from the field mission, that the above initiative was very much donor-pushed, rather than in response to developments and proposals from the grass roots/CSO community, in part due to the weak and fragmented nature of civil society at that time.

2) The effectiveness and Impact of the Pilot Project

The implementation of the pilot project in both regions began in 2005, although the implementation approach is different in each region. The MC approach in Samtskhe-Javakheti is one of overall co-ordinator and supervisor. Funds are channelled through the NGO to local CSOs, in particular 20 farmer organisations which are associated to a Rural Service Centre (RSC), which aims to take over from MC when the project ends in 2008. The RSC aims to be financially self sufficient through membership contributions, supplying agricultural inputs and machinery for potato production and possibly marketing of potatoes in the future. To assist production MC has also provided seed capital to the CREDO credit institution (supported by USAid) which at present provides credit access to 22 farmers from the project. To help widen the impact of the project MC also provides training to the District Council headed by the Gamgebeli (*provost/director*) for Akhalkalaki on how to produce a local development plan in which the role of the RSC is clearly understood and supported. The idea is to link the plan to the Regional Development Plan which is in the process of formulation under the supervision of CARE and funded by DFID.

During the field visit to Akhalkalaki district the mission found a high level of acceptance of MC and its actions among the local government officials and farmers' groups visited (see Annex 2), suggesting the channelling of funds through an international NGO to stimulate local CSOs in the form of community-based groups has proved to be both an efficient and effective means of aid delivery in the interests of poverty reduction. Three major factors in bringing this about are:

- a) The employment of an international NGO which already has experience in the country, a good and stable level of internal leadership, a high sense of commitment to poverty reduction, the use of experts who can converse in Armenian and/or Russian in the intervention area and a willingness to keep the Ministry of Agriculture informed of its progress and participate in demonstrations and other activities of interest.
- b) The improvement of the main road between Akhalkalaki and Akhaltsikhe by GoG, from which there is easy access to the Borjomi-Tbilisi main road, thus reducing the journey time by several hours to the region since mid-2007.
- c) The new-found commitment of the farmers' groups (and local government) to produce potatoes due to the combination of the new road and MC assistance (previously farmers were isolated and mainly subsistence oriented).

The use of an international NGO in regions with high ethnic diversity is also a more effective way of reducing conflicts among actors, which could have arisen if a local or regional NGO was employed to channel funds. This consideration is especially relevant when considering the fact that this region, bordering Armenia, was heading in the same direction as the conflict zones of Abkhazia and South Ossetia and was threatening to become a breakaway republic. The Javakheti region has a high Armenian population, who either speak Armenian or Russian, with few people who speak fluent Georgian living in the area. The issue of language is a very sensitive one, especially in the regions where these pilot projects are taking place, as ECMI stressed.⁴⁶ National language policies and selection policies for government jobs, which require good knowledge of the Georgian language, mean that there can be a certain level of antagonism present towards ethnic Georgians.⁴⁷

However, the level of impact and sustainability of the approach of employing an international NGO is hindered heavily by the following factors:

⁴⁶ See ECMI Working Paper #26, 'The Status of Minority Languages in Georgia and the Relevance of Models from Other European States', by Jonathan Wheatley, March 2006.

⁴⁷ In the Soviet period, native language became an indicator of ethnicity. See ECMI Working Paper #26, at page 4.

- a) Poor project design and lack of adequate linkages to overall EC policies and strategies. The project is a pilot project of just 2 years with no commitment, as yet, of a second phase, due in part to the priorities of the new ENP and its heavy emphasis on budget support in areas not linked to poverty reduction until at least 2010.
- b) EC procedures make it difficult for the NGO to operate, access funds and dedicate adequate time to the main components of the project.
- c) The lack of effective M&E from the EC and MC means it is difficult to help guide the development process in such a way that it optimises its impact and irons out its sustainability strategy (permanent poverty reduction as opposed to temporary alleviation) over the long-term in which the active participation of the local community and local government is secured.

In the case of the field visit to Kvemo Kartli region managed by ACH, the level of efficiency and effectiveness of channelling EC aid through an international NGO was found to be less evident. The main reasons for this were due to:

- a) A lack of adequate internal management within ACH, which led to slow implementation rates until the arrival of the new director in April 2007, which did nothing to gain the support of the Ministry of Agriculture (which remains frosty due to the general lack of engagement in the project).
- b) A high level of isolation mainly due to the lack of road access from Tbilisi (it requires at least 3 hours to reach Tsalka from Tbilisi even though the distance is less than 100 km).
- c) A lack of local partners/CSOs (many CSOs are made up of local government officials due to the lack of people who can communicate in Georgian)
- d) High ethnic diversity with various languages and high levels of permanent migration (especially of the Greek-speaking ethnic group which has left some villages almost totally abandoned).

However, ACH has more recently shown under new leadership some success in using EC aid to facilitate ties between farmer groups, a Swedish consulting company (OPTO/ part of GRM International Group) and the private sector. The field mission visited in particular the Milk Collection Centre Co-operative at Trialeti which now supplies around 60,000 litres to a major dairy product producer and supplier in Tbilisi (Sante Walsh Ltd.), thanks to EC finance in equipping the collection centre with the necessary cooling equipment and accessories. Farmers (mainly from the Armenian ethnic group) were found to be improving their incomes and their identity as Georgian citizens; something GoG has failed to do since independence. Nevertheless, poor road access and communications will continue to hinder impact and sustainability, despite the fact that the BP-constructed oil pipeline from Baku in Azerbaijan runs through the intervention area on its way to the Black Sea terminal.

e) General Conclusions derived from the case study on the CSO channel

The pilot project has shown the EC can channel aid effectively through the CSO channel in order to ensure the efficient and effective use of EU funds in tackling the objective of poverty reduction and improving the livelihoods of the poorest and most marginalised communities.

The case study chosen is a good example of EQ6 and how the use of the channel has delivered basic social services to poor and marginalised communities. It shows how CSO channelling still has a role to play in an era of budget support and more government-to-government cooperation. The potential for the use of CSO channelling is demonstrated with this case study, where the pilot projects illustrated, show that the channel works in a situation which was not provided for in policy documents but can have lasting impacts. It shows that the project approach still has a role to play in furthering CSO channelling, which can also produce sustainable results in the long-term, if the future of the project channels are clear.

However, like international TACIS contracts that ran projects through a project implementation unit, the CSO channel retains the same problems and questions relating to what to do at project closure and who to transfer responsibilities and equipment to? This situation appears to be further hampered by the very short time frame given to rural development/poverty reduction projects, which in the case of the case study has just 2 years to meet its objectives when in fact such objectives can almost certainly never be attained in such short periods of time (even in developed countries). Consequently, the design of the project approach appears to hamper the project's future opportunities of gaining wide impact and establishing sustainable communities.

ANNEX 6: ACRONYMS

ACH	Acción Contra el Hambre / Action Against Hunger (HQs in UK, US, Canada, France and Spain)
AYEG	Association of Young Economists of Georgia
CAP	Citizens Advocate! Project
CCCMPG	Centre for Change and Conflict Management Partners-Georgia,
CFSP	Common Foreign and security Policy
CIC	Civic Initiative Centre
CIPDD	Caucasian Institute for Peace, Democracy and Development
CSI	Civil Society Institute
CSO	Civil Society Organisation
CSRDG	Centre for Strategic Research and Development of Georgia (CSRDG)
CSP	Country Strategy Paper
CTC	Centre for Training and Consultancy
DWG	Deinstitutionalisation Working Group on Food Security Programme
DAC	Development Assistance Committee (OECD)
DCG	Donor Co-ordination Group (for Georgia)
DFID	Department for International Development
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EECCA	Environmental Strategy for Eastern Europe, Caucasus and Central Asia
ECD	European Commission Delegation
ECMI	European Centre for Minority Issues
EDF	European Development Fund
EIDHR	European Initiative for Democracy and Human Rights
EQs	Evaluative Questions
GEL	Georgian Lari (national currency)
GoG	Government of Georgia
GTZ	German Technical Co-operation
GYLA	Georgian Young Lawyers Association
IBPP	Tacis Institution Building Partnership Programme
IMF	International Monetary Fund
IOM	International Organisation for Migration
JC	Judgement Criteria
LAs	Local authorities
LIEN	Tacis LIEN or Link Inter European NGOs Programme
MAG	Ministry of Agriculture
MC	Mercy Corps (NGO based in UK, USA, France and Spain)
MCC	Millennium Challenge Corporation (USA)
MDGs	Millennium Development Goals (UN)
MTR	Mid-Term Review
NGO	Non-Governmental Organisation
NIP	National Indicative Programme
NIS	Newly Independent States
NORLAG	Norwegian Mission of Rule of Law Advisers to Georgia
NSA	Non-State Actor
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OSCE	Organisation for Security and Co-operation in Europe (represents 56 countries)
QUIBB	Questionnaire on Basic Welfare Indicators
ROL	Rule of Law
RRM	Rapid Reaction Mechanism
RSC	Regional Service Centre
SIDA	Swedish International Development Agency

UNAG	United Nations Association of Georgia
UNCT	United Nations Country Team
UNDAF	UN Development Assistance Framework
UNDP	United Nations Development Programme
UNFPA	United Nations Population Fund
UNHCR	United Nations High Commission for Refugees
UNICEF	United Nations Children Fund
USAID	United States Agency for International Development
WB	World Bank

EVALUATION
DE L' AIDE DE LA CE
OCTROYEE AU TRAVERS DES ORGANISATIONS DE LA
SOCIETE CIVILE

Note de pays

Liban

Numéro de contrat: EVA/116-833

Contrat de service pour l'évaluation (sectorielle et thématique)
des programmes et des politiques de la Commission
européenne dans les pays tiers, liés à des questions de
développement social et humain

Avril 2008

Evaluation pour la Commission européenne



A consortium composed of PARTICIP, Cideal, Channel Research and South Research
c/o lead company PARTICIP:



Consultants for Development
& Environment

Headquarters:
Merzhauser Str. 183,
D 79102 Freiburg, Germany

Brussels Branch:
Avenue des Arts 50 (5th floor), B
1000 Brussels, Belgium



Centro de Investigación y
Cooperación al desarrollo
Madrid, Spain



Channel Research
Brussels, Belgium



South Research
Leuven, Belgium

Contrat de service pour
l'évaluation (sectorielle et
thématique) des programmes et
des politiques de la Commission
européenne dans les pays tiers,
liés à des questions de
développement social et humain.

Evaluation de l'aide de la CE octroyée au travers des organisations de la société civile

Le projet est supervisé par Susanne Wille de l'office de coopération EuropeAid, Unité Evaluation H6

Le gestionnaire de contrat est
Mr René Madrid de:

PARTICIP GmbH;
Consultants for Development and Environment
Merzhauserstrasse 183
D - 79100 Freiburg, Germany
Phone: +49-761-79074-0
Fax: +49-761-79074-90
E-mail: particip@particip.de

Les opinions exprimées dans ce document représentent le point de vue des auteurs, qui n'est pas forcément partagé par la Commission européenne ou par les autorités du pays concerné

TABLE DE MATIERES

1	INTRODUCTION.....	1
1.1	CONTEXTE GENERAL DE L'EVALUATION	1
1.2	CONTEXTE SPECIFIQUE DE LA NOTE PAYS.....	1
1.3	ETUDE DE CAS REALISEE LORS DE LA MISSION	2
1.4	ARTICULATION DES HYPOTHESES DE TRAVAIL ET LA MISSION DE TERRAIN.....	2
2	METHODES DE COLLECTES DE DONNEES.....	3
3	BREVE DESCRIPTION DE L'UTILISATION DU CANAL OSCS AU LIBAN	3
3.1	SITUATION GÉNÉRALE DES OSCS	3
3.2	POLITIQUE NATIONALE (ET REGIONALE) ET STRATEGIE RELATIVE A L'UTILISATION DU CANAL OSCS	4
3.3	PRINCIPAUX ACTEURS ET PROGRAMMES AU LIBAN.....	5
3.4	PRINCIPAUX DEFIS/ CONTRAINTES RENCONTRES DANS L'OCTROI DE L'AIDE AU TRAVERS DES OSCS AU LIBAN	6
4	ELEMENTS DE REPONSE AUX QUESTIONS EVALUATIVES	7
4.1	QUESTION ÉVALUATIVE 1 :	7
4.2	QUESTION ÉVALUATIVE 2:	9
4.3	QUESTION ÉVALUATIVE 3:	14
4.4	QUESTION ÉVALUATIVE 4:	16
4.5	QUESTION ÉVALUATIVE 5 :	19
4.6	QUESTION ÉVALUATIVE 6:	20
4.7	QUESTION ÉVALUATIVE 7:	23
4.8	QUESTION ÉVALUATIVE 8:	25
5	CONCLUSIONS	29
5.1	PRINCIPALES CONCLUSIONS PORTANT SUR LES QUESTIONS EVALUATIVES.....	29
5.2	PRINCIPAUX DEFIS ET TENDANCES.....	32
6	ANNEXES	34
	ANNEXE 1 : PROFIL DE PAYS	35
	ANNEXE 2 : ETUDE DE CAS	45
	ANNEXE 3: PROGRAMME DES ACTIVITES.....	52
	ANNEXE 4: LISTE DES PERSONNES INTERVIEWEES	57
	ANNEXE 5: LISTE DES DOCUMENTS CONSULTES.....	59
	ANNEXE 6: LISTE DES PROJETS ET PROGRAMMES SPECIFIQUEMENT CONSIDERES	60
	ANNEXE 7: LISTE DES ABBREVIATIONS	61

1 INTRODUCTION

1.1 Contexte général de l'évaluation

L'évaluation systématique et régulière des programmes d'aide est une priorité établie de la Commission européenne (CE), comme moyen de vérification de la gestion des fonds alloués ainsi que comme moyen de promotion d'une culture d'apprentissage au sein de l'organisation.

Les services de la Commission ont demandé à l'unité évaluation de l'office de coopération EuropeAid d'entreprendre une **Evaluation de l'aide CE octroyée au travers des organisations de la société civile**. Cette dernière a été incluse dans le plan de travail 2006 de l'unité d'évaluation, tel qu'approuvé par la Commissaire aux affaires extérieures et à la politique européenne de voisinage en accord avec le Commissaire pour le développement et l'aide humanitaire.

Les objectifs principaux de l'évaluation sont :

- d'apprécier la mesure dans laquelle l'aide octroyée au travers des OSCs est consistante avec les objectifs politiques de la CE ;
- de définir la valeur ajoutée et les risques du canal des OSCs dans différents secteurs, contextes géographiques et politiques ;
- d'apprécier l'impact et la durabilité de l'aide acheminée via les OSCs ;
- et de faire des recommandations quant à l'appui à travers les OSCs, notamment à la lumière des nouveaux engagements de la CE tels que la Déclaration de Paris¹ et le Consensus européen².

Il ne s'agit donc pas d'une évaluation thématique (aide octroyée *aux* OSCs) mais bien d'une évaluation d'un canal d'aide (aide octroyée *au travers* des OSCs). L'évaluation couvre la période 2000-2006 et exclut l'aide humanitaire sous mandat de la DG ECHO ainsi que l'aide mise en œuvre dans un pays de l'UE ou de l'OCDE.

1.2 Contexte spécifique de la note pays

Cette note pays est un des différents outils utilisés par l'équipe d'évaluation. Chaque outil permet de récolter certains éléments, qui sont croisés par la suite afin d'assurer la qualité et l'exhaustivité de l'information. Il ne s'agit donc pas dans cette note d'évaluer la politique de la CE dans un pays mais bien d'évaluer de manière prospective la manière d'utiliser le canal des OSCs pour l'octroi d'aide de la Commission européenne en s'inspirant du cas d'un pays.

Le **LIBAN** a été retenu par l'équipe d'évaluation comme un des six pays où conduire une mission de terrain (qui a eu lieu du 5 au 16 décembre 2007), de concert avec le groupe de référence de la CE et l'unité évaluation. Les raisons principales qui ont poussé à faire ce choix sont les suivantes:

- L'importance de l'utilisation du canal des OSCs par la CE pour la période couverte par l'évaluation en comparaison avec les autres pays de la zone MEDA3 ;
- Le Liban fait partie des pays qui ont signé la déclaration de Barcelone souscrivant donc au partenariat Euro-méditerranéen passant de l'accord de coopération à l'accord d'association ;
- l'existence d'un programme pilote de renforcement des capacités de plaidoyer de la société civile (AFKAR);

¹ OCDE 2 Mars 2005.

² Consensus européen pour le développement », Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne intitulée «Le consensus européen» [Journal officiel C 46 du 24.2.2006].

³ D'après l'analyse des documents politiques, de programmation, l'analyse statistique et celle de différents projets (notamment via ROM).

- le fait que le Liban soit un pays qui sort d'une guerre civile de plus de quinze ans, l'administration est encore très fragile, ce qui rend les conclusions pertinentes pour d'autres pays de la région ;
- Le Liban a bénéficié d'une aide substantielle octroyée au travers des OSCs sur les lignes budgétaires thématiques.

1.3 Etude de cas réalisée lors de la mission

Parmi les outils d'évaluation figurent également des études de cas, réalisées lors de chacune des missions de terrain mais traitées comme des produits spécifiques (faisant l'objet d'une note séparée : voir annexe) . Dans le cas de la mission au Liban, l'étude de cas sélectionnée est la suivante : «**Pertinence et impact, de l'utilisation du canal OSCs, dans une situation (post-) conflit telle que celle du Liban et la capacité de la CE à utiliser les OSCs pour acheminer les fonds pour consolider la paix et la stabilité.**»

Ce choix a été effectué après un travail de recherche et de concertation avec la Délégation au Liban⁴ et pour les raisons suivantes:

- les objectifs du processus de Barcelone et de la politique européenne de voisinage;
- un pays instable, où cohabitent une multitude de communautés et de confessions religieuses avec un réel espace pour la société civile en tant que prestataire de service mais aussi dans le dialogue entre les communautés;

1.4 Articulation des hypothèses de travail et la mission de terrain

La dimension politique a acquis une grande importance dans le processus de Barcelone. Ceci touche aussi l'utilisation du canal des OSCs particulièrement par l'encouragement de projets d'appui aux droits humains, à la démocratisation, à la gouvernance et à la prévention des conflits.

Hypothèses de travail

- Le canal des OSCs a été effectivement utilisé pour promouvoir une culture des droits humains ;
- Le canal des OSCs a été effectivement utilisé pour renforcer le dialogue et la collaboration entre les différentes communautés libanaises contribuant ainsi à la prévention des conflits.

La société civile libanaise est constituée d'une grande variété d'organisations civiles et confessionnelles. Dans ce contexte, il est intéressant d'examiner comment la Commission européenne était outillée pour octroyer l'aide à travers le canal des OSCs locales (y compris les organisations de base) au lieu d'utiliser principalement les ONGs et les fondations internationales.

Hypothèses de travail

- La CE a identifié la valeur ajoutée d'octroyer l'aide respectivement au travers des OSCs locales ou internationales;
- La CE a octroyée de l'aide au travers des organisations confessionnelles.

En plus des instruments géographiques, le Liban a bénéficié d'un appui substantiel au travers des OSCs sur les lignes budgétaires thématiques.

Hypothèses de travail

- La CE utilise les lignes thématiques de manière stratégique, en particulier en terme de complémentarité avec les instruments géographiques.

⁴ Voir desk phase report pour la méthodologie.

2 METHODES DE COLLECTES DE DONNEES

L'équipe a eu deux entretiens préparatoires à Bruxelles avec les Desk Liban à EuropeAid et à la DG Relex afin de recueillir la documentation spécifique sur la coopération CE-Liban en plus des documents téléchargés du site web de la Délégation. La mission a également bénéficié des premières conclusions de la mission de monitoring de projets qui s'est déroulé en Novembre 2007.

Les évaluateurs ont aussi fait une recherche des documents en rapport avec la mission disponibles sur les différents sites Internet.

Sur place à Beyrouth, la Délégation de la Commission européenne a également fourni plusieurs documents incluant des évaluations de projets et programmes pour la période considérée.

L'équipe a rencontré au cours de son séjour au Liban un échantillon varié d'acteurs principalement :

- Le management et les chargés de programme à la Délégation de la CE au Liban ;
- Des responsables gouvernementaux et de l'administration centrale et locale ;
- Des représentants des coopérations de certains Etats membres de l'UE d'autres agences bilatérales et multilatérales de développement ;
- Des acteurs de la société civile libanaise et européenne ;
- Des observateurs indépendants comme des journalistes et des chercheurs.

Au cours des entretiens, l'équipe a principalement utilisé les questions évaluatives mais aussi d'autres questions spécifiques en rapport notamment avec la section 3 de la présente note. Deux focus group ont été organisés avec les OSCs libanaises et palestiniennes respectivement sur l'utilisation du canal OSC pour les actions de plaidoyer et de prestation de service pour des populations vulnérables.

3 BREVE DESCRIPTION DE L'UTILISATION DU CANAL OSCS AU LIBAN

3.1 Situation générale des OSCs

La liberté d'association est garantie par la Constitution libanaise et la vie associative est régie par la loi ottomane de 1909⁵, inspirée de la loi française de 1901. Il faut noter qu'une récente décision du Conseil d'Etat a confirmé la mise en œuvre effective de cette loi et donne par conséquent aux OSCs libanaises une grande autonomie dans leur domaine d'intervention.

Toutefois, la liberté associative au Liban n'est pas absolue, loin s'en faut. Ainsi les étrangers n'ont pas le droit de créer des associations de la même manière que les Libanais. Une loi spéciale exige une autorisation préalable prise par décret au Conseil des ministres pour la création d'une association étrangère et instaure un contrôle très strict sur toute l'activité de l'association. Les associations de jeunesse⁶ - et de sport - sont soumises à une autorisation préalable du ministre compétent. La législation réglementant les syndicats est également très restrictive en ce qu'elle soumet la création des syndicats à la double autorisation du ministre du Travail et du ministre de l'Intérieur.

Tout au long de l'histoire du Liban et dans les situations où les organismes gouvernementaux étaient hors d'usage (1975-1991), les organisations non gouvernementales ont représenté une

⁵ Elle a servi de cadre juridique à la fondation de grandes organisations confessionnelles comme la Ligue maronite en 1952.

⁶ Le rapport du Réseau euro-méditerranéen des droits de l'homme sur la liberté des associations dans la région fournit une analyse détaillée du cadre organisationnel des associations au Liban.

alternative institutionnelle pertinente. De même, les OSCs ont contribué à la fourniture des services pendant les périodes de difficultés économiques (1996-2000) dans des domaines spécifiques où la capacité du Gouvernement était faible.

Cependant, aujourd'hui la plupart des spécialistes⁷ de la société civile libanaise confirment qu'une grande partie des OSCs libanaises n'ont pas d'objectifs clairement définis sauf peut être la recherche de financement. Aussi avec les crises politiques et les tensions intercommunautaires de ces dernières années, plusieurs organisations nationales représentatives de la société civile comme le barreau des avocats ou le « syndicat des ingénieurs »,..... par exemple ont été paralysées par des querelles sur fond confessionnel et politique.

Il existe différentes sources de financement des OSCs au Liban. Certaines organisations dépendent de fonds gouvernementaux par le biais de contrats de service⁸, alors que d'autres dépendent des sources locales de financement⁹ et des contributions des membres. Toutefois, les organisations qui travaillent sur les questions liées aux droits, la citoyenneté et le développement social et humain des projets dépendent principalement de la contribution des bailleurs de fonds internationaux, tels que l'UE¹⁰, la Banque mondiale, etc.

3.2 Politique nationale (et régionale) et stratégie relative à l'utilisation du canal OSCs

Le Gouvernement du Liban¹¹ reconnaît la nécessité d'utiliser le canal des OSCs dans la mise en œuvre des actions de reconstruction, de développement économique et social en raison des limites des services de l'administration et de l'expérience acquise par certaines ONGs libanaises pendant la période de la guerre civile. Il admet également ne pas disposer de politique clairement établie envers la société civile.

Depuis la fin de la guerre civile (1991), la proportion de financement du gouvernement pour l'ensemble des OSCs est en déclin régulier. Cette situation a entraîné une baisse considérable du nombre de bénéficiaires ainsi qu'une dégradation de la qualité de la fourniture des services de base à la population. Malheureusement, cela se produit à un moment où la prestation de services sociaux est tout à fait nécessaire.

Une tendance à associer le secteur privé et la société civile dans le processus décisionnel est devenue plus apparente et confirme l'espoir d'une orientation vers l'établissement de l'Etat de droit dans lequel les valeurs de démocratie et de dialogue prévalent.

La Commission européenne, qui est un des principaux donateurs du Liban a été impliquée dans les programmes de réforme que le gouvernement a lancé.

Dans le cadre du programme MEDA II, les quatre grandes priorités de la coopération financière de la CE avec le Liban, comme indiqué dans le DSP (2002-2006) sont : i) l'appui au processus de réforme économique avec un accent sur la promotion de l'application efficace de l'accord d'association; ii) l'appui à un développement durable et à la réduction de la pauvreté, y compris

⁷ Voir par exemple, le Mouvement civil au Liban, Dr Karam Karam, édition Karthala, 2006.

⁸ Selon des observateurs indépendants que la mission a rencontré, il est très difficile pour une OSC qui n'a pas une orientation confessionnelle ou une attache politique de bénéficier de ce type de financement.

⁹ Certaines organisations affiliées à des courants politiques reçoivent « indirectement » par leur intermédiaire un appui de l'extérieur. La mission a rencontré l'organisation El Jihad libana qui a déclaré ne pas postuler aux appels à proposition de la CE car elle estime que les européens ont un a priori négatif à leur égard en raison de leur positionnement politique.

¹⁰ Il ya une grande confusion au niveau de la terminologie au Liban entre l'UE et la CE.

¹¹ La mission a eu un entretien avec le Ministre des affaires sociales au sujet des relations Etat/société civile au Liban.

l'appui à la protection de l'environnement, iii) l'appui à la valorisation des ressources humaines, et iv) l'amélioration de la situation des droits humains.

Le Programme Indicatif National (PIN) 2002-2004 pour le Liban s'élève à 80 millions €. Le PIN pour 2005-2006 implique un financement total de 50 millions € en se concentrant sur quatre grandes priorités: i) l'appui à des initiatives européennes de voisinage et la promotion de la mise en œuvre de l'accord d'association ii) l'appui à l'économie de la connaissance (formation professionnelle, Tempus, la collaboration scientifique Opération) iii) renforcer la compétitivité du secteur privé, et iv) la réforme de l'eau et de l'environnement.

3.3 Principaux acteurs et programmes au Liban

Selon les statistiques menées par le Ministère des affaires sociales en 2002, 85% des 4073 organisations de la société civile travaillent pour l'intérêt public¹² et 66% d'entre elles ont été fondées après 1985.

Une vue d'ensemble de la société civile révèle la coexistence de différents types d'organisations qui agissent en fonction de leurs objectifs: les services, le développement social et humain, et de plaider dans les domaines de la promotion des droits humains, de citoyenneté et du dialogue intercommunautaire.

Ces organisations sont principalement des associations le plus souvent affiliées à des communautés ou des confessions. Cependant, il y a plusieurs associations notamment dans le domaine du plaidoyer qui ont réussi à traverser les frontières communautaires et confessionnelles.

Il y a aussi au Liban, comme dans d'autres pays de la région, les Wakfs, que l'on pourrait qualifier de «fondations¹³», généralement à but caritatif. Ils peuvent appartenir à une communauté pour une durée indéterminée ou être institués par des individus pour une durée déterminée. Les organisations de base principalement les coopératives agricoles sont également très nombreuses au Liban.

Comme dans les autres pays arabes du Proche-Orient, il y a au Liban plusieurs organisations nationales représentant différentes catégories socioprofessionnelles comme par exemple le barreau des avocats, le « syndicat des ingénieurs », le syndicat de la presse du Liban ou encore la Ligue des professeurs de l'enseignement secondaire.

On note également un tissu associatif dense et très actif représentant des segments vulnérables de la société libanaise comme les associations de jeunes (Association chrétienne des jeunes hommes, Association des jeunes libanais musulmans et Lebanus par exemple) ou de défense des droits de la femme (Ligue des droits de la femme au Liban par exemple)

Les dynamiques de structuration interne de ce paysage complexe a été amorcé vers le milieu des années 80 avec la création du Collectif des ONGs du Liban à l'initiative de l'association AMEL¹⁴. Un autre regroupement 10 associations de tradition confessionnelle s'est formé en 1988 sur financement d'organisations internationales. A cela se sont ajoutés depuis des plates formes nationales d'organisations de la société civile à vocation locale comme le réseau des ONGs de Saida, thématique comme la section libanaise du réseau euro-méditerranéen des droits humains ou régionale comme l'ANDD (Arab NGO Network for développement). Les

¹² Les autres œuvrant pour des intérêts privés, corporatistes et même familiaux.

¹³ Fondations René Mawad, Rafik Hariri et Renda Beri par exemple.

¹⁴ Le collectif regroupe aujourd'hui 15 membres aussi différents que le Mouvement social libanais, Makassed, Amel, Caritas, Terre des hommes et la fondation de l'Imam Sadr.

associations palestiniennes au Liban sont regroupées dans le forum des ONGs palestiniennes au Liban.

La CE a financé plusieurs programmes locaux et régionaux exécutés par les OSCs européennes et libanaises ainsi qu'un programme de renforcement des capacités de plaidoyer des organisations de la société civile libanaises.

Nos interlocuteurs dans les ministères regrettent cependant qu'ils ne soient pas informés de manière systématique par les bailleurs des projets exécutés par les OSCs au Liban ce qui aurait permis de rationaliser les efforts du Gouvernement.

Plusieurs Etats membres de l'Union européenne ont à leur disposition des montants pour des actions ne dépassant pas 50.000 €, qu'ils peuvent accorder directement aux OSC libanaises, palestiniennes et es ONG européennes qui travaillent au Liban. Parmi eux : les Pays-Bas¹⁵, Grande-Bretagne, en Allemagne, en Finlande, en Espagne, en Suède et au Danemark.

Italia cooperazione a financé de 2000 à 2006, une quinzaine de projets exécutés par des ONGs principalement italiennes. Les ONGs internationales ont une obligation d'avoir un partenaire local pour garantir la pérennité des activités. De plus, elle a financé des projets pour les ONGs libanaises pour un montant inférieur à 500.000 €.

La Banque mondiale a financé depuis 2001, le Community Development Project (CDP) qui appuie des programmes spéciaux s'adressant à des groupes vulnérables, en particulier les femmes, les enfants et les handicapés. Bien que mis en œuvre par le CDR, il est exécuté par des ONGs internationales et locales.

L'US Aid quand à elle dispose en plus d'un grand programme au Liban entièrement exécuté par des ONGs américaines en collaboration avec des partenaires de la société civile locale. Toutefois, pour s'assurer de la collaboration des autorités libanaises, l'US Aid procède chaque fois que cela est nécessaire à la signature d'un protocole d'entente avec le département ministériel ou la municipalité concernée.

Depuis plus de deux ans, un mécanisme de coordination inter-bailleurs a permis des échanges sur les projets « petites subventions » qui ont été rejetés ou accordés, les résultats obtenus, la qualité du travail effectué par les différents bénéficiaires. Ce type de coordination constitue l'un des rares exemples de coordination entre les différents bailleurs de fonds du Liban.

Le Gouvernement continue de financer des institutions de protection sociale qui offrent des services sociaux aux personnes âgées, aux handicapés, les orphelins, gérées par des OSCs libanaises. Toutefois, ce mécanisme géré par le Ministère des affaires sociales s'est révélé clientéliste¹⁶ et pas transparent. Sa réforme dont le processus a été enclenché n'arrive pas à aboutir en raison du dysfonctionnement du Gouvernement actuel¹⁷.

3.4 Principaux défis/ contraintes rencontrés dans l'octroi de l'aide au travers des OSCs au Liban

Lors des entretiens pendant la mission, les différents bailleurs rencontrés qui ont acheminés de l'aide au Liban au travers du canal des OSCs ont fait part de plusieurs contraintes qui se sont posées aux. Ils ont également évoqués aussi de nombreux défis à relever pour le futur.

¹⁵ Malgré notre demande de rendez-vous, la responsable des petites subventions à l'Ambassade des Pays bas à Beyrouth s'est excusée faute de temps et s'est contenté de répondre à nos questions par e-mail.

¹⁶ Des financements sont octroyés souvent à des associations de développement et de bienfaisance directement liées à de hauts responsables politiques ou dirigées par leurs épouses.

¹⁷ Confirmé par le Ministre des affaires sociales lors de l'entretien avec la mission.

Certains de ces contraintes et défis sont spécifiques au Liban et d'autres sont certainement valables pour les pays fragiles ou en (post) conflit :

- L'un des grands défis est de maintenir la dynamique des organisations de la société civile, en dépit de la crise politique qui prévaut dans le pays ;
- La dépendance du Gouvernement de la majorité des OSCs affaiblit leurs actes en temps de crise et ils sont incapables de faire preuve de solidarité ou de tout regroupement stratégique ;
- La tendance à se substituer à l'Etat ce qui risque de freiner la réforme de l'administration ;
- Les capacités limitées de nombreuses OSC locales, ainsi que leurs capacités d'absorption et le temps nécessaire pour les accompagner depuis la rédaction de proposition à la gestion de contrat ;
- la difficulté d'avoir une vue d'ensemble sur les OSC locales, étant donné la dynamique propre à ce secteur et la multiplication des organisations depuis 1985 dont certaines se positionnent par rapport à un marché (de l'aide) plus par rapport à un contenu ou à une compétence ;
- Des procédures CE et d'autres bailleurs qui ne sont ajustées ni aux acteurs locaux et à leurs limites, ni au contexte d'instabilité inhérent aux situations post conflit ;
- L'absence de coordination des différents bailleurs présents au Liban.

4 ELEMENTS DE REPONSE AUX QUESTIONS EVALUATIVES

PARTIE A : Valeur ajoutée potentielle et avantage comparatif des OSCs (critère de la pertinence)

4.1 QUESTION ÉVALUATIVE 1 :

Dans quelle mesure et comment la CE a-t-elle défini la logique de l'octroi d'aide au travers des OSCs dans différents contextes politiques, géographiques et thématiques ?

4.1.1 Critère de jugement 1:

La Commission européenne a clairement spécifié la valeur ajoutée potentielle des OSCs.

La stratégie de coopération de la CE avec le Liban longtemps basée sur les accords de coopération classiques a été marquée suite au processus de Barcelone par la mise en place du Partenariat Euro-méditerranéen dont le principal instrument financier est le programme MEDA. L'accord d'association signé en 2002 est un cadre bilatéral complémentaire à ce partenariat qui reflète les caractéristiques spécifiques de la relation avec le Liban. A partir de 2004, le Liban a été inclus dans la nouvelle politique européenne de voisinage (PEV) qui renforce le partenariat Euromed et dont l'instrument financier IPEV a remplacé MEDA à partir de 2007.

Bien que la Déclaration de Barcelone reconnaisse la contribution essentielle que peut apporter la société civile dans le processus de développement du partenariat euro-méditerranéen¹⁸ et encourage des actions¹⁹ en sa faveur, il n'y a pas au sein de la Délégation de documents qui font une référence explicite à la valeur ajoutée du canal société civile au Liban. Néanmoins, il est à signaler l'organisation d'un séminaire régional à Damas en octobre 2004 sur le thème « Société civile et Droits de l'Homme ». L'objectif principal était la réflexion à la synergie des

¹⁸ Principalement en tant que facteur essentiel d'une meilleure compréhension et d'un rapprochement entre les peuples

¹⁹ Visant surtout le renforcement des capacités et du rôle des organisations de la société civile.

approches proposées dans le domaine du soutien à la société civile et aux droits de l'homme, dans un paysage institutionnel qui reste cependant souvent autoritaire, dans les pays de la Méditerranée du Sud et du Proche et Moyen-Orient.

D'une manière générale, l'évaluation à mi-parcours du programme MEDA II, reconnaît qu'il y a un problème au niveau de l'optimisation de l'équilibre entre l'aide budgétaire, le soutien de projet à grande échelle et le soutien de petits projets dont l'objectif est de mobiliser les initiatives de la société civile.

Il y a néanmoins une reconnaissance de la CE du rôle de certaines catégories d'organisations de la société civile principalement dans le plaidoyer pour le respect des droits humains et la démocratisation dans les pays tiers²⁰. Plus spécifiquement, la communication de 2003, reconnaît un rôle moteur pour la société civile dans l'instauration de l'Etat de droit, le respect des droits de l'Homme et le droit des femmes dans la région méditerranéenne²¹. Mais, il y a peu de références opérationnelles sur la division des tâches entre les acteurs locaux et internationaux.

La communication de la CE au conseil relative au renforcement de la politique européenne de voisinage²² en 2006 reconnaît que la participation de la société civile à la PEV devrait transcender les programmes d'échanges et de coopération. Elle préconise notamment :

- d'inciter les gouvernements partenaires à faire participer des représentants de la société civile au processus de réforme, tant au niveau de l'élaboration de la législation et du suivi de sa mise en œuvre que de la conception d'initiatives nationales ou régionales liées à la PEV ; en particulier l'organisation de séminaires entre représentants des gouvernements et de la société civile sur les défis de la réforme contribueront à instaurer un climat de confiance ;
- renforcer les échanges de représentants de la société civile afin d'aller au-delà des seuls contacts entre gouvernements et de créer des passerelles dans de nombreux domaines, et notamment entre syndicats, autorités régionales et locales, ONG et groupes culturels ; nombre de ces échanges seront essentiellement à vocation économique et sociale, mais les échanges culturels et le dialogue interculturel auront également leur rôle à jouer ;

Pour ce qui est du Liban, la DCE n'a pas conduit un véritable processus d'analyse de l'avantage de l'utilisation du canal OSC. Son engagement est plutôt motivé par le contexte et les leçons apprises du passé notamment le constat de l'incapacité de l'administration libanaise à se reformer. De même l'analyse des relations entre l'Etat et la société civile reste très limitée et essentiellement basée sur des constats empiriques.

4.1.2 Critère de jugement 2:

La Commission européenne a développé un cadre global de politiques clair et consistant pour utiliser les OSCs comme canal pour l'acheminement de l'aide.

La CE intègre clairement la dimension de l'utilisation du canal des OSCs dans son cadre de référence global pour la région, mais ne prend pas en considération les contextes difficiles tels que celui du Liban.

²⁰ COM(2001) 252 final, rôle de l'union européenne dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers ;

²¹ COM(2003) 294 final, communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, du 21 mai 2003, « Donner une nouvelle impulsion aux actions menées par l'UE dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratisation, en coopération avec les partenaires méditerranéens. Orientations stratégiques » ;

²² COM(2006)726 final.

L'analyse des documents et l'entretien avec le staff de la DCE montre cependant qu'il y a une tendance à limiter le rôle de la société civile à un certain nombre de domaines principalement la promotion des droits humains et de la démocratie, les échanges interculturels ainsi que la préservation de l'environnement (Plan d'action PEV Liban, page 27).

La mission n'a pas trouvé de documents spécifiques à la région indiquant clairement la volonté de la CE de collaborer avec la société civile dans sa diversité.

Les questions de visibilité de l'aide de la CE n'est pas abordée par les documents de politique mais semble plutôt être relégué au niveau opérationnel. Certains observateurs, pensent que la visibilité ne doit pas être une fin en soi et qu'elle sera d'autant plus grande que les actions des projets auront permis une amélioration de la situation des populations ciblées.

La société civile au Liban ne fait pratiquement pas de référence aux documents de politique de la CE excepté peut être dans des cas isolés au processus de Barcelone.

Il est à noter enfin que les documents stratégiques demeurent trop généraux pour en guider la mise en œuvre bien qu'ils aident à définir les priorités.

4.2 QUESTION ÉVALUATIVE 2:

Dans quelle mesure la CE a-t-elle fait des choix clairs au niveau de la programmation par rapport à l'octroi d'aide au travers des OSCs, dans les documents de stratégie pays et région ; dans des situations (post) conflictuelles/ des Etats fragiles/ ou des « partenariats difficiles » ; ainsi que dans des aires prioritaires sectorielles et thématiques d'intervention?

4.2.1 Critère de jugement 1:

Les documents de stratégie pays et région font des choix clairs par rapport à l'utilisation globale des OSCs comme canal pour l'octroi de l'aide.

Au niveau national, les interventions de la CE se concentrent essentiellement dans les domaines de la réforme du commerce, du développement social et de la protection de l'environnement (PIN 2002-2004) et des appuis aux initiatives de la politique européenne de voisinage et à l'économie de la connaissance (PIN 2005-2006).

Malgré le choix de transiter cette aide principalement par les agences gouvernementales dans une approche projet, on voit une tendance à mobiliser d'autres acteurs étatiques tels que les municipalités (PIN 2005-2006, page 8) ainsi que des acteurs non gouvernementaux comme les ONGs et le secteur privé. En particulier, le renforcement du rôle et des capacités de la société civile sont clairement mentionné comme une des priorités du PIN (2005-2006).

Néanmoins, il n'y a pas eu une identification déclinée par typologie d'acteurs. La CE a seulement effectué une analyse assez globale qui ne permet pas de définir les avantages comparés des uns et des autres.

Au niveau régional, le DSR (2002-2006) stipule qu'en raison de la faible participation des citoyens aux débats sur les politiques, de la restriction de l'accès aux médias publics et l'absence de mécanismes participatifs de reddition de comptes dans la plupart des partenaires méditerranéens, la CE doit continuer son appui substantiel aux organisations de la société civile à travers les programmes régionaux MEDA²³. Il y est aussi fait mention en particulier de l'appui

²³ Les programmes en cours au titre de la coopération décentralisée avec la société civile notamment Euromed Héritage,

aux ONG environnementales actives dans la région, de manière à accroître la sensibilisation à l'environnement et les initiatives au niveau national.

Il est à noter cependant que, le DSP (2007-2013) stipule « La mise au point d'une stratégie pour les droits de l'homme au Liban doit être durablement soutenue par la CE afin de garantir la promotion des droits de l'homme, la consolidation de la liberté des médias et de la liberté d'expression, ainsi que des droits des femmes et des enfants. Ce travail doit être mené à tous les niveaux par le biais d'une coopération étroite avec la société civile d'une part, et avec le gouvernement libanais d'autre part». Il y est également mentionné « Dans le cadre de la politique européenne de voisinage et du plan d'action, les organisations de la société civile se sont déjà montrées très intéressées à l'idée de suivre le processus et de jouer leur rôle de vigile dans tous les domaines. Elles souhaitent être étroitement associées au travail des sous-comités et être consultées régulièrement. Ce programme vise précisément à soutenir ces efforts.»

4.2.2 Critère de jugement 2:

La Commission européenne traite de l'octroi de l'aide au travers des OSCs dans des situations (post) conflictuelles/ des Etats fragiles/ ou des « partenariats difficiles » (où les activités des OSCs sont menées en l'absence d'une politique clairement définie)

Le DSP (2002-2006) indique que la stratégie et les programmes soutenus doivent être cohérents avec les approches et les mesures de prévention des conflits.

Néanmoins, il n'existe pas de dispositions spéciales ni dans le DSP ni dans le DSR pour permettre un appui en période de conflit²⁴, ou du moins, une flexibilité accrue pour un accès aux fonds des OSCs moins procédurier pour reprendre des activités dès la fin d'une phase de conflit, sans validation préalable par le Gouvernement, mais avec une validation par la DCE.

La CE n'a pas analysé l'espace d'action pour faire participer les OSC dans son processus de programmation. De plus, elle ne dispose pas d'outils propres de diagnostic actoriel de la société civile libanaise, mais se contente plutôt de l'utilisation ceux qui existent (fait par d'autres bailleurs) et des efforts du staff pour les connaître (visite projets, etc.).

Le DSP (2007-2013) prévoit que la société civile doit jouer un rôle de catalyseur et de sensibilisation dans la lutte contre le problème de la **discrimination à l'encontre des travailleurs migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés palestiniens**. L'objectif de la CE consiste à renforcer son rôle dans le processus en cours de dialogue politique et de prévention des conflits et à poursuivre les échanges interpersonnels.

4.2.3 Critère de jugement 3:

La CE traite de l'octroi de l'aide au travers des OSCs dans des aires prioritaires d'intervention sectorielles et thématiques.

Suite à la signature en 1995 du Partenariat Euro-Med par le Liban, les aides de la CE ont été accrues pour répondre aux défis de la transition. Six actions principales ont été financées au titre de MEDA I :

Euromed Audiovisuel et Euromed-Jeunesse.

²⁴ La note sur la situation politique au Liban, Parlement européen, DGIV, 2003 donne des indications précises sur des faits qui peuvent conduire à l'éclatement d'un nouveau conflit au Liban et dans la région notamment en raison du non règlement définitif de la question de la frontière sud avec Israël.

- Assistance à la réhabilitation de l'administration libanaise (ARAL, 38 millions €, signée en 1998) ;
- Un Programme de planification des investissements (21 millions €, signé en 2000) ;
- Le Projet de modernisation industrielle (11 millions € signé en 2000 pour les PME industrielles du secteur privé à être plus compétitives sur les marchés nationaux et d'exportation ;
- Une Facilité d'ajustement structurel (50 millions €) a été signée en 2000 pour soutenir la transition et la stabilisation économique du Liban ;
- Un Fonds de développement social et économique (25 millions €, signé en 2000) ;
- Bonification des intérêts d'un prêt de la BEI (21 millions €) au secteur déchet-eau environnement de Tripoli.

Outre MEDA I, le Liban a bénéficié de 80 millions € (DSP 2002 2006 page 14) d'aides non remboursables accordées aux ONG au titre des lignes budgétaires relatives à la réhabilitation, le cofinancement des ONG, l'aide humanitaire et d'urgence de ECHO, la lutte contre les drogues, et les questions environnementales. En 2000, cinq projets de réhabilitation ont été agréés pour le Liban (total 9,2 millions €), essentiellement pour répondre aux besoins du Sud-Liban après le retrait israélien en mai 2000.

En tenant compte de l'expérience de MEDA I, l'appui de la CE pour la période 2002-2006 dans le cadre de MEDA II se concentre sur les domaines prioritaires suivants :

- i) soutien aux réformes économiques**, et en particulier la préparation de la mise en œuvre effective de l'**Accord d'association** ;
- ii) la promotion du développement et de l'équilibre social** pour réduire les écarts de revenus, la pauvreté et la **dégradation de l'environnement** ;
- iii) le développement des ressources humaines** par le recyclage pour compenser les licenciements dus à la privatisation ;
- iv) la promotion des droits humains et individuels** pour soutenir la cohésion entre les nombreux groupes sectaires et religieux qui existent au Liban.

Le tableau suivant présente la ventilation du PIN (2002-2004) :
(millions d'euros)

	2002	2003	2004
Réforme commerciale / soutien à l'accord d'association	30	15	-
Développement social et rural intégré	-	8,5	1,5
TEMPUS	-	1,5	1,5
Protection de l'environnement	-	-	22
TOTAL	30	25	25

L'enveloppe du PIN (2005-2006) est répartie comme suit :
(millions d'euros)

	2005	2006
Soutien à l'accord d'association ²⁵	10	—
Soutien à l'économie de la connaissance	6	—
Réforme de l'eau et environnement	—	16
Renforcement du secteur privé	18	—
TOTAL ²⁶	34	16

La stratégie pour le DSP et le PIN (2007-2010) est présentée dans le tableau suivant:

PROGRAMME INDICATIF NATIONAL POUR LE LIBAN 2007-2010						
PRIORITES	2007	2008	2009	2010	Total PIN	% Budget
Soutiens aux réformes politiques						
Soutien à la promotion de la démocratie et des droits de l'homme	2		10		12	11,76%
Soutien à l'efficacité et à l'indépendance du système judiciaire		10			10	
Soutiens aux réformes économiques et sociales						
Soutien à la mise en œuvre du programme du plan d'action, y compris: - la réforme du secteur de l'énergie ; - l'amélioration de la situation sociale, l'accès à l'éducation et le développement de filets de sécurité sociale ; - la facilitation des échanges et la réforme des douanes ; - la protection de l'environnement ; - la réforme budgétaire et la gestion des finances publiques, dont:						45,99%
Assistance technique et Jumelage	8	8	8		24	
Soutien à la redynamisation des PME touchées par le conflit			18	44	62	
Soutiens à la reconstruction et au redressement						
Soutien au développement local	18	18			36	42,25%
Soutien à la redynamisation des PME touchées par le conflit	15	14			29	
Déminage et munitions non explosées	7		7		14	
TOTAL	50	50	43	44	187	100%

La CE a accordé également en 2007, 80 millions € d'aide macro-financière au Liban. Cette aide soutient le programme économique et social du Liban pour la reconstruction et le développement, notamment par une contribution pour réduire le niveau élevé de la dette publique et pour assainir la politique budgétaire.

²⁵ Volet qui comporte la sous-rubrique appui à la société civile et aux droits humains sur laquelle a été financé le programme AFKAR ;

²⁶ L'appui aux réfugiés palestiniens est fourni en dehors de l'allocation nationale.

En ce qui concerne la société civile, on retrouve l'appui à l'émergence d'OSCs de plaidoyer²⁷ de la société civile libanaise et notamment le rôle qu'elle peut jouer dans la consolidation de l'Etat de droit, la CE a travers le programme AFKAR²⁸ lancé en 2004, doté d'une enveloppe de 1 million € et mis en œuvre par l'Office du Ministre d'Etat chargé de la réforme administrative (OMSAR)²⁹. Suite au succès de cette première initiative, AFKAR II, doté d'un budget de 3.000.000 €, a été lancée en 2006.

On retrouve aussi la participation des OSCs³⁰ dans la composante « soutien au développement local des municipalités) dotée d'une enveloppe de 3.300.000€ dans le cadre du projet Assistance à la réhabilitation de l'administration libanaise (ARAL). Ce projet pilote est destiné à apporter un soutien technique et en ressources humaines aux municipalités, en les aidant d'abord en amont à identifier des projets structurés de développement local puis en aval à préparer des dossiers suffisamment solides pour leur permettre de trouver des bailleurs de fonds ou des investisseurs. Toutefois, il est à noter que cela ne s'est pas encore traduit par un accès direct des OSC aux fonds mais seulement à leur participation au processus d'identification des priorités de développement local des 12 regroupements de communes ciblées.

Pour installer un mécanisme de développement social palliant les risques présentés par la transition économique pour les communautés plus vulnérables, le Gouvernement libanais a mis en place en 2000, le Fonds de développement économique et social (ESFD) avec un appui conséquent de la CE de 25,000,000 €. Il s'agit de microcrédits et d'assistance aux municipalités et autres organismes concernés par le bien-être social et les besoins économiques ruraux et urbains. La participation des OSCs à ce programme bien que non prévue dans sa conception initiale s'est faite de deux manières :

- i) La gestion du programme pilote de microcrédit a été confié à une ONG suite à un processus d'appel d'offres mais la direction de l'ESFD n'a pas été satisfaite de sa prestation et a arrêté le contrat. La suite des opérations de microcrédits ont alors été confiées à des banques commerciales ;
- ii) les AT (formations, mobilisation des communes,...) ont été confiés à des ONG ou des petites structures de consultants à travers des contrats de services³¹.

L'initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) appuie les OSCs dans les domaines de la promotion des droits de l'homme et de la démocratie à travers des microprojets³² (enveloppe annuelle de 500,000 € depuis 2004) et macro projets.

Le programme régional Euromed jeunesse II (période 2002-2006) doté d'une enveloppe globale de 24,000,000 € a financé plusieurs projets³³ pour les associations de jeunes et des ONGs libanaises en partenariat avec des ONG européennes principalement pour les échanges

²⁷ Dans trois domaines d'actions essentiels: (i) Promotion de la citoyenneté', ii) Dialogue inter communautaire et iii) Appui à des groupes vulnérables en matière de droits : travailleurs migrants, réfugiés, etc.

²⁸ Littéralement en Arabe « idées ».

²⁹ L'ONG Emergences (FR) appuie l'OMSAR pour le suivi technique des projets, l'organisation de formations et d'échanges thématiques entre les acteurs de la société civile ainsi que l'analyse de la capacité d'intervention et d'absorption de la société civile libanaise.

³⁰ Bien que cela ne s'est pas encore traduit par un accès direct aux fonds mais seulement à la participation à l'identification des priorités de développement local des regroupements de communes ciblées.

³¹ L'apport des OSCs en terme de participation et d'appropriation a été mieux apprécié que celui des bureaux de consultants ;

³² accessible à des OSCs libanaises et européennes

³³ Trois types d'actions sont menés : les échanges entre jeunes, le service volontaire et la formation ;

entre les jeunes de la région euro-méditerranéenne pour discuter de leurs intérêts communs et mettre en place des actions concrètes³⁴.

Le soutien aux réfugiés palestiniens vivant dans les camps au Liban se traduit principalement par des projets humanitaires³⁵ visant à améliorer leurs conditions de vie. Ces projets sont mis en œuvre par des organisations non gouvernementales européennes et l'UNRWA. Ils portent essentiellement sur des actions d'assainissement, de développement socio-économique, de formation professionnelle, de santé, y compris dans le domaine psycho social, et d'aide alimentaire. Sur la période 2000-2006, plusieurs projets d'appui aux réfugiés palestiniens ont été financés sur des lignes budgétaires thématiques (notamment sur la ligne cofinancement ONG).

PARTIE B: Consistance avec les objectifs politiques (Critère de la consistance)

4.3 QUESTION ÉVALUATIVE 3:

Dans quelle mesure et comment l'aide de la Commission européenne transférée à travers le canal des OSCs a-t-elle été consistante avec les objectifs politiques établis ou avec les choix de programmation relatifs aux rôles des OSCs (y compris la mise en œuvre de service dans le contexte des stratégies de réduction de la pauvreté et le travail de plaidoyer) ?

4.3.1 Critère de jugement 1:

La Commission européenne a assuré une consistance globale de l'appui fourni aux OSCs impliquées dans la mise en œuvre de services dans les différents secteurs d'intervention.

Il n'y a pas de stratégie claire d'utilisation du canal société civile en ce qui concerne la prestation de services dans les secteurs pour plusieurs raisons. En effet, ces dernières années, l'absence d'engagement du monde politique libanais dans le secteur social a amené la CE à limiter son intervention dans ce domaine très important³⁶. D'autre part, pour des raisons de commodité de gestion, la CE a plutôt recours aux contrats de services par appels d'offre (le plus souvent restreints) qu'aux subventions. Il est à noter que les opportunités pour les OSCs de participer à ces appels d'offres ne sont pas suffisamment explicitées par la DCE.

Cependant, le canal des OSCs a été souvent utilisé (sur les lignes thématiques comme le cofinancement des ONGs et la réhabilitation) et pas souvent de manière complémentaire avec celui de l'UNRWA pour rendre des services divers aux réfugiés palestiniens. Lors des entretiens (individuels et lors d'un focus group) un exemple a été mentionné à plusieurs reprises sur l'éducation des enfants palestiniens dans les camps. Il a été indiqué que malgré les capacités des ONGs et la nécessité de faire reprendre le cycle scolaire aux jeunes le plus vite possible après la guerre de l'été 2006 (au risque de leur faire 'perdre' une année), l'UNRWA n'a pas été en mesure de le faire. Les organisations palestiniennes, relayées par leurs homologues libanaises, ont attiré l'attention à la fois de l'UNRWA et de la DCE, mais sans succès. Bien que certains reconnaissent l'implication du personnel de la DCE pour faciliter le dialogue avec l'UNRWA, ils ont utilisés cet exemple pour illustrer le manque de coordination entre différentes agences ou organisations, financées par la CE pour agir dans le même domaine, avec des conséquences négatives pour les bénéficiaires.

³⁴ Par exemple: projet d'insertion des jeunes en difficultés (2,016,455 €) proposé par le Comité contre la faim (France) et le mouvement social libanais ; projet formation professionnel accélérée au Liban (741,191 €) proposé Care international (royaume uni) et l'association libanaise YMCA ;

³⁵ Essentiellement financés par l'Office d'Aide Humanitaire de la Commission Européenne (ECHO).

³⁶ Selon l'indicateur des Nations unies, 35% des libanais vivent en dessous du minimum vital.

4.3.2 Critère de jugement 2:

La Commission européenne a assuré une consistance globale de l'appui fourni aux OSCs impliquées dans le travail de plaidoyer (en rapport avec les principes d'appropriation, de partenariat et de dialogue en profondeur).

Les organisations de la société civile n'ont pratiquement pas été consultées ni sur le DSP, ni sur l'accord d'association et seulement de manière ponctuelle et ad hoc sur le plan d'action de la politique européenne de voisinage au Liban. L'évaluation à mi-parcours de MEDA II avait pourtant recommandé d'améliorer les consultations des partenaires lors de la phase de programmation afin de mieux appréhender les besoins des pays.

La société civile libanaise se positionne de fait par rapport à une logique de captation de fonds en fonction des opportunités proposées plus que par rapport à une dynamique cohérente, basée sur les priorités qu'elles ont établies.

Les fonds destinés aux activités de plaidoyer restent quant à eux limités et lorsqu'ils existent, leurs thèmes prioritaires ne sont pas définis en partenariat avec la société civile. Les principales activités de plaidoyer ont été portées par AFKAR et IEDDH, avec des priorités larges qui permettent une certaine marge de manœuvre pour englober différents types d'initiatives.

Dans le cas de projets IEDDH, plusieurs personnes interrogées ont parlé d'un effet de «mode» avec des priorités thématiques qui changent régulièrement, selon des desiderata du bailleur. Il existe donc une perception forte que la société civile libanaise d'une absence de cohérence dans l'approche de la CE par rapport à son appui aux actions de plaidoyer. Ce qui emmène certaines organisations de plaidoyer ou bien à changer de cap en élargissant leurs activités à des activités de prestation de services jugées plus porteuses et dans la plupart des cas à s'associer avec les ONGs internationales pour les activités de plaidoyer (ce qui posent d'autres contraintes).

Les interlocuteurs de la mission reconnaissent que l'appui apporté par AFKAR ne s'est pas limité uniquement aux subventions et à l'assistance technique (suivi de la période d'exécution, formations contribuant au renforcement des capacités des OSCs dans la gestion des projets et des ressources humaines ainsi que l'adoption des techniques de communication et de formation de réseaux), mais a également réussi à créer un espace de dialogue, d'interaction et d'échange d'expériences et de connaissances entre les différentes composantes de la société civile libanaise à travers des tables rondes thématiques.

Les activités de plaidoyer se retrouvent également dans certains programmes régionaux comme Euromed jeunesse.

Malgré les efforts d'appui au développement des capacités de plaidoyer de la société a travers ces projets, la CE n'a pas vraiment développé une approche permettant que celle-ci puisse jouer un rôle dans le contrôle citoyen de l'action publique bien que la plupart des fonds européens destinés au Liban transitent par le Gouvernement dont les services souffrent d'un certain clientélisme et d'un niveau de corruption non négligeable³⁷. La Délégation fait remarquer cependant qu'en principe de tels projets auraient pu être financés sur les microprojets IEDDH et/ou AFKAR mais qu'il n'y a pas une volonté perceptible des OSCs libanaises de s'engager dans ce créneau. L'absence de véritables politiques sectorielles et l'instabilité gouvernementale récurrente complique d'ailleurs la situation et réduit sans doute la marge de manœuvre de la CE à cet égard.

³⁷ DSP Liban 2007-2013, page 6.

Il est à noter que certains programmes s'efforcent également de combiner différents aspects : plaider pour réviser le cadre légal et assistance technique au service des OSC (exemple secteur privé) pour augmenter leurs compétences en matière de prestation de service et de production de biens ou améliorer l'accès aux fonds.

4.4 QUESTION ÉVALUATIVE 4:

Dans quelle mesure et comment l'aide de la Commission européenne octroyée au travers des OSCs a-t-elle été consistante avec les objectifs politiques établis ou les choix de programmation en ce qui concerne les acteurs à appuyer ainsi que les approches et instruments à utiliser ?

4.4.1 Critère de jugement 1:

La Commission européenne a assuré une consistance globale dans son appui aux différentes catégories d'acteurs de la société civile qu'elle cherche à atteindre.

La CE a utilisé et soutenu certes de manière variable différents types d'acteurs non étatiques au Liban (ONGs, associations de jeunes, coopératives, ...) dans un contexte caractérisé par un cadre légal contraignant, le poids excessif des confessions et le clientélisme des structures de l'administration.

Cependant, il n'y a pas eu d'analyse stratégique systématique sur ces organisations malgré que le paysage actoriel soit en continuelle évolution et que le nombre d'organisations locales ait considérablement augmenté ces dix dernières années au Liban. Une meilleure connaissance institutionnelle de ces dynamiques non étatiques permettrait sans doute d'acheminer les fonds de la CE à travers les OSC de façon plus efficace

Les plafonds de projets disponibles en accès direct pour ces organisations demeurent très faibles par rapport à ceux beaucoup plus accessibles aux ONGs internationales. Les ONGs européennes ont bénéficié de plus de fonds que les ONGs libanaises pendant la période concernée par l'évaluation³⁸, ce qui est ceci dit consistant avec la politique de la CE dans les années 2000 à 2004.

La plupart des OSCs libanaises rencontrées par la mission ont déploré les frais administratifs « Over head » très élevés des ONGs internationales mais aussi leur tendance à recourir à leur propre expertise avec un coût très élevé (bien que dans la majorité des cas elles soient disponibles en qualité équivalente au Liban et nettement moins chère³⁹), ce qui réduit de manière considérable l'enveloppe qui va réellement aux activités des projets.

Lors des entretiens avec le staff de la DCE, on a pu percevoir une intention claire de travailler avec les petites organisations locales (les moins connues) même si cela est rendu difficile par plusieurs facteurs notamment :

- i) les instruments et les procédures de la CE dont le niveau de technicité peut constituer une barrière pour certaines organisations⁴⁰;

³⁸ D'après l'analyse statistique (annexée à l'inception note), ce sont principalement des ONGs européennes qui ont canalisé l'aide de la CE (70%) contre 17% à travers des OSCs libanaises et 13% à des consortiums pour la période 2000-2006.

³⁹ Particulièrement vrai dans les domaines sociaux comme la santé et l'éducation.

⁴⁰ Plusieurs organisations interrogées, notamment les plus modestes (personnel, budget, etc.) et celles qui ne sont pas basées dans la capitale ont indiquées qu'elles devaient 'externaliser' l'élaboration de la proposition (offre dans le cadre d'un appel à proposition). Nous avons eu la confirmation que plusieurs individus se sont d'ailleurs spécialisés dans l'élaboration de propositions, en tant que consultants indépendants. Au-delà de leur

- ii) la faiblesse des capacités institutionnelles de ce type d'organisation (absence de moyens financiers nécessaires pour élaborer les propositions), la barrière linguistique et la disparité dans l'accès à l'information ;
- iii) les limites du cadre légal bien que très libéral mais dont l'interprétation varie d'un Gouvernement à l'autre⁴¹.

Le rôle de facilitation de la CE entre différents acteurs financés sur une même thématique, ou pour des actions en faveur d'un même groupe cible est attendu de la part des OSCs.

4.4.2 Critère de jugement 2:

La Commission européenne a assuré une consistance globale dans les différentes approches utilisées pour transférer de l'aide au travers des OSCs.

Le canal des OSCs a été appuyé principalement par des approches projet tant sur MEDA que sur des lignes thématiques (IEDDH, cofinancement ONGs, réhabilitation, ...).

La CE n'a pas encore utilisé d'approche sectorielle au Liban. L'absence de véritables stratégies sectorielles, l'instabilité gouvernementale chronique, les dysfonctionnements de l'administration libanaise (clientélisme, corruption, ...) et la lenteur de la réforme administrative sont autant de contraintes à cet égard. La DCE espère pouvoir amorcer ce type d'approche à l'horizon 2010.

La contractualisation avec les OSCs se fait le plus souvent par l'intermédiaire, d'un appel à proposition (contrat de subvention) et dans une moindre mesure par un appel d'offre (contrat de service).

Bien dans la plus part des cas les programmes soient mis en œuvre par des agences gouvernementales (OMSAR pour AFKAR, CDR pour ESFD, ...) l'utilisation de ces procédures se fait conformément à la réglementation MEDA. Les projets financés sur les lignes budgétaires fonctionnent différemment et dans ce cas, la déconcentration du personnel de la CE vers les DCE a été mentionné comme un des éléments qui a facilité le contact des OSC avec la Commission (suivi par le personnel de la Délégation, possibilité d'identifier, d'appeler ou de rencontrer directement la personne en charge), et a encouragé plusieurs organisations à formuler des offres.

L'appel d'offres a été le plus souvent utilisé pour le recrutement d'assistance technique (exemple contrat Association française Emergences sur AFKAR) sans gestion de fonds. La procédure se fait généralement de manière restreinte après une présélection, nationale ou internationale et mets en concurrence différents types d'OSC mais la majorité de ces contrats ont été obtenus par des bureaux d'études principalement européens.

Quand aux appels à propositions, ils ont été utilisés soit dans le cadre de programmes financés sur MEDA II (notamment AFKAR), soit dans le cadre des lignes budgétaires ou des instruments thématiques ou régionaux (microprojets et macro projets IEDDH, cofinancement ONG, Euromed jeunesse,).

Les montants de des contrats de subvention dans le cadre des lignes budgétaires ou des instruments thématiques sont variables, <100,000 € pour les microprojets IEDDH, compris

compréhension (parfois limitée) de la valeur ajoutée de l'organisation de la société civile pour laquelle il prépare une offre ils ont une excellente connaissance des « formats » utilisés par les bailleurs, notamment par la CE ; ils maîtrisent la façon dont il faut présenter un budget, ; ont les dernières versions des outils informatiques (software) etc. Bien sûr, cette demande de prestation de service représente un coût pour les petites organisations qui y font appel, et représente pour certaines un obstacle important.

⁴¹ Le Gouvernement actuel contrairement au précédent est revenu au régime déclaratif pur.

entre 50, 000 et 1 million € pour les macroprojets, <40, 000 € pour Euromed jeunesse et de l'ordre de quelques centaines de milliers d'euro pour la ligne cofinancement ONGs.

Dans le cadre d'AFKAR, deux appels à propositions (AP) ont été lancés pour un montant global de 750.000 € pour le premier et 2.500.000 € pour le deuxième. Dans le 1^{er} AP 16 propositions ont été sélectionnées avec un montant maximum de 50,000 € par proposition. Au niveau du 2^{ème} AP, le plafond maximum est passé à 100,000 € et 24 projets ont été financés.

4.4.3 Critère de jugement 3:

La Commission européenne a assuré une consistance globale dans les différents instruments utilisés pour transférer de l'aide au travers des OSCs.

Dans le cas du Liban, une partie de l'aide la CE a été mise en œuvre par le canal des OSCs à partir de MEDA (instrument géographique) et de plusieurs lignes budgétaires de nature plus thématique (développement social et humain, droits de l'homme, réhabilitation, aide humanitaire, environnement, formation professionnelle) principalement à travers des organisations non gouvernementales (ONG) européennes et libanaises. Le Liban a également bénéficié de plusieurs projets régionaux notamment dans le cadre de l'IEDDH.

De manière générale l'usage qui en a été fait a été consistant avec les politiques, choix programmatiques et règlements des différents instruments pertinents.

Les appels à propositions des microprojets de l'IEDDH sont directement gérés par la DCE. Depuis 2004, la DCE est également représentée dans le comité d'évaluation des appels à propositions de la ligne cofinancement ONG et son avis est souvent déterminant⁴².

Il y a eu quelquefois un recours stratégique à un instrument particulier en fonction des circonstances comme par exemple l'utilisation de l'IEDDH et la ligne cofinancement des ONG pour l'appui aux réfugiés palestiniens.

D'après l'analyse statistique annexée à «l'inception note» de la présente évaluation, 57% proviendraient de l'instrument géographique et 43% des lignes thématiques⁴³.

Ces financements sont allés à plus de 75% pour des projets de prestation de services principalement pour la formation professionnelle et la santé publique. Mais, il y a une tendance à équilibrer les appuis en faveur d'actions de plaidoyer.

La plupart des acteurs rencontrés au cours de la mission reconnaissent que les instruments thématiques même s'ils passent le plus souvent par des ONGs européennes contribuent au renforcement des capacités des partenaires locaux ainsi qu'à leur préparation à la participation des programmes financés sur l'instrument géographique.

Concernant la complémentarité entre les différents instruments, les acteurs que la mission a pu rencontrer reconnaissent:

- i) La valeur ajoutée des instruments thématiques pour appuyer les réfugiés palestiniens d'une part et adresser certaines questions « taboues » comme la torture d'autre part qui n'auraient pas pu être adressées par l'instrument géographique principalement en raison de la réticence des autorités libanaises ;

⁴² Constat confirmé par le staff de la DCE qui regrette néanmoins le retard de l'information venant du siège concernant les résultats de l'évaluation (les ONGs trouvent l'information parfois avant la DCE).

⁴³ L'analyse statistiques a été faite avec les infos disponibles (CRIS : toutes les entrées, ABAC : CSO uniquement).

- ii) La valeur ajoutée de l'instrument géographique concernant la promotion du dialogue communautaire et le renforcement des capacités de plaidoyer des OSCs libanaises principalement à travers le programme AFKAR⁴⁴.

Néanmoins, malgré le pont entre ces deux instruments, on ne peut pas dire qu'il y a eu au Liban une utilisation stratégique de leur combinaison.

Les acteurs rencontrés s'accordent aussi à reconnaître que les procédures ne sont pas adaptées à l'appui de certaines catégories d'organisations de la société civile (localisation excentrée, connaissance limitée des langues en dehors de l'arabe, les acteurs autres que les ONGs comme les centres de recherche,).

4.5 QUESTION ÉVALUATIVE 5 :

Dans quelle mesure et comment l'aide de la Commission européenne octroyée au travers des OSCs a-t-elle été cohérente avec les nouveaux engagements pertinents relatifs à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, particulièrement eu égard au développement des capacités des OSCs dans le contexte de l'appui budgétaire et sectoriel ?

4.5.1 Critère de jugement 1:

L'aide de la Commission européenne transférée au travers des OSCs est cohérente avec les engagements pertinents faits dans le cadre de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (particulièrement la participation des OSCs à la formulation et à la mise en œuvre de politiques appropriées au niveau national et de facilités/modalités d'appui budgétaire)

Lors des entretiens et l'analyse des documents, la mission n'a pas pu percevoir d'indices relatifs à la mise en œuvre des engagements de la déclaration de Paris au Liban. La référence à cette déclaration et à son agenda sur l'efficacité de l'aide est d'ailleurs très peu connue notamment des autorités libanaises.

Le Liban est caractérisé par la présence de nombreux bailleurs de fonds qui utilisent le canal OSC sans véritable coordination. Parmi eux, il y a des donateurs non classiques comme les pays arabes mais aussi l'USAid avec des procédures souples et très opérationnelles orientées vers les résultats qui sont souvent citées en exemple par les acteurs locaux que nous avons rencontrés. Cependant, il y a un mécanisme ad hoc de coordination sur les petites subventions aux OSC⁴⁵.

Il est également important de noter d'une part le déficit de coordination entre les bailleurs présents au Liban avec l'administration et d'autre part que les OSCs souffrent de la grande disparité des procédures de ceux-ci. Les conséquences sont le dédoublement des actions, la marginalisation de certaines zones et donc un certain gâchis financier.

⁴⁴ A cet égard, les OSC regrettent ne pas avoir été plus impliquées au niveau du dialogue sur les choix et priorités stratégiques de la coopération avec l'UE. Un programme comme AFKAR contribue à créer un lien de confiance entre OSC et Gouvernement, ou du moins de décroître leur niveau de méfiance mutuelle. Cependant, les personnes en charge de la gestion d'AFKAR sont en fait sous contrat, financés par le PNUD représentent donc l'administration de façon ponctuelle et non statutaire. La pérennité de ce lien de confiance entre administration et OSC reste donc très fragile, et circonscrit.

⁴⁵ Qui consiste essentiellement à des échange d'information sur les différents programmes « Small grants » .

La CE n'a pas encore utilisé la modalité d'appui budgétaire au Liban. Bien que l'environnement politique et institutionnel actuel du Liban n'y soit pas propice, malgré la reprise des relations avec le FMI et sur insistance du siège, la DCE a commencé une réflexion en interne pour l'élaboration d'une stratégie d'utilisation de l'appui budgétaire au Liban.

PARTIE C: Impact et durabilité (Critère d'efficacité et de durabilité)

4.6 QUESTION ÉVALUATIVE 6:

Dans quelle mesure et comment les stratégies, programmes et projets de la Commission européenne mis en oeuvre à travers les OSCs ont-ils contribué à atteindre les objectifs CE/UE clé de développement ?

4.6.1 Critère de jugement 1:

L'aide de la CE octroyée au travers des OSCs a contribué de manière efficace et durable à mettre en oeuvre des services sociaux de base au bénéfice des communautés pauvres et marginalisées.

Le canal des OSCs est une alternative crédible qui permet de contribuer de manière visible à l'objectif de la CE de *réduction de la pauvreté pour certains groupes marginalisés* comme les handicapés, les prisonniers ou les réfugiés palestiniens. En effet, d'une part, les capacités de l'administration sont limitées pour générer des services publics à ces groupes vulnérables et d'autre part, les OSCs bénéficient d'un niveau élevé de confiance de la part de la population. La dernière mission de monitoring accorde d'ailleurs les meilleurs scores et conclusions les plus positives aux projets sélectionnés qui étaient mise en oeuvre à travers ce canal. Par exemple, le projet du Mouvement Social Libanais pour l'insertion des jeunes en difficulté au Liban illustre ce point avec une notation de 3 'a – très bien' et 2 'b - bien' attribuée aux conclusions du monitoring⁴⁶. Néanmoins, l'absence d'analyse *systématique* sur la pertinence de la participation des OSCs a sans doute abouti à se priver partiellement de la valeur ajoutée de ce canal.

De plus, l'objectif d'atteindre les populations les plus vulnérables grâce au canal des OSCs est parfois freiné dans la pratique des *restrictions d'ordre réglementaire*. Par exemple, l'absence de reconnaissance juridique et légale des organisations palestiniennes rend impossible leur appui direct (si les fonds transitent par gouvernement). Ces organisations doivent s'orienter vers d'autres possibilités de financement très restreintes (cofinancement ONG, réhabilitation, ..). Or ce sont les populations parmi les plus atteintes par la pauvreté, et les projets qui existent font preuve d'une efficacité évidente, comme le montre également les résultats du dernier monitoring⁴⁷.

Les avantages de la *déconcentration* ont été mis en avant par plusieurs interlocuteurs rencontrés qui ont eu une expérience de travail avec la Commission selon différentes modalités (notamment sur une ligne de cofinancement avant la déconcentration à travers un partenaire international, ou à travers un programme sectoriel). Ils indiquent une préférence pour l'accès direct au financement. Selon eux, il permet de produire de meilleurs résultats pour les raisons suivantes :

⁴⁶ Extrait de la fiche monitoring **MR-10161.04 – 16/11/07** 'Considering the lack of a national strategy to both prevent the problem of school dropouts and address the socio-economic consequences of dropouts, the project had an impressive impact on improving the socioeconomic situation of the trained JED ('jeunes en difficulté'), and on raising the awareness of public opinion'

⁴⁷ Voir par exemple, le projet 'Reproductive health and well-being for male and female youth in six Palestinian camps and surround gatherings in Lebanon.'MR-10467.01 – 16/11/07

- la plus grande rapidité de la procédure ;
- la possibilité de dialogue direct avec la DCE, et
- l'accompagnement plus poussé des projets par le staff en charge sur place.

Ils indiquent aussi que grâce à un financement direct, il existe une *appropriation maximale* du projet par ceux qui en ont la charge, car ils sont soumis à une forte pression de la part des bénéficiaires. Ils font souvent partie de la même communauté et sont donc très exposés. Contrairement à une ONG internationale qui va quitter le territoire à un moment donné, des interlocuteurs ministériels en charge d'un programme sectoriel ou une assistance technique que les bénéficiaires peuvent difficilement mobiliser, les populations bénéficiaires savent qu'elles peuvent directement faire entendre leurs revendications auprès des OSCs locales et 'veiller' sur celles qui vont mettre en œuvre des projets y répondant.

La *durabilité* des actions est par contre affectée par la forte dépendance des OSC à l'aide. Plus les groupes sont vulnérables, plus leur appui s'insère sur du long terme et peuvent difficilement devenir autosuffisants. L'intégration d'éléments de renforcement de capacités de gestion dans la mise en œuvre des projets est appréciée. Elle est souvent rendue nécessaire car les organisations bénéficiaires de financements n'ont pas forcément en leur sein l'expertise requise pour le suivi de l'exécution financière d'un projet par exemple. Ces organisations en ressortent plus fortes (nouvelles pratiques intégrées) voire mieux équipées (un poste de comptable ou suivi administratif a été créé) pour trouver d'autres financements. Il est important de renforcer cette approche en donnant plus systématiquement les moyens aux OSCs de créer leurs propres capacités pour accéder aux ressources. A titre d'exemple, un témoignage sur un projet dont une composante est axée sur la mise en place d'activités génératrices de revenu⁴⁸, revendique l'idée que la DCE devraient aussi les aider à conquérir des parts de marché pour assurer leur viabilité, à travers une mise en réseau par exemple.

4.6.2 Critère de jugement 2:

L'aide de la CE octroyée au travers des OSCs a contribué à une participation améliorée aux processus politiques et de gouvernance.

Certaines organisations actives dans la prestation de service à des populations vulnérables pensent qu'elles peuvent être considérées comme des acteurs de gouvernance car elles aident l'administration à générer un appui sur le terrain aux populations vulnérables, et contribuent également à *l'évolution de certains cadres juridiques contraignants*.

C'est le cas dans plusieurs domaines, comme l'environnement, le genre et la réforme de la loi électorale, voire des enjeux sociétaux plus spécifiques comme la légalité de la méthadone pour aider les personnes droguées par exemple, mais il reste du chemin à faire. Toutefois, la participation de la société civile dans la politique économique reste relativement négligée par la communauté des bailleurs du Liban.

Le principal dilemme opérationnel que la mission a pu percevoir dans l'utilisation du canal société civile en tant qu'acteur de gouvernance est le risque ou *la tentation pour ces organisations de se substituer à l'Etat*, une tendance héritée de la période de la guerre où l'Etat n'était pas fonctionnel. Aussi, le manque de neutralité et l'opportunisme d'une bonne partie des OSCs libanaises ont été souvent mentionnés par les interlocuteurs de la mission. La Délégation reconnaît cependant la nécessité d'un équilibre entre les deux approches pour réussir une véritable réforme de l'Etat et développer des partenariats public-privé bénéfiques à la population. Le sentiment exprimé par les interlocuteurs rencontrés montre d'ailleurs que la

⁴⁸ En l'occurrence, le replantage de pousses végétales permettant à la fois aux prisonniers le faisant de recevoir un petit pécule, et à l'association les appuyant d'assurer un minimum de viabilité.

qualité des services rendus par les OSC est mieux perçue que celle résultant d'autres canaux par lesquels est acheminée l'aide européenne⁴⁹.

Plusieurs appuis de la CE sont ainsi reconnus comme *porteurs de dynamique de changement sociétal*, comme par exemple la facilitation de partenariat public / privé, le plaidoyer pour l'évolution ou l'application du cadre légal dans certains domaines. De plus, une initiative telle que l'organisation du forum économique et social dénote le caractère proactif de la DCE (financement sur fonds propre et processus de facilitation d'un dialogue stratégique sur les priorités sociétales même si le choix des participants s'est fait de manière ad hoc).

L'implication des OSCs locales de manière plus systématique dans le dialogue stratégique leur permettraient certainement de renforcer leur profil d'acteur de gouvernance précisément, afin qu'ils fassent bénéficier de leurs connaissances de terrain pour contribuer à définir les orientations de la coopération avec la CE. Par exemple, les OSC locales font prendre conscience de l'importance *d'une approche globale sur l'enjeu des droits de l'homme pour leur défense et leur respect dans les situations de conflits et de post conflits* (par exemple à travers une synergie entre approches sociale, juridique et médicale sur les conditions de vie en prison) que n'ont pas toujours ni le bailleur, ni le gouvernement, ni les ONG internationales.

4.6.3 Critère de jugement 3:

L'aide de la CE octroyée au travers des OSCs a contribué au progrès en matière de développement économique local.

La CE n'a utilisé le canal des OSCs pour des actions de développement local que de manière assez marginale notamment dans le cadre des projets ARAL et ESFD. En fait, ces programmes n'ont quasiment pas permis d'accès directs au financement pour les OSC. De plus, elles dépendent de la volonté et de la façon dont les intermédiaires envisagent leur participation (par exemple, les municipalités dans le cadre de ARAL). Dans un contexte de communautarisme exacerbé ou les confessions comptent beaucoup, c'est un défi majeur.

La mission a rencontré l'Union des municipalités du haut Chouf à Mokhtara, qui a bénéficié de fonds européens à travers le projet ARAL. IL semble qu'un dialogue intéressant a été amorcé entre des regroupements de municipalités rurales et des acteurs de la société civile pour l'élaboration de plans de développement locaux participatifs dans le cadre de la 1^{ère} phase de ce projet. Cependant, au-delà du renforcement du lien social, l'impact de ce type d'expériences de concertation est lié à la possibilité d'enchaîner les phases de dialogue multi acteurs par des phases de réalisation des priorités retenues et où les acteurs concertés sont également associés. C'est bien à ce niveau que se jouent les progrès en matière de développement économique et social, visible par une population qui a contribué à les décider. Sinon, le risque est de démotiver les participants et de générer une perte de confiance par rapport au bailleur CE et par rapport au processus participatif en général, ce qui est arrivé quand il y a eu une suspension des activités en raison de la guerre de l'été 2006. Il s'agit dans ce cas d'un contexte malheureux mais le CE n'a pas eu les moyens (notamment en terme de procédures de gestion) de faire rapidement face à la situation, puisque pour repartir, ces projets devaient obtenir un aval du gouvernement.

Il est donc difficile d'estimer l'impact de l'aide de la CE qui a transité par les OSCs Liban en matière de développement économique local, dans la mesure où la Commission a privilégié l'appui à travers les municipalités ou le Gouvernement, et que la participation de la société civile s'est faite en amont.

⁴⁹ L'exemple de l'UNRWA pour l'éducation des palestiniens a souvent été mentionné par les interlocuteurs de la mission.

4.7 QUESTION ÉVALUATIVE 7⁵⁰:

Dans quelle mesure et comment les stratégies, programmes et projets de la Commission européenne mis en oeuvre à travers les OSCs ont-ils fourni une réponse de développement pertinente et efficace dans des situations (post) conflictuelles/ dans des Etats fragiles/ dans des « partenariats difficiles » ?

4.7.1 Critère de jugement 1:

L'aide de la CE octroyée au travers des OSCs a contribué à faire des progrès en matière de coopération efficace et durable dans des situations (post) conflictuelles/ dans des Etats fragiles/ dans des « partenariats difficiles ».

Dans une situation comme celle du Liban, plusieurs éléments rendent intéressant le canal des OSC. Il a effectivement été confirmé systématiquement lors de la mission que les phases de conflits et les dynamiques culturelles et religieuses font du Liban une société où le citoyen n'a pas confiance en l'Etat et en son appareil administratif (clientélisme, corruption, faiblesse des services publics, paralysie due aux phases de conflit et changements fréquents de Gouvernement). Les organisations non étatiques par contre rencontrent plus facilement l'adhérence de la population et leur confiance. Il existe donc une opportunité spécifique pour transiter les fonds par les OSC. Il ne s'agit pas de conforter une situation où ces organisations remplaceraient l'Etat, ce qui encouragerait un modèle de gouvernance dommageable à long terme. Cependant, en l'absence de progrès notable en matière de réforme administrative, la pertinence de ces OSC comme vecteurs de fonds pour la CE pour des projets de développement paraît plus évidente que dans d'autres situations, où le partenariat avec l'Etat est fonctionnel.

L'engagement de la CE est perceptible à cet égard mais il y a un manque de flexibilité des procédures qui empêche par exemple de continuer des projets intéressants (dialogue intercommunautaire), de pouvoir appuyer de la prestation de service ponctuelle pendant les crises ou de proposer des appuis financiers limités mais réguliers et facilement accessibles.

L'appui à ce qui a permis un dialogue intercommunautaire, que ce soit à travers la concertation pour les priorités de développement local (par exemple, la consultation de la population pour définir avec les municipalités des priorités de développement local), ou des initiatives culturelles (comme le projet qui forment ensemble des jeunes de toutes confessions à maîtriser les méthodes de productions audio-visuelles comme outil de dialogue intercommunautaire) est jugé globalement positif. Donc, ce type d'initiatives paraît particulièrement porteur dans les situations post conflit comme le Liban. Le problème reste que dans un contexte d'insécurité, les individus ont d'autres priorités (faire face aux problèmes quotidiens engendrés par le contexte de conflit).

Assurer la pérennité d'une culture de dialogue intercommunautaire nécessite un accompagnement du bailleur encore plus appuyé dans les situations post conflit. Cependant, développer les droits à travers les services aux plus pauvres pour diminuer leurs dépendances par rapport au système partisan, confessionnel ou familial est tout aussi capital d'après de nombreux interlocuteurs. En offrant de bons services aux plus démunis, les populations deviennent conscientes de leurs droits et cela contribue à la construction d'une conscience nationale et d'un état civil.

⁵⁰ Question est traitée en détail dans l'étude de cas (voir annexe 6.2).

La plupart des acteurs rencontrés lors de la mission s'accordent généralement à reconnaître que les OSCs libanaises ont fait leurs preuves durant la période de la guerre et les crises qui ont suivies principalement pour pallier à la déficience manifeste des services de l'Etat surtout pour certains services sociaux de base. Cependant, dans un contexte d'Etat fragile, l'attention à donner aux stratégies d'assistance technique est particulièrement importante. Plusieurs éléments spécifiques sont à prendre en compte : faiblesse établie de l'administration malgré une classification 'pays a revenus moyens' ; approche partisane et confessionnelle très forte (et conséquence en matière de partialité par rapport au groupes bénéficiaires), etc.

Par ailleurs, de nombreux acteurs ont confirmé la flexibilité de la CE pour permettre de réorienter des projets en temps de crise (comme par exemple au cours du conflit de l'été 2006). Des exemples de modification des activités ont été cités et les OSC interrogées ont le sentiment général d'une DCE à l'écoute et utilisant les possibilités d'adaptation (comme les avenants de projets). Le degré de flexibilité accordée à une organisation en charge d'un projet en temps de crise repose en grande partie sur un sentiment de confiance établi entre le 'contractant' et la DCE auparavant.

Ce serait donc intéressant de pousser l'analyse sur l'accès direct aux fonds dans des secteurs moins conventionnels mais la logique qui prévaut semble être celle du «pays à revenus moyens» alors que précisément un contexte de conflit implique la multiplication de groupes vulnérables, de besoins de base et de poches de pauvreté importantes, problématique sur lesquelles il est généralement reconnue aux OSC une certaine valeur ajoutée.

De nombreux interlocuteurs s'accordent à reconnaître que dans une situation d'Etat fragile /situation conflit/post conflit implique d'appuyer des activités porteuses d'un vrai changement (sociétal, mental) et de le faire dans la continuité. Il implique aussi de trouver le bon équilibre entre appuis à des activités de prestation de service, et a des activités de plaidoyer et de dialogue inter communautaire.

La viabilité des appuis de la CE est généralement perçue comme un point faible malgré l'inclusion plus systématique d'éléments de renforcement des capacités pour les OSC locales au sein des projets. Il est donc importance de garantir une pérennité sur le processus plus que sur le projet dans les contextes post conflits - état fragile (en appuyant par exemple les OSC locales à trouver des partenaires et des débouchés pour des activités génératrices) de revenus et de trouver un équilibre entre le financement des activités des OSC d'une part et leurs coûts structurels et leur développement institutionnel d'autre part.

Enfin, étant donne la situation fragile du pays qui reste dans un contexte d'instabilité ou les phases de conflit interrompent souvent les dynamiques de développement en cours (paralysie de l'administration, absence de gouvernement, période de conflit ouvert), il serait important de rendre les lignes budgétaires plus accessibles a ces pays (post) conflits et créer un mécanisme de financement plus flexible pour les OSCs locales. .

PARTIE D: Questions de gestion (critère de l'efficience)

4.8 QUESTION ÉVALUATIVE 8:

Quel est le degré d'efficience du canal des OSCs pris dans son ensemble en termes de réalisation des objectifs de développement de la CE/UE ?

4.8.1 Critère de jugement 1:

La Commission européenne a des systèmes efficaces et des processus pour programmer l'aide transférée au travers des OSCs en ligne avec les objectifs établis et les choix de programmation.

La Délégation gère la programmation des lignes géographiques. Elle n'a pas de rôle à jouer à ce stade en ce qui concerne la programmation des lignes thématiques. Or, ces dernières sont une source d'accès privilégiée pour le financement direct des OSC, et certaines remarquent que leurs besoins sont mieux connus et évalués par la DCE, et que la programmation par le siège n'y répond pas de façon aussi flexible. Sur la période étudiée (2000-2006) cette impossibilité de programmer les lignes thématiques à partir de la DCE a été relevée comme une faiblesse du système.

La plupart des acteurs rencontrés lors de la mission ont indiqué que le problème de l'appel à proposition est qu'il se limite à un thème ou un secteur spécifique, et même si ces cadres offrent une certaine marge de manœuvre, ils qui ne correspondent pas forcément aux besoins identifiés à la base. Il existe selon eux un décalage entre les besoins et les possibilités de financement. Ils en attribuent généralement la cause principale au manque de concertation entre les OSC (locales et internationales) qui sont conscientes des besoins réels (de par leur exposition à la population et leur travail de terrain) et la DCE au moment de la programmation, a fortiori le siège lorsque les appels étaient gérés depuis Bruxelles.

Un contexte d'Etat fragile, accompagné de phases de conflits résulte en un climat de méfiance entre gouvernement et OSC particulièrement marqué. Les OSC rencontrées ont donc insisté sur la responsabilité d'autant plus importante de la DCE pour faciliter un dialogue tripartite entre le gouvernement, la société civile, et la CE, notamment à travers l'exercice de la programmation (au risque de renforcer ce climat de méfiance). Leur sentiment est qu'il n'y a pratiquement pas eu de dialogue avec le Gouvernement sur la participation des OSC. Comme la majeure partie de l'aide transite par le gouvernement, les OSC considèrent que l'absence systématique de leur participation à la programmation peut légitimer le gouvernement dans ses pratiques et le renforcer dans sa conviction que la société civile n'est pas forcément un acteur clé pour le développement national. Les OSC ont évoqué leur souhait que la DCE encourage ce dialogue avec le gouvernement, notamment dans le cadre de la coopération UE-Liban.

De plus, il n'existe pas non plus de cadre de concertation inter-bailleurs en matière de *programmation* de l'aide acheminée au travers des OSCs.

4.8.2 Critère de jugement 2:

La Commission européenne a des systèmes de gestion et des procédures efficaces pour transférer l'aide au travers des OSCs.

Les systèmes de gestion et de procédures de la CE sont jugés peu adaptés dans un contexte difficile et par conséquent renforce les disparités actorielles et géographiques.

Les lignes budgétaires thématiques ont permis aux ONGs européennes pendant la période 2000 à 2006 de réduire le poids des procédures de la CE vis-à-vis de leurs partenaires locaux. Dans le cadre de ces modalités de financement ce sont effectivement elles qui deviennent l'autorité contractante responsable par rapport à la Commission, même si elles travaillent en partenariat avec des organisations locales, ce qui soulage les OSCs libanaises de la gestion administrative des projets. Cependant, la plupart des OSCs locales rencontrées par la mission ont regretté le manque de transfert de compétences.

Les entretiens croisés confirment que l'IEDDH est reconnu comme un très bon instrument de la CE dans la situation des pays post conflit : des procédures assez faciles, des appels à propositions qui peuvent être expliqués et qui sont plus ouverts (pas de restriction de nationalités) et ne dépend pas (du bien vouloir) du Gouvernement. D'ailleurs, il ressort des entretiens que cet instrument thématique et les lignes budgétaires sont perçues comme étant plus pratiques que l'instrument géographique. Pour les programmes dont la gestion est décentralisée au gouvernement, certains notent le risque de biaiser les relations entre les experts en charge de la mise en œuvre des programmes et la société civile. Les salaires des experts transitent effectivement par l'autorité contractante, à savoir le ministère auquel échoit le programme, ce qui peut limiter leur indépendance, surtout dans un contexte marqué par le clientélisme. C'est sans doute une des raisons pour laquelle la centralisation de la gestion des programmes au niveau de la Commission est l'option favorite des OSC. Ils la décrivent effectivement comme garante d'une plus grande rapidité et partialité, dans un contexte marqué par l'instabilité politique.

Le staff de la DCE a mis l'accent sur le progrès par l'appel à proposition en deux temps bien que le délai entre l'élaboration de la *concept note* et la proposition finale reste trop court pour permettre un travail réel de consultation et de concertation avec les bénéficiaires et/ou les partenaires.

En ce qui concerne la prestation de service, le respect de la règle d'origine pour tout ce qui est relatif aux dépenses 'équipements' est compliqué à mettre en œuvre et à suivre, non seulement pour les organisations locales mais aussi pour les agences gouvernementales.

Plusieurs chefs de projets financés par la CE ont indiqué à la mission que les procédures pour les appels d'offres pour des montants modestes sont lourdes et décourageantes pour les petites organisations de la société civile alors que d'autres bailleurs ont des procédures simplifiées pour les petits contrats de services.

4.8.3 Critère de jugement 3:

La Commission européenne a des mécanismes efficaces en place pour contrôler et évaluer l'utilisation des différentes approches et procédures et pour le dialogue sur les leçons apprises.

La CE ne semble pas outillée pour faire le suivi de petits projets confiés à une multitude d'OSCs libanaises et européennes. Les chargés de programme de la section des opérations de la Délégation sont généralement frustrés de ne pas pouvoir suivre les projets davantage sur le terrain en raison de la surcharge de travail. D'ailleurs plusieurs OSCs que la mission a pu visiter regrettent que le suivi de la CE soit davantage de nature contractuelle et financière plutôt qu'axé sur le contenu (par exemple avec des visites de projets plus fréquentes, etc.).

L'utilisation de la procédure des contrats cadre pour le recrutement de l'expertise pour le suivi et l'évaluation conduit le plus souvent à la sélection de consultants internationaux (souvent très

chers et pas toujours à même d'apprécier les réalités locales⁵¹) est décriée par la plupart des interlocuteurs de la mission.

De même, il semble paradoxal que la CE ne tienne pas compte des recommandations pourtant pertinentes de certaines évaluations pour corriger le dysfonctionnement de certains programmes. Cela a notamment été exprimé dans le cas du programme Euromed jeunesse notamment en ce qui concerne l'appui du Gouvernement à la coordination nationale et l'adéquation de l'assistance technique avec les besoins⁵².

Le personnel et le management de la Délégation regrettent qu'il n'y a jamais eu une vraie réflexion ni un échange avec le siège et les autres Délégations dans la région sur les mécanismes de suivi et d'évaluation des procédures.

4.8.4 Critère de jugement 4:

Les capacités nécessaires sont en place pour gérer l'aide octroyée au travers des OSCs.

L'engagement personnel du staff de la délégation est très apprécié par la plupart des OSCs rencontrées. Cependant, tous reconnaissent que les capacités de gestion de petits projets et l'accompagnement de ce type d'acteurs aux besoins spécifiques restent limitées dans la Délégation, et vont être soumis à des pressions croissantes du fait de l'accroissement des fonds et de la stagnation des effectifs. Le risque de limiter le nombre des «petites subventions» au profit de projets plus conséquents financièrement semble réel. Il s'accroît par la hausse des fonds mis à disposition pour le Liban, et que leur engagement soient retardé et qu'ils s'accumulent en phase de conflit.

Le staff opérationnel est depuis quelques années très impliqué dans le circuit interne de paiement et de contractualisation bien qu'il ne soit pas forcément outillé pour cela, d'où le risque d'occasionner un certain retard dans le décaissement des fonds, avec des conséquences particulièrement lourdes pour les OSC qui ont une faible marge de manœuvre en trésorerie. Il serait intéressant de trouver un meilleur équilibre à cet égard et de pousser l'effort de rationalisation des profils du personnel en Délégation

Une critique souvent faite sur les formations internes aux procédures de la CE, c'est qu'elles restent souvent illustrées par des exemples de ce qu'il ne faut pas faire, renforçant l'attitude inflexible des gestionnaires. Il faudrait aussi montrer quelques exemples concrets montrant comment certains problèmes sont contournés, quelles interprétations sont possibles pour avoir plus de marche de manœuvre etc., c'est-à-dire former aussi à la flexibilité.

Par ailleurs, le choix de l'assistance technique (AT) est particulièrement important pour renforcer les capacités dans l'administration. Si les besoins auxquels l'AT doit répondre ne sont pas bien définis au départ, il y a un risque accru d'une AT qui sème la confusion au lieu de faciliter les processus⁵³.

La capitalisation sur les expériences passées et la capacité de la CE d'apprendre pour améliorer les choix stratégiques et développer une approche spécifique pour des pays comme le Liban demeure assez limité. Par ailleurs, plusieurs interlocuteurs ont indiqué que le personnel envoyé en Délégation dans des Etats fragiles ou des situations conflits/post conflits

⁵¹ notamment en raison des problèmes linguistiques, de la configuration sociale communautariste et confessionnelle, ou des attributs d'un Etat fragile et d'une société qui sort de conflits

⁵² Rapport de l'évaluation à mi-parcours du programme régional Euromed jeunesse (2001-2003), Décembre 2004.

⁵³ Exemple de l'assistant technique local auprès du Ministère de la jeunesse et des sports pour le programme Euromed jeunesse est en cela révélateur.

devraient avoir un niveau de spécialisation avancée : à la fois dans la gestion des partenariats difficiles, et par rapport à la zone géographiques en question (ici le Moyen Orient, et ses enjeux régionaux). Selon les interlocuteurs rencontrés, la prise en compte de cet élément dans la rotation du personnel en Délégation devrait être systématique.

4.8.5 Critère de jugement 5:

Les OSCs ont des systèmes de gestion et des procédures efficaces pour canaliser et contrôler l'aide de la CE.

La capacité des OSCs sont très inégales au Liban. La plupart des ONGs européennes ont mis en place des systèmes de gestion et des procédures efficaces souvent centralisés au niveau de leur siège en Europe. Parmi les OSCs libanaises, il y a des organisations professionnelles avec une grande capacité de gestion et d'autres qui sont incapables et dépourvues de tels systèmes mais qui commencent à comprendre la nécessité de se doter d'une expertise pour organiser leur système de gestion⁵⁴. Il faut cependant faire noter que parmi les OSCs ayant une grande capacité de gestion (véritables machines pour capter des financements) certaines font un travail de mauvaise qualité.

De manière générale, la CE a plutôt travaillé avec des structures capables de gérer ses procédures. Elle a néanmoins commencé depuis le projet AFKAR et les microprojets de l'IEDDH à travailler avec des OSC ayant des capacités assez limitées⁵⁵. Il semblerait par contre que certaines OSCs aient engagé des consultants⁵⁶ pour répondre aux appels à propositions ce qui remet en question (le renforcement de) leur capacité d'une part et la garantie de la bonne exécution des projets d'autre part. Ce type de service est payant et il écarte de fait les petites organisations de la société civile qui n'en ont pas les moyens, même si elles travaillent à la base, ou avec des groupes particulièrement vulnérables et ont donc un impact important en matière de réduction de la pauvreté.

Les OSC locales réclament un partenariat plus équilibré avec les ONG internationales comportant une participation dans la prise de décision, même si certaines organisations reconnaissent le soulagement que représente le fait de ne pas avoir à assurer la partie 'gestion contractuelle' du projet. Ils souhaiteraient que le contenu du partenariat entre OSC locales et ONGI soit mieux codifié par la CE (droits et responsabilités de chaque partie).

La question de la viabilité est particulièrement cruciale dans un contexte d'instabilité politique et d'inadéquation du service public. La plupart des acteurs locaux rencontrés par la mission ont exprimé la nécessité d'une intégration du renforcement des capacités des OSC locales comme pilier systématique d'un cofinancement accordé pour le projet d'une ONG internationale. Le critère «durabilité» de la grille évaluative des appels à proposition invite les OSCs – notamment locales – à réfléchir à la question de la viabilité mais souvent de manière artificielle et les résultats sont en dessous des espérances.

⁵⁴ Constat confirmé par les OSCs qui ont bénéficié de financement de la CE et d'autres qui veulent participer aux futurs appels à proposition.

⁵⁵ La mission a visité certaines de ces organisations qui ont amélioré leur système de gestion et à ce titre on pu décrocher d'autres financements.

⁵⁶ On a fait part à la mission de l'installation au Liban de plusieurs professionnels de rédaction des propositions pour le compte des OSCs libanaises ayant une parfaite connaissance des procédures de la CE.

5 CONCLUSIONS

Cette section présente les principales conclusions de l'équipe d'évaluation ainsi que des pistes de recommandation pour le rapport de synthèse.

5.1 Principales conclusions portant sur les questions évaluatives

Conclusion QE1

La Déclaration de Barcelone reconnaît le rôle moteur de la société civile dans l'édification du partenariat euro-méditerranéen et encourage les pays signataires à mener des actions en sa faveur visant surtout le renforcement de ses capacités et de son rôle. Néanmoins, il y a peu de références opérationnelles sur la division des tâches entre les acteurs locaux et internationaux.

La CE n'a pas conduit un véritable processus d'analyse de l'avantage de l'utilisation du canal OSC au Liban et il n'y a pas au sein de la Délégation de documents qui font une référence explicite à la valeur ajoutée du canal société civile. L'engagement de la CE semble plutôt lié au contexte et aux leçons apprises du passé notamment le constat de l'incapacité de l'administration libanaise à se reformer.

Conclusion QE2

Il y a un manque de clarté des documents de programmation pour la période considérée par l'évaluation quant à l'utilisation du canal. On ne peut pas dire donc que la CE ait effectué un choix politique clair d'utilisation de canal des OSC comme alternative au Liban durant cette période.

Cependant, des choix de programmation clairs ont été fait dans le DSP (2007-20013), pour l'utilisation du canal dans le suivi de la mise en œuvre du plan d'action de la PEV et de la stratégie de promotion des Droits de l'Homme au Liban. La CE n'a cependant pas analysé l'espace d'action pour faire participer les OSC dans son processus de programmation. Il y a un effort politique de la CE d'utiliser le canal OSC dans les secteurs de concentration au Liban.

Conclusion QE3

Concernant la prestation de services, il n'y a pas de stratégie claire d'utilisation du canal société civile. Principalement en raison de l'absence d'engagement du monde politique libanais dans le secteur social qui a amené la CE à limiter son intervention dans ce domaine très important d'une part et de la commodité de gestion qui conduit la CE plutôt à avoir recours aux contrats de services d'autre part.

Les fonds destinés aux activités de plaidoyer restent quand à eux limités et lorsqu'ils existent, leurs thèmes prioritaires ne sont pas définis en partenariat avec la société civile. Néanmoins, la CE a financé à partir de 2004 le Programme AFKAR au renforcement des capacités de plaidoyer de la société civile libanaise et notamment le rôle qu'elle peut jouer dans la consolidation de l'Etat de droit.

Bien que la plupart des fonds européens destinés au Liban transitent par le Gouvernement dont les services souffrent d'un certain clientélisme et d'un niveau de corruption non négligeable, il n'y a pas une volonté perceptible des OSCs libanaises de s'engager dans le créneau du contrôle citoyen de l'action publique en dépit des opportunités offertes par des programmes comme AFKAR et les microprojets de l'IEDDH.

Conclusion QE4

La CE a utilisé et soutenu de manière variable et variée différents types d'acteurs de la société civile actifs au Liban (ONG, associations de jeunes, coopératives,). Elle a aussi identifié la valeur ajoutée des ONG internationales - principalement dans la mise en œuvre de projets d'appui aux réfugiés palestiniens - et celle des OSC libanaises dans la promotion du dialogue communautaire, la promotion de l'Etat de droit, la prestation de services dans les secteurs sociaux et pour traiter de certains thèmes sensibles difficilement abordable par la population avec des acteurs extérieurs ou administratifs.

La CE a privilégié l'approche projet, les autres modalités étant plus difficiles à gérer dans un contexte d'Etat fragile et de situation post conflit. Pour les programmes géographiques, la contractualisation avec les OSC se fait le plus souvent à travers l'appel à proposition (contrat de subvention) et dans une moindre mesure par un appel d'offre (contrat de services). Les programmes sont mis en œuvre par des agences gouvernementales et ce passage obligé n'est pas forcément apprécié par la société civile. Il peut contribuer à tisser un lien de confiance et des habitudes de dialogue et de travail entre interlocuteurs administratifs et OSC, mais il est surtout craint étant donné le caractère confessionnel et relativement clientéliste de ces liens induit par le contexte libanais. Il est par ailleurs un facteur de blocage en phase post conflit, ou l'instabilité politique retarde les validations nécessaires pour le décaissement des fonds.

Les acteurs que la mission a pu rencontrer reconnaissent la valeur ajoutée à la fois des instruments thématiques et géographique mais ils indiquent qu'il y n'a pas eu au Liban de stratégie spécifique mise en place pour les combiner de façon à bénéficier de leur synergie.

Les instruments thématiques même s'ils passent le plus souvent par des ONG européennes contribuent au renforcement des capacités des partenaires locaux (apprentissage des procédures, expérience pratique des règles de mise en œuvre, rigueur du suivi financier). Les OSC locales préfèrent néanmoins les possibilités d'accès direct au fonds sur les lignes budgétaires (rapport direct à la DCE, rapidité d'exécution, adéquation du projet aux besoins recensés, etc.) s'ils sont accompagnés tout au long du cycle du projet (information/formation disponibles pour préparer les offres, accès direct au gestionnaire au sein de la DCE, renforcement de leur capacité à travers l'expérience gagnée en cours de la mise en œuvre, etc.).

Conclusion QE5

La mission n'a pas pu percevoir d'indices relatifs à la mise en œuvre des engagements de la déclaration de Paris au Liban. La référence à cette déclaration et à son agenda sur l'efficacité de l'aide est d'ailleurs très peu connue notamment des autorités libanaises.

Il y a un déficit de coordination entre les nombreux donateurs présents au Liban malgré l'existence de quelques mécanismes ad hoc notamment sur les petites subventions aux OSCs.

La CE n'a pas encore utilisé la modalité d'appui budgétaire au Liban.

Conclusion QE6

De l'avis des interlocuteurs de la mission, le canal OSC s'est révélé efficace pour rendre les services de base à certaines catégories de population marginalisées au Liban (handicapés, prisonniers, palestiniens, ...). Il a aussi permis d'appuyer des dynamiques de dialogues inter communautaire, particulièrement importantes dans des situations post conflit pour renforcer les liens sociaux (un tel contexte poussant la population au repli sur soi). Le canal OSC permet donc de contribuer à la réduction de la pauvreté (notamment des groupes les plus vulnérables) et contribue à créer un environnement plus stable. On peut également noter que l'aide de la CE octroyée au travers des OSC au Liban a contribué à améliorer la participation aux processus politiques et de gouvernance dans certains domaines comme l'environnement, le genre et la réforme de la loi électorale.

Par ailleurs, des actions financées par la CE à travers la société civile au Liban sont reconnues comme porteuses de dynamique de changement sociétal, comme par exemple la facilitation de partenariat public / privé ou l'organisation du forum économique et social. Il est néanmoins difficile d'estimer l'impact de l'aide de la CE qui a transité par les OSC au Liban en matière de développement économique local, dans la mesure où la Commission a privilégié l'appui à travers les municipalités ou le Gouvernement.

Conclusion QE7

Dans une situation comme celle du Liban, en l'absence de progrès notable en matière de réforme administrative, la pertinence des OSC comme vecteurs de fonds pour la CE pour des projets de développement paraît plus évidente que dans d'autres situations, où le partenariat avec l'Etat est fonctionnel.

La plupart des interlocuteurs de la mission reconnaissent qu'il y a un impact positif des activités relatives à la promotion du dialogue intercommunautaire⁵⁷ et au renforcement de l'Etat de droit⁵⁸, illustré sur la période étudiée principalement à travers le Programme AFKAR. L'IEDDH est par ailleurs reconnu comme un très bon instrument de la CE dans la situation des pays post conflit comme le Liban (procédures relativement accessibles, marge d'interprétation des thèmes assez large, hauteur des financements permettant un bon taux d'absorption par les OSC locales). La prestation de service à la base par les OSC - héritée des périodes de conflit ou l'Etat n'était pas en mesure de le faire - est aussi un atout majeur pour l'impact des projets financés à travers la société civile puisqu'elle s'appuie sur un lien de confiance privilégiée avec la population et contribue directement à la lutte contre la pauvreté.

Il est donc particulièrement important dans les contextes post conflit de trouver un bon équilibre entre l'utilisation du canal société civile pour les approches *soft* (dialogue inter communautaire, gouvernance, etc.) qui viennent appuyer la reconstruction du lien social et la stabilité sociétal avec la prestation de services en attendant que le gouvernement et l'administration soit en mesure de l'assurer de façon qualitative et équitable.

La durabilité de ces actions semble néanmoins fortement limitée par la grande dépendance des OSC envers l'aide extérieure.

De plus, le transfert de fonds et l'utilisation du canal société civile pour le flux d'aide est parfois interprété par les OSC comme une diversion, ou une compensation par rapport à une position politique déficiente voir ambiguë de la part de la CE. Dans le cas de situation de conflit en général, et du Liban en particulier, les enjeux géostratégiques régionaux sont intrinsèquement liés à la situation d'instabilité. Pour une utilisation optimale du canal société civile sans risque qu'il soit interprété comme leur instrumentalisation il est crucial dans les contextes de conflits/post conflit d'associer ces acteurs au dialogue politique afin de mettre en évidence la synergie de l'utilisation des OSC pour transiter l'aide avec une approche plus politique de règlement du conflit.

Conclusion QE8

La CE ne dispose pas d'un cadre cohérent permettant une programmation stratégique de l'aide octroyée au travers du canal des OSCs. De même, il n'y a aucun cadre de concertation

⁵⁷ par exemple des projets culturels comme vecteurs sociaux à destination des jeunes

⁵⁸ par exemple en appui à la réflexion sur un nouveau code électoral

stratégique sur leur participation que ce soit avec les OSC ou avec les autres bailleurs présents.

Les systèmes de gestion et de procédures de la CE – au niveau de technicité élevé - sont jugés peu adaptés pour les petites OSCs dans un contexte difficile et par conséquent renforce les disparités actorielles et géographiques. Toutefois, les lignes budgétaires thématiques ont permis aux ONGs européennes pendant la période considérée de réduire le poids de ces procédures vis-à-vis de leurs partenaires locaux en assurant elles mêmes cette fonction, bien que dans ce cas de figure, la plupart des OSCs libanaises rencontrées par la mission ont regretté le manque de transfert de compétences.

La CE ne semble pas outillée pour faire le suivi de petits projets confiés à une multitude d'OSCs libanaises et européennes. Il est aussi paradoxal que la CE ne tienne pas mieux en compte des recommandations pourtant pertinentes des différentes évaluations ou rapport de suivi pour corriger le dysfonctionnement de certains programmes. De manière générale, la CE a plutôt travaillé avec des structures capables de gérer ses propres procédures bien que la tendance semble s'inverser avec le projet AFKAR et les microprojets de l'IEDDH.

5.2 Principaux défis et tendances

Des conclusions précédentes, certaines pistes d'amélioration du Canal des OSCs se dégagent :

- 1) L'intérêt pour la CE d'améliorer les **processus de dialogue** et de **programmation** sur la coopération en associant l'ensemble des acteurs concernés notamment les OSCs. En particulier :
 - L'élaboration des modalités et des mécanismes d'une participation de qualité des partenaires notamment ceux de la société civile au dialogue stratégique en matière de programmation ;
 - L'investissement de manière continue dans la connaissance du paysage actoriel et associer les acteurs locaux à la définition des domaines prioritaires retenus dans les appels à propositions ;
 - L'identification conjointe des meilleures façons d'utilisation du canal de la société civile dans une perspective d'impact et de durabilité.

- 2) La nécessité pour la CE **d'adapter l'utilisation du canal des OSCs** dans le cadre de la coopération dans des contextes conflit - post conflit notamment par:
 - Un meilleur équilibre entre les appuis pour prestation de services et ceux pour les activités de plaidoyer, mais aussi entre le financement de projets et le financement de la pérennité associative ;
 - Le renforcement des capacités d'adaptation en matière de gestion de la CE à l'évolution du contexte pour les projets dont les fonds transitent par les OSCs;
 - L'appui à des processus porteurs d'un véritable changement (sociétal, mentalités, normes) plutôt qu'à des projets isolés.
 - la viabilité des appuis de la CE à travers les OSC locales.

- 3) La nécessité pour la CE d'accroître ses **capacités institutionnelles** de gestion du Canal des OSC notamment par :
 - L'accroissement de sa capacité à gérer les petits projets fondés sur des initiatives de la société civile dans le contexte des objectifs de partenariats politiques et

humains définis par l'acquis de Barcelone. Par exemple, en créant de nouvelles possibilités d'externalisation la gestion des programmes nécessitant la mobilisation de ressources considérables en s'appuyant sur un appel à proposition ou sur des candidatures directes ;

- un effort de rationalisation des profils en délégation notamment dans les sections d'opération et tendre vers un staff spécialisé par région.

4) La nécessité d'une *révision des procédures* de la CE notamment pour les adapter à l'utilisation du canal des OSCs dans les contextes d'Etats fragiles ou en conflit. Il s'agira en particulier :

- Adresser le problème de viabilité pour toute la dynamique d'accompagnement de situation de « crise permanente » qui ne sont pas complètement couvertes par de l'humanitaire mais ne sont pas non plus appuyées en continu par des actions de développement (exemple des réfugiés palestiniens) ;.
- Renforcer la modalité des appels à proposition importante sur base d'une évaluation approfondie après 4 ans d'utilisation des appels à proposition en délégation afin de corriger les dysfonctionnements ou les incohérences éventuelles.
- permettre de *recentraliser* la gestion des programmes au niveau de la DCE au sortir d'une phase de conflit lorsqu'ils ont été interrompus par une nouvelle phase de conflit. L'instabilité politique et le temps nécessaire à retrouver un gouvernement et une administration opérationnelle a des conséquences négatives sur l'impact des projets ou programmes financés qui transitent par la société civile. Souvent épuisées financièrement par les conséquences du conflit, ces organisations ont besoin d'un accès rapide au financement en phase post conflit, facilité par une gestion directe au niveau de la DCE.

6 ANNEXES

6.1 Annexe 1 : Profil de Pays

1) Contexte du Liban

Le **Liban**⁵⁹ est un pays du Proche-Orient, autrefois l'antique Phénicie. Il partage ses frontières avec deux pays, la Syrie, à l'Est, avec 376 km de frontière commune, et Israël, au Sud, avec 79 km de frontière. Il est bordé par la mer Méditerranée, à l'Ouest, avec 240 km de côtes. Beyrouth est la capitale de la **République libanaise**. La langue officielle est l'arabe et la monnaie la livre libanaise, cependant, le français et l'anglais sont largement utilisés.

On estime que le Liban compte une population de 4 millions d'habitants. Pour des raisons politiques, il n'y a pas eu de recensement officiel depuis 1932⁶⁰. En 2006, 404 170 réfugiés palestiniens étaient enregistrés par les bureaux de l'UNRWA au Liban. D'après les estimations des ONG, 49 % de tous les réfugiés palestiniens vivent dans douze camps surpeuplés. Par ailleurs, on estime que 45000 Palestiniens non enregistrés par l'UNRWA et 3 000 Palestiniens non identifiés vivent au Liban sans aucun titre d'identification officiel.

Le Liban est un pays multiconfessionnel⁶¹, indépendant depuis 1943. La Constitution date de mai 1926 et a été amendée à de multiples reprises (la plus récente étant la Charte de la réconciliation nationale libanaise⁶² d'octobre 1989 qui a mis fin à 15 années de guerre civile). Le système politique libanais est caractérisé par le partage des pouvoirs entre les différentes confessions religieuses⁶³ : conformément à l'Accord de Taëf, Chrétiens et Musulmans sont représentés à parts égales au Parlement, au Conseil des ministres ainsi que pour les hauts postes civils et militaires. Chacune des sous-communautés Alawi, Druze, Shia, Sunni au sein de la communauté musulmane ainsi que les Catholiques arméniens, les Arméniens orthodoxes, les Catholiques grecs, les Orthodoxes grecs et les Maronites pour ce qui concerne la communauté chrétienne sont représentés de manière «proportionnelle».

Reconnaissant la nécessité d'un nouveau système électoral, le gouvernement a institué en août 2005 une commission nationale d'experts indépendants chargée d'élaborer une nouvelle loi électorale. Le gouvernement avait également l'intention d'abolir le confessionnalisme en politique.

Avant l'été 2006, le pays avait entamé un long processus de développement institutionnel, de reconstruction et de réforme. Le retrait des forces syriennes sous la pression internationale en 2005 et les élections législatives de mai/juin 2005 ont été les premières étapes d'un processus censé assurer une transition stable et démocratique. Les élections ont constitué une bonne opportunité de consolider un système démocratique au Liban. Pour la première fois, les autorités libanaises ont accepté la présence d'observateurs de l'UE tout au long du processus électoral.

L'enlèvement de deux soldats israéliens par la milice armée du Hezbollah a déclenché un conflit long de 34 jours en juillet et août 2006. En raison de la succession des événements tragiques qui se sont succéder depuis lors et qui s'ajoutent à un contexte régional tendu, le

⁵⁹ En arabe, لبنان, Loubnän.

⁶⁰ Samir Kassir estime en 2000 (Dix ans après comment ne pas réconcilier une société divisée ? Maghreb-Machrek 179) qu'il y a environ 60% de musulmans et 40% de chrétiens.

⁶¹ Il compte 18 confessions.

⁶² Accord de Taëf.

⁶³ Le Président, obligatoirement maronite, est élu par le Parlement (Majlis AL Nuwab ou Chambre des Députés) à la majorité des deux-tiers et pour six ans.. Ses pouvoirs ont cependant été réduits au profit du Premier Ministre depuis les accords de Taef. Ce dernier doit être musulman sunnite et est responsable devant les députés ainsi que le président de l'Assemblée nationale, qui lui doit être musulman chiite.

Liban se débat aujourd'hui dans la crise politique la plus aigue depuis la mise en œuvre des accords de Taif en 1989⁶⁴.

Avant 1975, le Liban était une place financière de grande importance et était surnommé la Suisse du Moyen-Orient. On parlait alors de prospérité et de « miracle économique libanais ».

Quinze années de guerre (1975-1990) ont ruiné le pays du cèdre, qui aujourd'hui doit importer 85 % des produits de première nécessité, vit d'une économie souterraine et doit supporter le fardeau d'une dette et d'un déficit budgétaire considérables.

La corruption est toujours répandue au Liban et la lutte contre ce phénomène est une priorité du programme de travail du gouvernement.

La guerre de juillet 2006 a eu de lourdes conséquences sur l'économie libanaise, dont tous les chiffres ont du être revus à la baisse. Le coût de la guerre et de la reconstruction a augmenté l'endettement du pays ; la croissance, qui aurait dû atteindre 6 % en 2006, était finalement nulle ; le secteur touristique a de nouveau fléchi.

La situation de l'emploi au Liban est marquée par un chômage élevé chez les jeunes, la faible contribution des femmes à la vie économique et productive, la grande taille du secteur informel, l'afflux de travailleurs étrangers sur le marché national de l'emploi et de réfugiés palestiniens et le nombre élevé de Libanais qualifiés partant à l'étranger pour y trouver un emploi.

Toutefois, l'ampleur et les spécificités du marché du travail et la **pauvreté au Liban** restent difficiles à analyser à cause de la faible qualité des statistiques.

La guerre civile a aussi détruit le système d'enseignement⁶⁵ - de nombreuses écoles ont été fermées, les enseignants et maîtres de conférence internationaux sont partis. Le pays a vu la création d'un secteur éducatif privé alternatif.

Les responsables politiques libanais empêchent les camps de réfugiés palestiniens d'obtenir le statut officiel de «municipalité», qui les autoriserait à bénéficier des infrastructures de base comme l'eau et les services d'assainissement. L'absence de cadre juridique et de protection adéquats a mis ces réfugiés dans une situation d'extrême fragilité. Le chômage approche 40 % et malgré leurs contributions au système fiscal, ces travailleurs palestiniens n'ont aucun accès à la sécurité sociale.

En conclusion, le Liban est confronté au double défi de mener un programme global de réformes politiques, sociales et économiques et de réformer un nombre considérable de secteurs. Bien que la nécessité des réformes soit largement reconnue au Liban, la vraie difficulté pour le pays consiste à parvenir à un consensus national autour d'un programme de réforme. Ce n'est que si le processus de réforme est soutenu par un pacte national réunissant toutes les forces politiques, ainsi que les groupes religieux et ethniques et surmontant ainsi les rivalités politiques, les droits acquis et le clientélisme qu'il aura une chance d'être effectivement mis en œuvre.

2) Situation générale des OSCs

⁶⁴ La présidence de la République est vacante depuis la fin du mandat du Président Lahoud le 24 novembre 2007 et le Parlement a dû reporter 11 séances qui étaient prévues pour l'élection du nouveau Président.

⁶⁵ Avant la guerre civile, le Liban disposait d'un des meilleurs systèmes d'enseignement de la région et d'un des taux les plus élevés d'alphabétisation chez les Libanais à partir de quinze ans.

Historiquement, la création d'organisations civiles depuis la fin du XIX^{ème} siècle⁶⁶, a précédé la création de l'État libanais moderne⁶⁷. L'évolution de ce secteur a accompagné l'évolution de l'Etat. Au début des années 1960 et jusqu'en 1975, on a assisté à l'émergence d'organisations à vocation politique, économique, sociale, et culturelle.

La guerre civile a bouleversé la nature, les compétences et les champs d'action de la plus part des organisations de la société civile libanaises. Elles ont réorientées leurs activités dans les créneaux laissés vides par l'administration tout en bénéficiant de moyens financiers importants en provenance notamment des pays occidentaux⁶⁸. Mais, elles ont agi essentiellement sur base locale et communautaire.

A partir de 1985, on observe une tendance de ces organisations à soutenir des mouvements ponctuels contre la violence et le confessionnalisme, et pour la promotion de la citoyenneté et des droits fondamentaux.

La liberté d'association est garantie par la Constitution libanaise et la vie associative est régie par la loi ottomane de 1909⁶⁹, inspirée de la loi française de 1901. Il faut noter qu'une récente décision du Conseil d'Etat a confirmé la mise en œuvre effective de cette loi et donne par conséquent aux OSCs libanaises une grande autonomie dans leur domaine d'intervention.

Toutefois, la liberté associative au Liban n'est pas absolue, loin s'en faut. Ainsi les étrangers n'ont pas le droit de créer des associations de la même manière que les Libanais. Une loi spéciale exige une autorisation préalable prise par décret au Conseil des ministres pour la création d'une association étrangère et instaure un contrôle très strict sur toute l'activité de l'association. Les associations de jeunesse⁷⁰ - et de sport - sont soumises à une autorisation préalable du ministre compétent. La législation réglementant les syndicats est également très restrictive en ce qu'elle soumet la création des syndicats à la double autorisation du ministre du Travail et du ministre de l'Intérieur.

Par contre, eu égard à la politique de répression exercée par le Gouvernement pendant un certain temps - en violation de la loi en vigueur - et pour échapper à l'obtention d'une licence, certaines associations ont opté pour la création de sociétés civiles voire commerciales⁷¹ même si ces dernières ne leur donnent pas les avantages accordés aux associations par la loi.

La société civile libanaise n'a cessé cependant de croître et d'évoluer. En effet selon les statistiques menées par le Ministère des affaires sociales en 2002, 85% des 4073 organisations de la société civile travaillent pour l'intérêt public et 66% d'entre elles ont été fondées après 1985. Une vue d'ensemble de la société civile révèle la coexistence de différents types d'organisations qui agissent en fonction de leurs objectifs: les services, le développement social et humain, et de plaidoyer dans les domaines de la promotion des droits humains, de citoyenneté et du dialogue intercommunautaire.

⁶⁶ L'association al Makassed al-khayriyya al-Islamiya a été fondé en 1878 pour œuvrer dans les domaines sociaux, sanitaire ou d'enseignement en faveur de la communauté sunnite qui ne bénéficie pas du parrainage des puissances étrangères à l'instar d'autres communautés religieuses.

⁶⁷ Le phénomène associatif fut associé au XIX^{ème} siècle à des éléments structurant les dimensions politiques de la société libanaise tels que les organisations communautaires, les systèmes administratifs et les politiques d'intégration à l'empire Ottoman.

⁶⁸ Plus d'un milliard de dollars des Etats unis d'aide internationale au Liban a été versé via les ONGs, durant les années de guerre. Le contrôle sur les dépenses de ces aides était quasi absent (Source : Antoine Haddad, Lebanese NGos : guidelines for common strategy, Middle east council of Churches) ;

⁶⁹ Elle a servi de cadre juridique à la fondation de grandes organisations confessionnelles comme la Ligue maronite en 1952.

⁷⁰ Le rapport du Réseau euro-méditerranéen des droits de l'homme sur la liberté des associations dans la région fournit une analyse détaillée du cadre organisationnel des associations au Liban.

⁷¹ Exemple de l'association Zawaya.

Tout au long de l'histoire du Liban et dans les situations où les organismes gouvernementaux étaient hors d'usage (1975-1991), les organisations non gouvernementales ont représenté une alternative institutionnelle viable. De même, les OSCs ont contribué à la fourniture des services pendant les périodes de difficultés économiques (1996-2000) dans des domaines spécifiques où la capacité du Gouvernement était faible.

Aujourd'hui la plupart des spécialistes⁷² de la société civile libanaise confirment qu'une grande partie des OSCs libanaises n'ont pas d'objectifs clairement définis sauf peut être la recherche de financement. Aussi avec les crises politiques et les tensions intercommunautaires de ces dernières années, plusieurs organisations nationales représentatives de la société civile comme le barreau des avocats ou le « syndicat des ingénieurs »,..... par exemple ont été paralysé par des querelles sur fond confessionnel et politique.

Il existe différentes sources de financement des OSCs au Liban. Certaines organisations dépendent de fonds gouvernementaux par le biais de contrats de service⁷³, alors que d'autres dépendent des sources locales de financement⁷⁴ et des contributions des membres. Toutefois, les organisations qui travaillent sur les questions liées aux droits, la citoyenneté et le développement social et humain des projets dépendent principalement de la contribution des bailleurs de fonds internationaux, tels que l'UE⁷⁵, la Banque mondiale, etc.

En 1999, dans une enquête réalisée par la Banque mondiale, à partir d'une base de données constituée au PNUD, comportant plus de deux cents (200) associations, parmi lesquelles se trouvent des associations œuvrant aussi bien dans la prestation de service que dans le plaidoyer, Omar Traboulsi⁷⁶ évalue ainsi la ventilation des ressources des ONG libanaises :

Revenu total	Gouvernement	Etranger	Revenus	Donations propres	Autres locales
155 945 000	13 128 000	28 026 000	60 845 000	26 675 000	27 271 000
100%	8,4%	17,9%	39%	17,1%	17,6%

Tableau 1 : Revenus totaux des ONGs, par source (en dollars) et proportions, en 1999.

3) Politique nationale (et régionale) et stratégie relative à l'utilisation du canal OSCs

Le Gouvernement du Liban⁷⁷ reconnaît la nécessité d'utiliser le canal des OSCs dans la mise en œuvre des actions de reconstruction, de développement économique et social en raison des limites des services de l'administration et de l'expérience acquise par certaines ONGs libanaises pendant la période la guerre civile. Il admet également ne pas disposer de politique clairement établie envers la société civile.

Depuis la fin de la guerre civile (1990), la proportion de financement du gouvernement pour l'ensemble des OSCs est en déclin régulier. Cette situation a entraîné une baisse considérable

⁷² Voir par exemple, le Mouvement civil au Liban, Dr Karam Karam, édition Karthala, 2006.

⁷³ Selon des observateurs indépendants que la mission a rencontré, il est très difficile pour une OSC qui n'a pas une orientation confessionnelle ou une attache politique de bénéficier de ce type de financement.

⁷⁴ Certaines organisations affiliées à des courants politiques reçoivent « indirectement » par leur intermédiaire un appui de l'extérieur. La mission a rencontré l'organisation El Jihad lilbina qui a déclaré ne pas postuler aux appels à proposition de la CE car elle estime que les européens ont un a priori négatif à leur égard en raison de leur positionnement politique.

⁷⁵ Il ya une grande confusion au niveau de la terminologie au Liban entre l'UE et la CE.

⁷⁶ Mapping and review of Lebanese NGOs, World Bank poverty note for Lebanon, 2001.

⁷⁷ La mission a eu un entretien avec le Ministre des affaires sociales au sujet des relations Etat/société civile au Liban.

du nombre de bénéficiaires ainsi qu'une dégradation de la qualité de la fourniture des services de base à la population. Malheureusement, cela se produit à un moment où la prestation de services sociaux est tout à fait nécessaire.

Une tendance à associer le secteur privé et la société civile dans le processus décisionnel est devenue plus apparente et confirme l'espoir d'une orientation vers l'établissement de l'Etat de droit dans lequel les valeurs de démocratie et de dialogue prévalent.

La Commission européenne, qui est un des principaux donateurs du Liban a été impliquée dans les programmes de réforme que le gouvernement a lancé.

Les relations entre l'Union Européenne et le Liban sont entrées dans une nouvelle phase avec la signature de la déclaration finale de la Conférence de Barcelone qui a eu lieu les 27 et 28 novembre 1995. La Déclaration a défini le cadre d'un Partenariat Euro-Méditerranéen entre l'Union et 12 Pays Partenaires Méditerranéens et a établi les trois objectifs essentiels du Partenariat :

- La définition d'un espace euro-méditerranéen de paix et de stabilité par le renforcement du dialogue politique et de sécurité (Partenariat politique et de sécurité) ;
- La construction d'une zone de prospérité partagée au moyen d'un partenariat économique et financier et l'instauration d'une zone de libre-échange (Partenariat économique et financier) ;
- Le rapprochement entre les peuples au moyen d'un partenariat social, culturel et humain qui vise à favoriser la compréhension entre les cultures et les échanges entre les sociétés civiles (Partenariat social, culturel et humain).

Le cadre bilatéral du partenariat Euromed est constitué d'un Accord d'Association pour couvrir ces trois objectifs. L'Accord d'Association entre l'Union Européenne et le Liban a été signé, le 17 juin 2002 à Luxembourg. Il prévoit :

- un dialogue politique qui porte sur tous les sujets d'intérêt commun, notamment la paix et la sécurité, le respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit ;
- une coopération économique qui couvre tous les domaines de la politique économique et commerciale, une instauration progressive d'une zone de libre-échange comme instrument de renforcement de la compétitivité, et un soutien financier et technique substantiel aux programmes de transition économique ;
- dans le domaine social, l'Accord d'Association précise les actions ayant un caractère prioritaire, comme par exemple, la promotion du rôle de la femme. La coopération culturelle a pour objectif de promouvoir une meilleure compréhension des cultures respectives.

Le **Programme MEDA** constitue le principal instrument financier du Partenariat Euro-Méditerranéen. Il s'agit de l'ensemble «des mesures financières et techniques visant à accompagner la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du Partenariat Euro-Méditerranéen». Une des différences entre MEDA et les Protocoles précédents est l'introduction des **Programmes Indicatifs Nationaux (PIN)** qui font l'objet d'un accord entre l'Union Européenne et le Gouvernement de chacun des Partenaires Méditerranéens pour une période de trois ans, avec la possibilité d'ajustements annuels.

Dans le cadre du programme MEDA II, les quatre grandes priorités de la coopération financière de la CE avec le Liban, comme indiqué dans le DSP (2002-2006) sont : i) l'appui au processus de réforme économique avec un accent sur la promotion de l'application efficace de l'accord

d'association; ii) l'appui à un développement durable et à la réduction de la pauvreté, y compris l'appui à la protection de l'environnement, iii) l'appui à la valorisation des ressources humaines, et iv) l'amélioration de la situation des droits humains.

Le Programme Indicatif National (PIN) 2002-2004 pour le Liban s'élève à 80 millions €. Le PIN pour 2005-2006 implique un financement total de 50 millions € en se concentrant sur quatre grandes priorités: i) l'appui à des initiatives européennes de voisinage et la promotion de la mise en œuvre de l'accord d'association ii) l'appui à l'économie de la connaissance (formation professionnelle, Tempus, la collaboration scientifique Opération) iii) renforcer la compétitivité du secteur privé, et iv) la réforme de l'eau et de l'environnement.

La Commission Européenne a adopté le 12 mars 2003, une communication intitulée « L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », inscrivant dans un cadre nouveau les relations de l'UE, pour la prochaine décennie, avec la Russie, les Nouveaux Etats Indépendants occidentaux et les pays du sud de la Méditerranée. Cette **Politique Européenne de Voisinage** a pour objectif de partager avec les pays limitrophes les avantages de l'élargissement de l'UE de 2004, c'est-à-dire la stabilité, la sécurité et la prospérité, dans des conditions distinctes d'une adhésion à l'UE.

Dans le cas des Partenaires Méditerranéens de l'Union, dont le Liban, cette nouvelle Politique Européenne de Voisinage de l'UE vient compléter la politique déjà en œuvre dans le cadre du Partenariat Euro-méditerranéen. Elle est appliquée dans des plans d'action élaborés par l'UE et chacun des pays concernés. Le plan d'action du Liban a été approuvé en 2007.

L'instrument financier de la politique européenne de voisinage (IPEV) a remplacé MEDA à partir de 2007.

4) Principaux acteurs et programmes au Liban

Les organisations de la société civile au Liban sont principalement des associations le plus souvent affiliés à des communautés ou des confessions. Cependant, il y a plusieurs associations notamment dans le domaine du plaidoyer qui ont réussi à traverser les frontières communautaires et confessionnelles.

Il y a aussi au Liban, comme dans d'autres pays de la région, les Wakfs, que l'on pourrait qualifier de «fondations⁷⁸», généralement à but caritatif. Ils peuvent appartenir à une communauté pour une durée indéterminée ou être institués par des individus pour une durée déterminée. Les organisations de base principalement les coopératives agricoles sont également très nombreuses au Liban.

Comme dans les autres pays arabes du proche orient, il y a au Liban plusieurs organisations nationales représentant différentes catégories socioprofessionnelles comme par exemple le barreau des avocats, le « syndicat des ingénieurs », le syndicat de la presse du Liban ou encore la Ligue des professeurs de l'enseignement secondaire.

On note également un tissu associatif dense et très actif représentant des segments vulnérables de la société libanaise comme les associations de jeunes (Association chrétienne des jeunes hommes, Association des jeunes libanais musulmans et Lebanus par exemple) ou de défense des droits de la femme (Ligue des droits de la femme au Liban par exemple)

Les dynamiques de structuration interne de ce paysage complexe a été amorcé vers le milieu des années 80 avec la création du Collectif des ONGs du Liban à l'initiative de l'association

⁷⁸ Fondations René Mawad, Rafik Hariri et Renda Beri par exemple.

AMEL⁷⁹. Un autre regroupement 10 associations de tradition confessionnelle s'est formé en 1988 sur financement d'organisations internationales. A cela se sont ajoutés depuis des plates formes nationales d'organisations de la société civile à vocation locale comme le réseau des ONGs de Saïda, thématique comme la section libanaise du réseau euro-méditerranéen des droits humains ou régionale comme l'ANDD (Arab NGO Network for développement). Les associations palestiniennes au Liban sont regroupées dans le forum des ONGs palestiniennes au Liban

La CE a financé plusieurs programmes locaux et régionaux exécutés par les OSCs européennes et libanaises ainsi qu'un programme de renforcement des capacités de plaidoyer des organisations de la société civile libanaises.

Le Liban bénéficie de toute une gamme de programmes Euro-Med qui œuvrent à la promotion de la coopération entre les associations de la société civile et les ONG.

L'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) soutient les initiatives de la société civile visant à promouvoir la démocratie et les droits de l'homme. Il ya un macro projet sur la ligne thématique IEDDH au Liban à savoir :

- Protection des droits des travailleurs migrants (non syriens) et des demandeurs d'asile (non palestiniens) au Liban : 761.300 €
Partenaires : Caritas Suède, Caritas Liban

et trois autres projets dans le cadre de la campagne torture sont en cours. Le Liban a aussi bénéficié de l'activité des quatre projets régionaux au titre de l'IEDDH pour la période à savoir :

- Renforcement du rôle de la société civile dans la promotion des droits de l'Homme et de la démocratie dans la région arabe : 1,048,960 €
Partenaire : Institut du Caire sur les études des droits de l'Homme (EG)

- Promotion des droits de la femme en Egypte, Jordanie, Liban et Cisjordanie/Gaza : 892,636 €
Partenaire : Fondation Heinrich Böll (DE)

- Assistance aux ONG, média et autorités locales (Liban, Egypte, Syrie, Jordanie): 797,260 €
Partenaires : Thomson Foundation (UK), National Association for the Rights of the Disabled People in Lebanon - NARD (LB)

- Adaptation du «Source book» de Transparency International à la région arabe : 750,000 €
Partenaires : Transparency International (DE), Lebanese Transparency Association

En 2004, la Commission Européenne a décidé d'allouer une enveloppe de 500.000 € pour des microprojets Droits de l'Homme au Liban⁸⁰. La gestion de cette enveloppe a été confiée à la Délégation de la Commission Européenne au Liban. Six (6) projets d'un montant maximum de 100.000 € ont été sélectionnés à la suite d'un appel à propositions. Il s'agit de :

⁷⁹ Le collectif regroupe aujourd'hui 15 membres aussi différents que le Mouvement social libanais, Makassed, Amel, Caritas, Terre des hommes et la fondation de l'Imam Sadr.

⁸⁰ Dans le cadre de l'initiative IEDDH, accessible à des OSCs libanaises et européennes.

Micro projets : liste des projets sélectionnés

Organisation non gouvernementale	Intitulé
Fondation Père Afif Osseiran	Mineurs en Conflit avec la Loi
Mouvement Social Libanais	Droit de vivre, droit d'être et d'avoir été
Association Justice et Miséricorde	Accès aux droits socio juridiques des détenus à la prison de Roumieh
Makhzoumi Foundation	Sensibilisation publique sur le concept de démocratie
Frontiers, Ruwad	Programme des droits de réfugiés, assistance légale et advocacy
Association AMEL	Action pour le dialogue inter communautaire au Liban Sud

Le soutien aux réfugiés palestiniens vivant dans les camps au Liban se traduit principalement par des projets humanitaires⁸¹ visant à améliorer leurs conditions de vie. Ces projets sont mis en œuvre par des organisations non gouvernementales européennes et l'UNRWA. Ils portent essentiellement sur des actions d'assainissement, de développement socio-économique, de formation professionnelle, de santé, y compris dans le domaine psycho social, et d'aide alimentaire. Sur la période 2000-2006, plusieurs projets d'appui aux réfugiés palestiniens ont été financés sur des lignes budgétaires thématiques (notamment sur la ligne cofinancement ONG).

Nos interlocuteurs dans les ministères regrettent cependant qu'ils ne soient pas informés de manière systématique par les bailleurs des projets exécutés par les OSCs au Liban ce qui aurait permis de rationaliser les efforts du Gouvernement.

Pour renforcer les capacités de plaidoyer⁸² de la société civile libanaise et notamment le rôle qu'elle peut jouer dans la consolidation de l'Etat de droit, la CE a lancé en 2004 un projet pilote dénommé AFKAR⁸³ mis en œuvre par l'Office du Ministre d'Etat chargé de la réforme administrative (OMSAR)⁸⁴. A la suite de l'appel à propositions, 16 projets ont été sélectionnés par le Comité d'évaluation, absorbant ainsi la totalité des fonds disponibles (750.000 € – Montant maximum alloué à un projet : 50.000 €).

⁸¹ Essentiellement financés par l'Office d'Aide Humanitaire de la Commission Européenne (ECHO).

⁸² Dans trois domaines d'actions essentiels: (i) Promotion de la citoyenneté, ii) Dialogue inter communautaire et iii) Appui à des groupes vulnérables en matière de droits : travailleurs migrants, réfugiés, etc

⁸³ Littéralement en Arabe « idées ».

⁸⁴ L'ONG Emergences (FR) appuie l'OMSAR pour le suivi technique des projets, l'organisation de formations et d'échanges thématiques entre les acteurs de la société civile ainsi que l'analyse de la capacité d'intervention et d'absorption de la société civile libanaise.

AFKAR : liste des projets sélectionnés

Organisation non gouvernementale	Intitulé
Lebanese Association for Democratic Elections (LADE)	Augmenter les capacités professionnelles des journalistes et des reporters sur le processus électoral
Youth Association for Social Awareness (YASA)	Campagne nationale pour une conduite civique
René Mouawad Foundation (FRM)	Sensibilisation des jeunes aux droits de l'Homme et à la démocratie
The National Committee for the Follow Up on Women's Issues (CFLWI)	Formation sur la sensibilisation aux questions de genre dans les manuels scolaires
Association for Volunteer Services (AVS)	Mise en place d'un programme de volontariat dans les écoles libanaises
Association Libanaise pour les Droits Civils (LACR)	Formation d'animateurs-organisateurs sociaux pour la promotion du dialogue inter communautaire et contre la violence
Arab Images Foundation	Mes Ententes (Le retour des déplacés en leurs villages et villes d'origine)
Ala Boued Amtar (A step away)	"L'autre": la promotion de valeurs telles que la diversité, la tolérance et le respect de l'autre à l'école
Joint Christian Committee for Social Service in Lebanon (JCC)	Dialogue entre les jeunes libanais et palestiniens sur la résolution des conflits
Skoun	Programme de prévention des toxicomanes
Lebanese Autism Society (LAS)	Les droits des enfants autistes et des enfants ayant un handicap mental
Forum of the Handicapped Association in North Lebanon (FOH)	Campagne nationale pour l'élaboration de la loi 220/2000 sur les personnes handicapées
Comité pour l'Élimination de la Lèpre au Liban (CELL)	Droits des lépreux et intégration communautaire
Association pour la protection de l'enfant de la guerre	Amélioration de l'accompagnement de l'enfant victime d'abus sexuel
Permanent Peace Movement (PPM)	Justice des mineurs
Lebanese Council to Resist Violence Against Women (LECORVAW)	Soutien aux femmes victimes de violence et à leurs enfants, et renforcement de la société civile sur ces questions

Suite au succès de cette première initiative, AFKAR II, doté d'un budget de 3.000.000 €, a été lancé en 2006 et 24 projets (montant maximum 100. 000 €) ont été sélectionnés.

Plusieurs Etats membres de l'Union européenne ont à leur disposition des montants pour des actions ne dépassant pas 50.000 €, qu'ils peuvent accorder directement aux OSC libanaises, palestiniennes et es ONG européennes qui travaillent au Liban. Parmi eux : les Pays-Bas⁸⁵, Grande-Bretagne, en Allemagne, en Finlande, en Espagne, en Suède et au Danemark.

D'autres coopérations bilatérales et multilatérales ont à leur disposition des dispositifs similaires. Il s'agit principalement des Etats-Unis, de la Banque mondiale, de l'Australie, de la Suisse, du Japon et de la Corée du sud.

Italia cooperazione a financé de 2000 à 2006, une quinzaine de projets exécutés par des ONGs principalement italiennes. Elle dispose d'un système de suivi rapproché des projets qui demande la mobilisation de ressources humaines importantes. Les ONGs internationales ont une obligation d'avoir un partenaire local pour garantir la pérennité des activités. De plus, elle a financé des projets pour les ONGs libanaises pour un montant inférieur à 500.000 €.

La Banque mondiale a financé depuis 2001, le Community Development Project (CDP) qui appuie des programmes spéciaux s'adressant à des groupes vulnérables, en particulier les femmes, les enfants et les handicapés. Bien que mis en œuvre par le CDR, il est exécuté par des ONGs internationales et locales.

⁸⁵ Malgré notre demande de rendez-vous, la responsable des petites subventions à l'Ambassade des Pays bas à Beyrouth s'est excusée faute de temps et s'est contentée de répondre à nos questions par e-mail.

L'US Aid quand à elle dispose en plus d'un grand programme au Liban entièrement exécuté par des ONGs américaines en collaboration avec des partenaires de la société civile locale. Toutefois, pour s'assurer de la collaboration des autorités libanaises, l'US Aid procède chaque fois que cela est nécessaire à la signature d'un protocole d'entente avec le département ministériel ou la municipalité concernée.

Depuis plus de deux ans, un mécanisme de coordination inter-bailleurs a permis des échanges sur les projets « petites subventions » qui ont été rejetés ou accordés, les résultats obtenus, la qualité du travail effectué par les différents bénéficiaires. Ce type de coordination constitue l'un des rares exemples de coordination entre les différents bailleurs de fonds du Liban.

Le Gouvernement continue de financer des institutions de protection sociale qui offrent des services sociaux aux personnes âgées, aux handicapés, les orphelins, gérées par des OSCs libanaises. Toutefois, ce mécanisme géré par le Ministère des affaires sociales s'est révélé clientéliste⁸⁶ et pas transparent. Sa réforme dont le processus a été enclenché n'arrive pas à aboutir en raison du dysfonctionnement du Gouvernement actuel⁸⁷.

5) Principaux défis/ contraintes rencontrés dans l'octroi de l'aide au travers des OSCs

Lors des entretiens pendant la mission, les différents bailleurs rencontrés qui ont acheminés de l'aide au Liban au travers du canal des OSCs ont fait part de plusieurs contraintes qui se sont posées aux. Il ont également évoqués aussi de nombreux défis à relever pour le futur.

Certains de ces contraintes et défis sont spécifiques au Liban et d'autres sont certainement valables pour les pays fragiles ou en (post) conflit :

- L'un des grands défis est de maintenir la dynamique des organisations de la société civile, en dépit de la crise politique qui prévaut dans le pays ;
- La politique d'alignement de la majorité des OSCs affaiblit leurs actes en temps de crise et ils sont incapables de faire preuve de solidarité ou de tout regroupement stratégique ;
- La tendance à se substituer à l'Etat ce qui risque de freiner la réforme de l'administration ;
- Les capacités limitées de nombreuses OSC locales, ainsi que leurs capacités d'absorption et le temps nécessaire pour les accompagner depuis la rédaction de proposition à la gestion de contrat ;
- la difficulté d'avoir une vue d'ensemble sur les OSC locales, étant donné la dynamique propre à ce secteur et la multiplication des organisations depuis 1985 dont certaines se positionnent par rapport à un marché (de l'aide) plus par rapport à un contenu ou à une compétence ;
- Des procédures CE et d'autres bailleurs qui ne sont ajustées ni aux acteurs locaux et à leurs limites, ni au contexte d'instabilité inhérent aux situations post conflit ;
- L'absence de coordination des différents bailleurs présents au Liban.

⁸⁶ Des financements sont octroyés souvent à des associations de développement et de bienfaisance directement liées à de hauts responsables politiques ou dirigées par leurs épouses.

⁸⁷ Confirmé par le Ministre des affaires sociales lors de l'entretien avec la mission.

6.2 Annexe 2 : ETUDE DE CAS

La pertinence et l'impact du canal « société civile » dans les situations de (post) conflit et la capacité de la CE à utiliser les OSC pour transiter les fonds.

La justification d'une telle étude de cas a été acceptée car elle permet de se concentrer sur un type de situation spécifique: état fragile et partenariat difficile (*difficult partnership*)⁸⁸.

L'équipe a notamment cherché à confirmer les propositions suivantes formulées dans le desk phase report.

- Le canal « société civile » est considéré comme généralement pertinent dans les situations de partenariat difficile, de pays en conflit et d'Etat fragile et est apprécié pour sa flexibilité ;
- L'efficacité des instruments de financement direct aux organisations de la société civile peut être dans les situations post conflits / Etats fragiles ;
- Il est nécessaire dans les contextes post conflits / Etat fragile de combiner différents types d'instruments et de financements pour avoir un impact sur les problèmes relatifs aux droits humains.

La présente annexe résume de façon concise quelques éléments de réponse organisés autour de quatre questions principales. Ces réflexions sont le résultat de l'analyse des informations recueillies à travers trois sources principales : des entretiens (en groupe ou individuels) avec des acteurs de terrain, des visites de projets et l'analyse de documents opérationnels ou institutionnels sur ce sujet.

1) Pourquoi utiliser les OSC comme canal pour les fonds CE dans un Etat 'fragile'⁸⁹ comme le Liban ?

Dans une situation comme celle du Liban, plusieurs éléments rendent particulièrement intéressant le canal OSC. Il a effectivement été confirmé systématiquement lors de ce travail que les phases de conflits et les dynamiques culturelles et religieuses font du Liban une société où le citoyen n'a pas confiance en l'Etat et en son appareil administratif (clientélisme, corruption, faiblesse des services publics, paralysie due aux phases de conflit et changements fréquents de gouvernement). Les organisations non étatiques par contre rencontrent plus facilement l'adhérence de la population et leur confiance. Il existe donc une opportunité spécifique pour transiter les fonds par les OSC.

Il ne s'agit pas de conforter une situation où ces organisations remplaceraient l'Etat, ce qui encouragerait un modèle de gouvernance dommageable à long terme. Cependant, en l'absence de progrès notable en matière de réforme administrative, la pertinence de ces OSC comme vecteurs de fonds pour la CE pour des projets de développement paraît plus évidente que dans d'autres situations, où le partenariat avec l'Etat est fonctionnel.

Quasiment l'ensemble des interlocuteurs rappelle que dans un contexte particulier tel qu'au Liban ou l'Etat produit peu de services publics la CE contribue à l'objectif de réduction de la pauvreté et de développement économique et local en appuyant des OSC pour mettre des services de base de qualité à disposition des populations défavorisées.

⁸⁸ Cette approche correspond au groupe C défini dans la méthodologie de l'évaluation et se rapporte plus particulièrement à une réflexion telle que posée par la question évaluative 7.

⁸⁹ Cette classification fait référence à une situation où le processus de réforme administrative n'avance pas, ou les services publics sont quasi inexistantes et/ou de faible qualité et où le sentiment de citoyenneté est dépassé par d'autres affiliations identitaires (notamment de type confessionnel, familial, religieux).

L'utilisation du canal OSC est aussi mise en avant pour promouvoir une culture des Droits de l'Homme et pour appuyer le dialogue et la collaboration entre les diverses communautés au Liban, contribuant de fait à la prévention des conflits. La CE est effectivement perçue comme un bailleur qui s'implique avec les OSC pour la promotion d'une culture des droits de l'Homme notamment à travers un appui à des activités de plaidoyer, mais aussi des projets culturels au service d'une meilleure compréhension inter communautaire – un enjeu crucial dans des environnements post conflits. Cette implication est soulignée comme étant particulièrement importante car les autres acteurs ne s'en chargent pas, que ce soit l'Etat ou certains autres bailleurs. Néanmoins s'il existe bien quelques projets à ce sujet il manque là aussi une approche stratégique de la CE pour appuyer les droits de l'Homme, et ce, malgré l'importance des conflits interconfessionnels au Liban. De plus, le problème de la viabilité de ces initiatives se pose très clairement car le processus d'accompagnement de changement des mentalités implique un long travail et la CE n'assure pas la pérennité de ces appuis. Même si les financements disponibles dans le cadre de programmes comme AFKAR ou pour les microprojets IEEDH sont renouvelés, cela n'implique pas que les projets financés sur une enveloppe reçoivent un nouveau financement dans l'enveloppe suivante.

Il est intéressant de remarquer que sur ces thèmes en particulier, les OSC locales font prendre conscience de l'importance *d'une approche globale* sur l'enjeu des droits de l'homme pour leur défense et leur respect dans les situations de conflits et de post conflits (par exemple à travers une synergie entre approches sociale, juridique et médicale sur les conditions de vie en prison) que n'ont pas toujours ni le bailleur, ni le gouvernement, ni les ONG internationales.

L'appui à tout ce qui permet un rapprochement communautaire, que ce soit à travers de la concertation pour les priorités de développement local, ou des initiatives culturelles, paraît particulièrement porteur dans les situations post conflit. Le problème reste que dans un contexte d'insécurité, les individus ont d'autres priorités (faire face aux problèmes quotidiens engendrés par le contexte de conflit). Donc assurer la pérennité d'une culture de dialogue intercommunautaire nécessite un accompagnement du bailleur encore plus appuyé dans les situations post conflit.

Un problème spécifique au Liban persiste néanmoins : en l'absence de reconnaissance des organisations palestiniennes par l'Etat et leur impossibilité d'accéder à un statut légal, elles ne peuvent pas bénéficier d'appuis direct de la CE. Effectivement, les fonds transitent en majorité par le gouvernement qui ne les prend pas en compte et les autres possibilités restent très restreintes (à travers une ONG internationale ou une organisation libanaise bénéficiant d'un cofinancement, ou un projet IEEDH en fonction des thèmes des appels à proposition). Or ce sont les populations parmi les plus atteintes par la pauvreté, dont la réduction est l'objectif prioritaire de la coopération de la CE.

Sur la période de l'étude⁹⁰ les OSC ont d'ailleurs été associées à de nombreux programmes au Liban, mais souvent de façon indirecte, c'est-à-dire qu'elles ne recevaient pas directement les fonds, et qu'elles n'étaient pas les autorités contractantes directes auprès de la Commission. Malgré leur participation dans plusieurs types de programmes (voir par exemple l'analyse sur ARAL, ESFD au point 4.6.1 du rapport) les OSCs sont donc peu utilisées comme canal pour les financements de la Commission (par rapport aux sommes totales transférées sur le Liban). Il n'y a pas d'ailleurs pas d'analyse stratégique systématique sur ces organisations : bien que le paysage actorielle soit en continuelle évolution et que le nombre d'organisations locales a considérablement augmenté ces dernières années au Liban, une meilleure connaissance institutionnelle de ces dynamiques non étatiques permettrait sans doute d'acheminer les fonds CE à travers les OSC de façon plus efficace. Ce serait donc intéressant de pousser l'analyse sur l'accès direct aux fonds dans des secteurs moins conventionnels mais la logique qui

⁹⁰ 2000 - 2006

prévaut semble être celle du «pays à revenus moyens » alors que précisément un contexte de conflit implique la multiplication de groupes vulnérables, de besoins de base et de poches de pauvreté importantes, problématique sur lesquelles il est généralement reconnue aux OSC une certaine valeur ajoutée.

Si on note leur implication croissante dans la coopération CE-Liban c'est plutôt en réponse au constat fait par la CE de l'échec de la réforme administrative de l'Etat. Au final ce n'est qu'une minorité des fonds CE qui transitent par le canal OSC.

2) Comment la CE a-t-elle élaborée et mise en œuvre les programmes transitant par les OSC?

Une variété de sources de financement existent (micro et macro projets IEDDH ; cofinancement et autres lignes budgétaires ; appui sur des programmes sectoriels ou financés sur les instruments géographiques à travers une autorité contractante placée sous la responsabilité d'un ministère) mais au final relativement peu de fonds sont accordés aux OSC par rapport au budget global alloué à la coopération (dont la majorité transite toujours par le gouvernement).

Il n'existe par contre pas de dispositions spéciales pour permettre un appui en période de conflit, ou du moins, des procédures spéciales pour un accès aux fonds plus flexible pour reprendre des activités dès la fin d'une phase de conflit (par exemple, sans validation préalable par le Gouvernement, mais avec une validation par la DCE, ou à travers une autorité contractante autonome)

Les procédures de la Commission constituent un frein pour la participation des OSCs locales. Elles requièrent un niveau de technicité élevé que ce soit pour répondre à un appel à proposition ou pour gérer un contrat. Plusieurs exemples ont été cités à ce sujet : de petites OSCs en région rémunérant un individu pour préparer la proposition quand elles en ont les moyens ; ou certaines organisations devant rembourser des sommes conséquentes à la Commission faute d'avoir appliquée correctement la règle d'origine. Les ONGs internationales ont plus les moyens de répondre à ces exigences administratives. Les procédures de la CE sont peu conformes aux capacités des OSCs locales, offrent peu de flexibilité, et limite donc la possibilité des acteurs locaux d'obtenir des fonds CE.

Par ailleurs le problème se pose quand différents canaux sont utilisés par la CE pour transiter ses fonds. L'exemple le plus souvent cité est celui de l'éducation des enfants dans les camps palestiniens où interviennent sur financement européen à fois les OSC et l'UNWRA. La valeur ajoutée des OSC par rapport à la structure onusienne n'est pas forcément bien comprise et des tensions entre les deux protagonistes émergent. Un rôle accru de la CE est attendu dans ce type de situation où différents acteurs sont financés dans le même domaine: facilitation du dialogue entre les protagonistes, identification plus précise de leur valeur ajoutée mutuelle, etc.

Plus précisément sur la question de la coopération avec les OSCs moins visibles⁹¹, il est généralement admis que la coopération de la CE avec des OSC locales moins visibles et leurs financements restent difficile à cause de trois facteurs principaux : les procédures de la CE, le contexte légal et sociétal au Liban et les capacités institutionnelles limitées de ces organisations pour comprendre et participer au système du bailleur. La CE n'a pas les moyens dépasser ces contraintes, et il semble que la tendance ne va pas se renverser. Les engagements internationaux impliquent une augmentation de l'aide publique au développement (APD) et la pression pour engager les fonds résulte en une moindre disponibilité pour gérer des 'petits projets' dotés d'une somme absorbable par les petites organisations locales.

⁹¹ E.g. autres que celles qui sont bien établies, urbaines, etc.

Par ailleurs il est difficile structurellement pour les OSC plus petites et moins visibles (donc plus vulnérables) de supporter le laps de temps entre l'identification des besoins dans le document projet et le versement des fonds quand la demande est retenue.

La DCE ne facilite pas le partenariat entre ces OSC et les ONG internationales, que ce soit en aval (pour un partenariat dans un projet cofinancé) ou en amont (quand une ONG internationale est l'organisation contractante, peu ou pas d'accès des partenaires locaux à la DCE). Ce n'est sans doute pas son rôle mais certains regrettent que des dispositions contractuelles ne soient pas prises pour établir quelques principes de partenariat entre les organisations internationales et locales quand un projet est financé à travers une ONG internationale qui « sous traite » la mise en œuvre du projet. Par exemple certaines OSC ont indiqué souhaiter être associées plus directement au suivi du projet avec la CE ou à un dialogue stratégique qui prendrait en compte les leçons de leur expérience de terrain. En ce qui concerne la gestion des projets, elles demandent à ce que certains points soient établis contractuellement : plafond pour les 'over head' des ONG internationales, identification de qui va bénéficier du matériel acquis pour le projet quand il se termine, etc.

Bien que le niveau de technicité de participation à un appel à proposition reste élevé et les documents difficiles pour des petites organisations, plusieurs personnes interviewées ont indiquées qu'une initiative comme le programme AFKAR donne aussi ses chances à de plus petites OSC.

Enfin, les procédures écartent de fait certaines organisations qui auraient dû être ciblées conformément aux orientations stratégiques à cause du coût pour élaborer une proposition des contraintes de gestion de contrat, de la barrière linguistique et des disparités régionales en matière d'accès à l'information.

Quelques recommandations ont été mises en avant, comme celle d'améliorer les canaux de communications (à part la publication web site CE et journaux) pour mieux s'adapter à une culture libanaise de l'échange qui passe par le contact direct et pour diffuser l'information. Comment la CE peut prendre en compte cette réalité ? D'autres préconisent d'axer la sélection sur base du contenu de la proposition et des bénéficiaires plus que sur les critères administratifs. Enfin nombreux sont ceux qui indiquent que pour s'ouvrir plus aux besoins réels identifiés par les OSC locales, il serait opportun de disposer d'un fonds d'appui flexible car les appels à proposition sont limités (thématique réduite, irrégularité de leur publication).

L'identification par la CE des avantages comparatifs entre OSC locales et internationales pour transiter des fonds existe bel et bien mais les ajustements que cela implique ne semblent pas bien pris en compte par la CE. Les avantages des OSC locales tiennent d'abord au sentiment de confiance de la population à leur égard contrairement aux ONG internationales, surtout sur des sujets tabous, particulièrement dans les situations post conflit (torture, violences conjugales et autres conséquences psychiques post traumatiques). De même elles sont plus proches de leurs projets car en lien direct avec la population et parce qu'elles restent présentes, contrairement aux autres qui peuvent quitter le Liban en fonction de leurs priorités et de leurs financements.

Par contre en matière de prestation de service, l'appui aux ONG internationales en partenariat avec des organisations locales permet parfois de répondre à des besoins réels qui n'étaient pas bien identifiés par la population bénéficiaire. Les avantages des organisations internationales tiennent à leurs capacités institutionnelles qui permettent une gestion aisée des obligations contractuelles liées au financement CE et leur force dans l'élaboration des propositions. Leur neutralité est un atout pour faciliter le dialogue entre différentes communautés, pour avoir un accès au Gouvernement où à la communauté des bailleurs.

L'avantage de travailler de façon décentralisée dans la situation actuelle au Liban est soulignée par la plupart de nos interlocuteurs : cela contribue à développer les ressources humaines à la base, et fait émerger des intérêts communs qui réduisent la dépendance au système confessionnel, partisan ou familial.

Pour les organisations locales, le sentiment persiste que les ONG européennes ont « toujours plus d'accès à l'information, à la négociation, aux fonds » et qu'elles représentent souvent une concurrence déloyale. Les OSC locales attendent de la CE qu'elle puisse favoriser le statut du 'sous contractant' local utilisé par les ONGs européennes qui obtiennent les fonds.

Sur la question de l'avantage comparatif des différents instruments financiers de la CE dans un contexte de (post) conflit, on constate un accès très limité aux lignes thématiques (le cumul des projets financés sur ces lignes correspond à une somme totale marginale par rapport à l'ensemble du financement sur le pays). Ces lignes sont néanmoins plus pratiques que les instruments géographiques car ces derniers transitent par le gouvernement ce qui peut encourager un certain clientélisme. Pour les instruments géographiques, les OSC regrettent ne pas être associées à la définition des thèmes des appels à proposition, et l'irrégularité de leur publication.

La déconcentration des responsabilités vers la Commission a permis une amélioration des rapports directs entre OSC et DCE. De nombreux interlocuteurs ont souligné l'importance de l'implication accrue du staff de la DCE dans le suivi des projets et l'accompagnement des OSC qui les gèrent. Le dialogue est facilité puisqu'il se passe directement à Beyrouth au lieu des liens téléphoniques avec le gestionnaire basé à Bruxelles. Les OSC ont aussi le sentiment d'une meilleure appropriation des projets au niveau de la DCE (notamment à travers des visites projets plus fréquentes). Selon celles qui ont été interrogées c'est un élément qui contribue à une efficacité accrue des projets grâce à un suivi de proximité.

Enfin, nombreux sont ceux qui ont mentionné l'importance de conserver un montant directement accessible à la fin d'une phase de conflit pour les projets en cours afin d'éviter de rompre les dynamiques engagées dans des situations d'instabilité que le Liban connaît depuis longtemps.

3) Comment les fonds qui transitent par les OSC sont-ils gérés ?

Les capacités institutionnelles, politiques et de gestion nécessaires pour gérer des fonds transitant par les OSCs sont plus importantes qu'avec d'autres types de canaux.

Un paradoxe apparaît effectivement à propos des capacités à gérer les fonds transitant directement à travers les OSC : les sommes allouées aux OSC, notamment locales, sont généralement limitées, mais demandent un accompagnement important par le staff de la DCE. Il existe une disproportion entre les sommes engagées et le temps nécessaires pour gérer ces fonds, notamment par rapport à d'autres modalités comme l'appui budgétaire ou les appuis sectoriels. Dans une situation d'état fragile, il est difficile d'utiliser des modalités de financement permettant de déboursier de larges sommes (pas d'appui budgétaire possible sans un seuil d'engagement de l'Etat en matière de bonne gouvernance, de stabilité politique et de capacités administratives) et de s'appuyer sur les capacités endogènes de gestion. C'est le cas au Liban. Il est donc nécessaire d'ajuster les ressources humaines à l'accompagnement de petits projets et de transiter les fonds par des acteurs dont les capacités sont en général limitées et dont les organisations restent peu professionnalisées en matière de gestion.

En terme d'instruments, les procédures d'appel à proposition ne sont pas adaptées pour les petites OSC dans un contexte difficile (accès à l'information, maîtrise du niveau de technicité des propositions, parfois même la langue utilisée) et par conséquent renforce les disparités actuelles et géographiques.

Toutefois, la déconcentration et l'engagement du staff de la DCE joue un rôle fondamental et les possibilités d'entrer en contact direct avec lui sont très appréciées. Le problème est donc que les capacités de gestion de petits projets et d'accompagnement de ce type d'acteurs aux besoins spécifiques vont être soumis à des pressions croissantes du fait de l'accroissement des fonds. Le risque de limiter le nombre des «petites subventions» au profit de projets plus conséquents financièrement semble réel. Une réflexion sur l'impact, ou du moins la qualité de ce type d'approche est nécessaire : comment combiner une approche pragmatique (les ressources humaines disponibles en Délégations) et l'intérêt de travailler directement avec certains acteurs locaux – aux capacités institutionnelles limitées - et de financer leurs activités en matière de réduction de la pauvreté ?

Le rôle de facilitation de la CE ou de la DCE entre différents acteurs financés sur un même thème, ou pour des actions en faveur d'un même groupe cible est attendu de la part des OSC. Certains ont souligné leur attente déçue par rapport au rôle de la CE pour améliorer le dialogue entre OSC locales et UNWRA dans les activités – notamment d'éducation – financées pour les réfugiés palestiniens. Puisque la CE finance les deux types d'acteurs, ils s'attendent à ce qu'elle prenne des responsabilités spécifiques pour assurer une bonne coordination des interventions. Ce type de situation, à savoir le fait de canaliser les fonds CE à travers des agences multilatérales et des OSC est typique des situations post conflits et implique sans doute un suivi particulier de la part de la DCE.

Deux autres éléments sont particulièrement importants également pour la coopération dans un contexte conflit – post conflit :

- les capacités d'adaptation de la CE à l'évolution du contexte pour les projets dont les fonds transitent par les OSC et ;
- la viabilité des appuis de la CE à travers les OSC libanaises.

De nombreux acteurs ont confirmé la flexibilité de la CE pour permettre de réorienter des projets en temps de crise (comme par exemple au cours du conflit de l'été 2006). Des exemples de modification des activités ont été cités et les OSC interrogées ont le sentiment général d'une Délégation à l'écoute et utilisant les possibilités d'adaptation (comme les avenants de projets). La flexibilité accordée à une organisation en charge d'un projet en temps de crise repose en grande partie sur un sentiment de confiance établi entre le 'contractant' et la DCE auparavant.

La viabilité des appuis de la CE est par contre généralement perçue comme un point faible malgré l'inclusion plus systématique d'éléments de renforcement des capacités pour les OSC locales au sein des projets. Il semble que malgré le critère 'viabilité' inscrit dans les fiches de sélection de projets OSC cette question ne soit pas bien envisagée.

A cet égard, les interlocuteurs de la mission recommandent l'importance de garantir une pérennité sur le processus plus que sur le projet dans les contextes post conflits - état fragile ; d'appuyer les OSC locales à trouver des partenaires et des débouchés pour des activités génératrices de revenus et de trouver un équilibre entre le financement des activités des OSC d'une part et leurs coûts structurels et leur développement institutionnel d'autre part.

4) Quels résultats ?

Plusieurs organisations interrogées reconnaissent des résultats concrets en matière de renforcement des capacités de plaidoyer et pour conforter l'espace d'expression des OSCs grâce aux appuis de la CE et l'utilisation du canal 'société civile' pour faire transiter les fonds. Des témoignages ont notamment été apportés par rapport à certains thèmes dont les problématiques sont amplifiées par la situation de conflit/post conflit et qui ont bénéficiés de

projets sur fonds CE (code d'éthique des médias, progrès du débat par rapport à la peine de mort, etc.). Certains sont plus porteurs que d'autres car ils ne se heurtent pas aux tabous sociétaux (violence conjugale par exemple) ou politique (torture, sort des réfugiés, utilisation de la méthadone dans les prisons, etc.).

Par contre certains posent la question de l'impact des séminaires et autres événements de sensibilisation financés par la CE, par rapport aux projets de prestation de service sur le terrain qui ont le mérite d'apporter des réponses plus concrètes.

Il a été recommandé par plusieurs interlocuteurs de financer des réseaux plus que des projets pour le rôle de contre pouvoir ou de plaider afin d'appuyer un travail de changement sociétal. Effectivement d'une part il vaut mieux éviter de demander aux membres de prendre sur leurs budgets opérationnels et d'autre part, l'impact de ce type de démarche gagne à s'organiser de façon structurée avec les différents acteurs impliqués.

Plusieurs des interlocuteurs de la mission regrettent aussi l'absence de liens entre les connaissances du terrain et les leçons des projets de prestations de service d'une part, et d'autre part le contenu du dialogue stratégique organisé pour identifier les orientations et les priorités de la coopération CE.

L'efficacité des fonds transitant par les OSC pour répondre aux défis du pays est généralement jugée comme étant satisfaisante mais la question de la durabilité de ces initiatives persiste et affecte finalement l'impact des fonds qui transitent par les OSC. Parmi les raisons invoquées pour cette bonne performance le fait que les OSC ont l'avantage de suivre de près leur projet et sont très impliquées est souvent cité.

Les interlocuteurs de la mission soulignent que ce type de situation (état fragile, situation conflit – post conflit) implique d'appuyer des activités porteuses d'un vrai changement (sociétal, mental) et de le faire dans la continuité. Or une telle démarche va à l'encontre d'un agenda fixé par les thèmes des appels à propositions (exemple IEDDH) et à ce qui est parfois perçu comme étant les 'modes' fixés par le bailleur⁹². Les entretiens font également ressortir l'importance de faire remonter les leçons des expériences financées par la CE à travers les OSC (recherche-action) en associant les universités par exemple, afin de nourrir le dialogue stratégique de la CE avec le Gouvernement, avec la communauté des bailleurs et pour capitaliser son propre travail pour guider ses futures orientations.

Enfin certains soulignent l'importance de développer les droits à travers les services aux plus pauvres pour diminuer leurs dépendances par rapport au système partisan, confessionnel ou familial. En offrant de bons services aux plus démunis, les populations deviennent conscientes de leurs droits et cela contribue à la construction d'une conscience nationale et d'un état civil. La CE doit donc veiller à un équilibre entre le financement d'activités de plaidoyer et l'importance de l'appui pour des projets de prestation de service.

⁹² Une organisation illustre ce point par le fait d'être comme un mannequin auquel on mettrait de nouveaux habits à chaque saison : une saison l'approche genre, une autre saison la torture, etc. ce qui ne facilite le travail des OSC locales sur des processus de changement.

6.3 Annexe 3: Programme des activités

Activités	Date	Heure	Tâches	Responsable (s) ⁹³		
Préparation de la mission	26.11.2007 au 4.12.2007		Ecriture du plan de travail	TL		
			Développement d'outils	TL	IE	
			Recueil des documents disponibles à la DCE (DSP, rapports d'évaluation, etc.)			LE ⁹⁴
			Confirmation des ministères clés et des responsables travaillant avec la société civile, and des interlocuteurs de la délégation			LE
			Arrangement des réunions			LE
	5.12.2007	09:00-15:00	Vol pour le Liban	TL	IE	
	19:00-21:00	Briefing de l'équipe	TL			
Phase d'orientation	6.12.2007	09:30-11:00	OMSAR (Mme Youmna Ghorayeb, Coordinatrice du programme AFKAR)	TL	IE	
		11:30-13:30	Interview avec les chargés de programme de la délégation en charge des programmes la société civile sur base des questions évaluatives (Mme Sibylle Bikar et Mme Lenka Vitkova)	TL	IE	
		13:30-14:00	Lunch break			
		14:00-15:00	Interview avec le chargé de programme de la délégation en charge du projet d'appui aux municipalités sur base des questions évaluatives (Mr Joseph PIAZZA D'OLMO)	TL	IE	
		15:00-16:00	Interview avec le Chef de la section opération de la Délégation sur base des questions évaluatives (Mr Jussi NARVI)	TL	IE	
		16:00-17:00	Visite de courtoisie au Chef de la Délégation	TL	IE	

⁹³ TL = Chef de mission; IE= second expert international; LE=expert local.

⁹⁴ L'expert local doit travailler en collaboration étroite avec le point focal de la mission à la Délégation de la CE.

Interviews	7.12.2007	08:30-10:30	Réunion de cadrage de l'équipe	TL	IE	
		11:00-12:30	Interview avec les responsables de ICSSO ⁹⁵ sur base des questions évaluatives (Movimondo, Mme Serena TREVISAN)	TL		
		12:00-13:30	Interview avec les responsables d'ICSSO sur base des questions évaluatives (RICERCA, Ms Marta PETANIA)		IE	
		13:00-14:00	Interview avec les responsables d'ICSSO sur base des questions évaluatives (Médecins du monde, Ms Bérange MARTIN)	TL		
		14:00-14:30	Pause déjeuner			
		14:30-16:00	Réunion au Ministère de l'Education (Mr Fadi YARAK)	TL		LE
		15:00-16:30	Interview avec le chargé de programme de la délégation en charge des programmes de la société civile sur base des questions évaluatives (Mme Sibylle BIKAR)		IE	
	8.12.2007	09:00-13:30	VISITE DE TERRAIN de l'union des Municipalités du Haut chouf, à Mokhtara	TL	IE	LE
		13:30-14:30	Pause déjeuner			
		15:00 – 17:00	Interview avec les responsables de LCSO sur base des questions évaluatives (AJEM, Père Hady, en face de la prison de Roumieh) et visite du projet	TL	IE	LE
17:00-18:00		Briefing avec le Chef de la mission d'évaluation à Bruxelles	TL			
Analyse des documents	9.12.2007		<ul style="list-style-type: none"> • Documents nationaux de stratégie • Documents de stratégie de pays (DSP) • PIN • Plan d'action de la politique européenne de voisinage • Documents de projet. • Autre littérature. 	TL	IE	

⁹⁵ OSC Internationale

Etude de cas	10-12.2007	11:00-12:30	Interview avec les responsables d'ICSO sur base du questionnaire de l'étude de cas (ICU, Jose Antonio Naya Villaverde)		IE	
		12:30-13:30	Lunch break		IE	
		14:00-16:30	Visite de deux projets financés par la CE dans le camp de réfugiés palestinien de Chatilla, (Association aftal al soumoud)		IE	
		17h30-19h30	Interview avec les responsables d'ICSO sur base du questionnaire de l'étude de cas (Save the children Sweden, Mr Bernhard Hillenkamp,)		IE	
	11-12.2007	09:00-10:30	Interview avec les responsables d'ICSO sur base du questionnaire de l'étude de cas (Permanent Peace Movement, Fadi Abi Allam,)		IE	
		11:00-12:30	Interview avec les responsables d'ICSO sur base du questionnaire de l'étude de cas (A Step Away, Richard Bteich)		IE	
		13:00-14:00	Réunion avec le Président de la commission des Droits de l'Homme au Parlement libanais (Mr Ghassan Mokhayber)		IE	
	12-12.2007	11:30-13:00	Focus group avec cinq (5) ONGs locales travaillant dans le camp de réfugiés palestiniens de Chatilla (Salle de réunion, Save the children Sweden)		IE	

Evaluation de l'aide de la CE octroyée au travers des organisations de la société civile; Note sur la mission du Liban; Avril 2008- PARTICIP GmbH en partenariat avec ECDPM.

Interviews	10.12.2007	08:30-09:15	Interview avec le chargé de programme de la délégation en charge du développement rural (Mme Roula ABBAS)		IE	
		09:00-09:30	Réunion avec les techniciens du Ministère des affaires sociales (Mme Diak Saleh)	TL		
		09:15-10:00	Interview avec le chargé de programme de la délégation en charge du développement économique sur base des questions évaluatives (Mr Fransisco Lopez)		IE	
		10:00-10:45	Meeting Interview avec le chargé de programme de la délégation en charge des microprojets (Mme Maria SANCHEZ)		IE	
		10:00-12:15	Mise à jour de l'agenda	TL		
		12:45-13:30	Réunion avec l'analyste des affaires sociales du quotidien Assafir, (Dr. Zouhair Hawari)	TL		
		14:00-15:30	Réunion au CDR avec la direction du fond économique et social pour le développement (Mr Haithem OMAR)	TL		
		16:00-17:30	Réunion avec Italia coperazione (Mr Paolo CERNUSCHI)	TL		
		18:00-19:00	Interview avec les responsables d'ICSO sur base des questions évaluatives (Africa 70, Andrea Lastrucci)	TL		
	11.12.2007	09:00-10:30	Réunion à la mission résidente de la Banque mondiale (Mme Mona Ziadi, Mme Zeina Khalil)	TL		
		11:00-12:30	Interview avec les responsables d'ICSO sur base des questions évaluatives (FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, Dr Samir FARAH)	TL		
		12:30-14:00	Déjeuner de travail avec le chargé de programme de la Délégation en charge des infrastructures (Bruno Montariol)	TL		
		14:30-16:00	Interview avec les responsables d'LCISO sur base des questions évaluatives (Fondation Père Afif OSSEIRANE, Mona AFEICHE)	TL		
		16:30-18:30	Focus group avec les membres de la plateforme Euromed (Mr Georges Abi-Saleh)	TL	IE	

	12.12.2007	09:00-10:30	Réunion au Ministère de la jeunesse et des sports (Mme Nora MODAD, Coordinatrice nationale programme Euromed jeunesse)	TL		
		09:00-10:00	Interview avec les responsables d'ICSO sur base des questions évaluatives (CISP, Dr Chiari Sartoris)		IE	
		11:00-12:30	Réunion avec Mme Nayla MAWAD, Ministre des affaires sociales du Liban	TL		
		13:00-14:00	Déjeuner de travail avec le chargé de programme de la délégation en charge des programmes de la société civile (Mme Sibylle BIKAR)	TL		
		14:30-16:00	Interview avec les responsables d'ICSO sur base des questions évaluatives (Caritas Lebanon, May Assaad)		IE	
		15:00-16:00	Réunion avec Mr Michael Miller, Chef de la section politique de la Délégation	TL		
		16:30- 18:00	Interview sur base des questions évaluatives (Dr. Karam Karam, Lebanese center for policy management)	TL		
	13.12.2007	08:00-10:30	Preparation of briefing note	TL		
		09:30-10:30	Interview avec les responsables d'LCISO sur base des questions évaluatives (LADE)		IE	
		11:00-12:30	Interview avec les responsables d'LCISO sur base des questions évaluatives (Association AMEL, Dr. Kamal Mohana)	TL	IE	
		13:00-14:00	Réunion avec le Chef département reportage au quotidien Annahar (Mme Aline Farah)	TL		
		14:30-20:00	Rédaction de la note de Débriefing	TL	IE	
Synthesis phase	14.12.2007	11:00-12:30	Réunion de Débriefing	TL	IE	
		12:30-14:00	Déjeuner			
		14:30-15:15	Réunion à l' UsAID (Mme Zeina SALAME)	TL	IE	
		15:30-18:30	Visite du Salon international du livre arabe de Beyrouth			
	15.12.2007	11:00-11:30	Réunion avec LCSO El Jihad lilBina (Mohamed Khansi)	TL		
		10:30-13:00	Draft préliminaire du rapport de l'étude de cas Draft préliminaire du rapport de mission	TL	IE	
		13:00-14:30	Pause déjeuner			
		14:30-18:30	Visites privées à Beyrouth			
	16.12.2007	02:00	Vol sur l'Europe	TL	IE	
Drafting reports	17-20.12.2007		Synthèse et confrontation des notes	TL	IE	

6.4 Annexe 4: Liste des personnes interviewées

1. Délégation de la CE

- LAURENT Patrick, Ambassador, Chef de Délégation, Patrick.laurent@ec.europa.eu ;
- NARVI Jussi, Chef de la section opérations, jussi.narvi@ec.europa.eu ;
- MILLER Michael, Chef de la section politique et économie, michael.miller@ec.europa.eu ;
- LOUIS Olivier-Marie, Chef de la section contrat-finance, olivier-marie.louis@ec.europa.eu ;
- BIKAR Sibylle, Chargée de programme, Justice/Gouvernance/Réfugiés palestiniens, sibylle.bika@ec.europa.eu ;
- VITKOVA Lenka, Chargée de programme, Société civile Jeunesse-Education, lenka.vitkova@ec.europa.eu ;
- MONTARIOL Bruno, Chargé de programme Infrastructure, bruno.montariol@ec.europa.eu ;
- PIAZZA D'OLMO Joseph, Chargé de programme, Réforme administrative - Développement local, joseph.piazzadolmo@ec.europa.eu ;
- ABBAS Roula, Chargée de programme, Développement rural, roula.abbas@ec.europa.eu ;
- LOPEZ-MENCHERO Francisco, Chargé de programme, Secteur privé, francisco.lopez-mencherero@ec.europa.eu ;
- SANCHEZ Maria, Chargée de programme, Développement social -Micro projets Droits de l'Homme , maria.sanchez-gil-cepeda@ec.europa.eu

2. Gouvernement

- MOAWAD Nayla, Ministre des affaires sociales du Liban , rmfhaz@idm.net.lb ;
- YARAK Fadi, Directeur général, Ministère de l'Education, fyarak@hotmail.com ;
- OMAR Haithem, Directeur, Fond économique et social pour le développement (ESFD), Conseil pour le Développement et la reconstruction (CDR), omarh@esfd.cdr.gov.lb ;
- MOKDAD Nora, Coordinatrice nationale, Programme EuroMed jeunesse, nora.mokdad@lebanon.euromedyouth.net ;
- GHORAYEB Youmna, Coordinatrice du programme AFKAR, Bureau du Ministre d'Etat chargé de la réforme administrative (OMSAR), yhacac@omsar.gov.lb ;

3. Municipalités

- EL ASHI Roger, Maire de Mokhtara, Président de l'Union des municipalités du Haut Chouf, ashiro@terra.net.lb ;

4. Agences international de Développement

- ZIADE Mona, Chargée des relations extérieure, Mission résidente de la Banque mondiale, mziade@worldbank.org ;
- EL KHALIL Zeina, Gestionnaire des "small grants", Mission résidente de la Banque mondiale, zelkhalil@worldbank.org ;
- MELLONI Fabio, Directeur, Bureau de l'Office italien de coopération pour le développement, fabio.melloni@esteri.it ;
- CERNUSCHI Paolo, Chargé de programme, Office italien de coopération pour le développement, paolo.cernuschi@esteri.it ;
- MONZINI Jacopo, Assistant technique, Programme d'urgence ROSS , ross.beirut@esteri.it ;
- SAYEGH Christine, Chargée de programme, UsAID Lebanon, sayeghCF@state.gov ;
- SALAME Zeina, Chargée de programme, UsAID Lebanon, salameZF@state.gov ;

5. OSCs Internationales

- FARAH Samir (Dr.), Friedrich Ebert Stiftung, Représentant, feslb@inco.com.lb ;
- HILLENKAMP Bernhard, Directeur du bureau régional pour le Moyen Orient et l'Afrique du Nord, Save the Children Sweden, bhilkamp@scsmena.org;
- LASTRUCCI Andea, Chef de projet, Africa 70, lebanon@africa70.org,
- MARTIN Béangère, Coordinatrice générale, Médecins du Monde, mdmfr.liban@yahoo.fr ;
- MROUE Tamam, Chef de projet, Save the Children Sweden, tmroue@scsmena.org;
- NAYA VILLAVERDE José Antonio, Représentant Résident au Liban, Istituto oer la Cooperazione Universitaria (ICU), iculiban@hotmail.com;
- PETAGNA Marta, Coordinatrice de projet, Ricerca e Cooperazione (RC), m.petagna@ongrc.org;
- SARTORIS Chiara, Directrice bureau Liban, Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP), cispleb@cyberia.net.lb;
- TREVISAN Serena, Chef de projet, Movimondo, leokorn@libero.it ;

6. OSCs locales

- ABBAS Mahmoud M., Directeur, Children & Youth Centre (CYC), cyc@cyberia.net.lb;
- ABDEL SAMAD Ziad, Directeur, Arab NGO network for development, annd@annd.org ;
- ABI SALEH Georges, Coordinateur, Plateforme non-gouvernementale EuroMed, gas@abl.org.lb ;
- ABI-ALLAM Fadi, Président, Permanent Peace Movement, ppmleb@idm.net.lb ;
- AFEICHE Mona, Présidente de la Fondation Père Afif Osseiran, fpao.mcl@idm.net.lb ;
- AINA Kassem, Directeur Général, The National Institution of Social Care and Vocational Training, Beit Aftal Assumoud, kassemaina@socialcare.org;
- AYA Père Hady, Président, Association Justice et Miséricorde (AJEM), ajem@intracom.net.lb;
- BTEICH Richard, Directeur exécutif, A step a way association, info@astepaway.org ;
- CHOUAF Soad, Coordinatrice générale, association Amel, amel@cyberia.net.lb;
- DAWOUD Nasser, Coordinateur, Developmental Action Without Borders (NABAA), yasser@nabaa-lb.org;
- EL KHANSI Mohamed, Directeur du department agriculture, Fondation Eljihad Iilbinaa, binaa@cyberia.net.lb ;
- FAKHERDDINE Walid A., Secrétaire Général, Lebanese association for democratic elections (LADE), w.fakherddine@ladeleb.org ;
- KANAFANI Anni, Vice-président, Fondation Culturelle Ghassan Kanafani, gkcf@cyberia.net.lb;
- MOHANNA Kamel, Président de l'association Amel, amel@cyberia.net.lb;
- NASSAR Yara, Secrétaire Général adjoint, LADE , y.nassar@ladeleb.org ;
- SANADIKI Said, Directeur exécutif, LADE, s.sanadiki@ladeleb.org ;
- SHIRAZI Delly, Coordinatrice de programme, association Amel, amel@cyberia.net.lb;

7. Personnes ressources

- ABDEL SAMAD Salam, Attorney at law, sabdelsamad@hotmail.com ;
- FARAH Aline, Adjoint du Chef de département reportage, Quotidien AN-NAHAR, aline.farah@annahar.com.lb;
- HAWARI Zouhair (Dr.) , Analyste des affaires sociales, Quotidien ASSAFIR, zouhair.hawari@assafir.com.lb ;
- KARAM Karam (Dr.), Directeur de programme, Lebanese center for policy studies, kkaram@lcps-lebanon.org ;
- MOUKHEIBER Ghassan, Président de la commission des droits de l'homme au Parlement libanais, gem@inco.com.lb

6.5 Annexe 5: Liste des documents consultés

- Déclaration de Barcelone sur le Partenariat EuroMed, 28/11/1995
- Consensus européen sur le développement, 2006/C 46/01 ;
- Communication de la commission sur la prévention des conflits, COM (2001) 211 final ;
- Communication de la commission au conseil, au parlement européen et au comité économique et social participation des acteurs non étatiques à la politique communautaire de développement, COM(2002) 598 final
- Communication de la commission au conseil et au parlement européen sur le rôle de l'union européenne dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers, COM(2001) 252 final ;
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, du 21 mai 2003, « Donner une nouvelle impulsion aux actions menées par l'UE dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratisation, en coopération avec les partenaires méditerranéens. Orientations stratégiques » COM(2003) 294 final
- Communication de la commission au conseil, au parlement européen relative au renforcement de la politique européenne de voisinage, COM(2006)726 final
- Déclaration de Paris, 2005 ;
- L'accord d'association UE-Liban, 2002;
- Document stratégie de pays (DSP) Liban 2002-2006;
- Programme indicatif national (PIN), 2002-2004 ;
- Programme indicatif national (PIN), 2005-2006;
- Euromed Partnership Regional strategy paper (RSP), 2002-2006;
- Programme indicatif regional (PIR), 2005-2006;
- Evaluation à mi-parcours du programme MEDA II, 2005.
- Regulation of the European Neighborhood and Partnership Instrument;
- European Neighborhood Policy, Lebanon country report, 2005;
- Politique européenne de voisinage, plan d'action UE-Liban, 2007;
- Document stratégie de pays (DSP) Liban 2007-2013 ;
- La liberté des associations dans la région Euromed, Réseau euro-méditerranéen des droits de l'homme, 2007 ;
- Mid-Term evaluation of the EuroMed youth programme (2001-2003);
- Evaluation of the Economic and social fund (2004);
- Evaluation du projet « programme éducatif et psychosocial pour enfants réfugiés palestiniens au liban », (2005)
- Rapport préliminaire du monitoring des projets CE au Liban, (2007)
- Fiche d'identification, Programme régional "Egalité de genre et société civile" ;
- Multi-donor support to civil society and engaging with "non-traditional" civil society, ODI, 2007;
- Manuel de planification participative du développement, projet ARAL ;
- Lignes directrices des AP du projet AFKAR [2/MED/2003/005-729](#)
- Descriptif sommaire des projets et associations soutenues dans le cadre d'AFKAR (en arabe), projet participation et dialogue ;
- Les ONGs du Liban : réalités & perspectives, Tables rondes AFKAR 2005-2006 ;
- Investing in People Access to local culture, protection and promotion of cultural diversity, Guidelines call of proposal 2007
- Country assistance strategy for Lebanon (CAS), World Bank, 2005 ;
- Les associations civiles au Liban, Dr Karam Karam, Karthala, 2006;
- Tarikh loubnan el hadith (en Arabe), Fawwaz Traboulsi, Riad al rayyes, 2007 ;
- Note sur la situation politique, économique et sociale au Liban, Parlement européen DGIV, 2003.

6.6 Annexe 6: Liste des projets et programmes spécifiquement considérés

- Mineurs en conflit avec la loi, Fondation Père Afif OSSEIRANE ;
- Accès aux droits sociaux juridiques des détenus à la prison de Roumieh, AJEM ;
- Protection des droits des travailleurs migrants (non syriens) et des demandeurs d'asile (non palestiniens) au Liban, Caritas Liban & Caritas Suède ;
- Programme éducatif et psychosocial pour enfants réfugiés palestiniens au Liban, Enfants réfugiés du monde.
- Projet ARAL ;
- Augmenter les capacités professionnelles des journalistes et des reporters sur le processus électoral, LADE ;
- Justice des mineurs, Permanent Peace Mouvement
- Programme Euromed jeunesse ;
- Programme Afkar ;
- Microprojets IEDDH.

6.7 Annexe 7: Liste des abbreviations

AT Assistance technique

CAS Country assistance strategy (Banque mondiale)

CDR Conseil pour le Développement et la Reconstruction

CE Commission européenne

DCE Délégation de la Commission européenne

DSP Document de stratégie de pays

ESFD Economic and social fund for development

IPEV Instrument de la politique européenne de voisinage

OMSAR Office du Ministre d'Etat chargé de la réforme administrative

ONG Organisation non gouvernementale

ONGI Organisation non gouvernementale internationale

OSC Organisation de la société civile

PEV Politique européenne de voisinage

PIN Programme indicatif national

PNUD Programme des Nations unies pour le développement

UE Union européenne

UNRWA Nations Unies – Office de Secours et de Travaux pour les Réfugiés de la Palestine dans le Proche-Orient

**EVALUATION
OF EC AID DELIVERY
THROUGH CIVIL SOCIETY ORGANISATIONS**

Country note

PERU

Contract Number: EVA/116-833

Service Contract for the Evaluation (sectoral and thematic) of European Commission Programmes and Policies in Third Countries, relating to Social and Human Development issues.

April 2008

Evaluation for the European Commission



A consortium composed of PARTICIP, Cideal, Channel Research and South Research
c/o lead company PARTICIP:



Consultants for Development
& Environment

Headquarters:
Merzhauser Str. 183,
D 79102 Freiburg, Germany

Brussels Branch:
Avenue des Arts 50 (5th floor), B
1000 Brussels, Belgium



Centro de Investigación y
Cooperación al desarrollo

Madrid, Spain



Channel Research
Brussels, Belgium



South Research
Leuven, Belgium

Service Contract for the
Evaluation (sectoral and thematic)
of European Commission
Programmes and Policies in Third
Countries, relating to Social and
Human Development issues.

**Evaluation of EC aid delivery
through Civil society
organisations**

Project Supervisor is Susanne Wille of EuropeAid Co-operation Office, Evaluation Unit H6

Contract manager is Mr René Madrid from
:

PARTICIP GmbH;
Consultants for Development and Environment
Merzhauserstrasse 183
D - 79100 Freiburg, Germany
Phone: +49-761-79074-0
Fax: +49-761-79074-90
E-mail: particip@particip.de

The opinions expressed in this document represent the authors' points of view, which are not necessarily shared by the European Commission or by the authorities of the countries concerned.

INDICE

1. INTRODUCCIÓN	1
1.1 CONTEXTO GENERAL DE LA EVALUACIÓN	1
1.2 CONTEXTO ESPECÍFICO DEL INFORME PAÍS PERÚ	2
1.3 ESTUDIO DE CASO REALIZADO DURANTE LA MISIÓN	2
1.4 ARTICULACIÓN ENTRE LAS HIPÓTESIS DE TRABAJO Y LA MISIÓN A TERRENO	3
2. MÉTODOS PARA LA RECOLECCIÓN DE DATOS	3
3. BREVE DESCRIPCIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL PAÍS	3
3.1 SITUACIÓN GENERAL DE LAS OSC	3
3.2 POLÍTICAS NACIONALES(Y REGIONALES) EN RELACIÓN CON EL “CANAL SOCIEDAD CIVIL” ..	4
3.3 ACTORES PRINCIPALES Y PROGRAMAS.....	5
3.4 PRINCIPALES DESAFÍOS Y OBSTÁCULOS EN EL USO DEL CANAL SOCIEDAD CIVIL	6
4. CONSTATAIONES – ELEMENTOS DE RESPUESTA	6
4.1 PREGUNTA EVALUATIVA 1.....	7
4.1.1 <i>Criterio de juicio 1</i> :	7
4.1.2 <i>Criterio de juicio 2</i> :	9
4.2 PREGUNTA EVALUATIVA 2.....	10
4.2.1 <i>Criterio de juicio 1</i> :	10
4.2.2 <i>Criterio de juicio 2</i>	12
4.2.3 <i>Criterio de juicio 3</i>	13
4.3 PREGUNTA EVALUATIVA 3.....	14
4.3.1 <i>Criterio de juicio 1</i>	14
4.3.2 <i>Criterio de juicio 2</i>	15
4.4 PREGUNTA EVALUATIVA 4.....	17
4.4.1 <i>Criterio de juicio 1</i>	17
4.4.2 <i>Criterio de juicio 2</i>	18
4.4.3 <i>Criterio de juicio 3</i>	20
4.5 PREGUNTA EVALUATIVA 5.....	21
4.5.1 <i>Criterio de juicio 1</i>	21
4.6 PREGUNTA EVALUATIVA 6.....	25
4.6.1 <i>Criterio de juicio 1</i>	25
4.6.2 <i>Criterio de juicio 2</i>	26
4.6.3 <i>Criterio de juicio 3</i>	27
4.7 PREGUNTA EVALUATIVA 7.....	28
4.7.1 <i>Criterio de juicio 1</i>	28
4.8 PREGUNTA EVALUATIVA 8.....	29
4.8.1 <i>Criterio de juicio 1</i>	29
4.8.2 <i>Criterio de juicio 2</i>	30
4.8.3 <i>Criterio de juicio 3</i>	30
4.8.4 <i>Criterio de juicio 4</i>	31
4.8.5 <i>Criterio de juicio 5</i>	32
5. CONCLUSIONES	33
5.1 CONCLUSIONES PRINCIPALES SOBRE LAS PREGUNTAS EVALUATIVAS	33
5.2 REFLEXIONES SOBRE TEMAS CLAVES, TENDENCIAS Y DESAFÍOS	35

ANEXOS

- Anexo 1 : Perfil de la sociedad civil en Perú
- Anexo 2 : Cronograma de actividades y lista de personas entrevistadas
- Anexo 3 : Lista de documentos consultados
- Anexo 4 : Estudio de caso
- Anexo 5 : Acrónimos y abreviaciones

El equipo de evaluación para el estudio Perú estuvo integrado por :

- Jean Bossuyt (ECDPM), Jefe de Misión
- Eduardo Toche, experto local
- Malika Hamri, asociada ECDPM

Los miembros del equipo quieren agradecer a los funcionarios de la Delegación de la Comisión Europea en Lima y a las numerosas personas de la sociedad civil, del gobierno y de la comunidad de donantes que se mostraron muy dispuestos y abiertos a compartir ideas, experiencias y perspectivas futuras sobre la temática del canal de la sociedad civil. Esperamos haber hecho justicia a la información e ideas recibidas. El producto final (con sus posibles errores u omisiones) es obviamente nuestra responsabilidad.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Contexto general de la evaluación

La evaluación sistemática y regular de los programas de cooperación constituye una prioridad para la Comisión europea (CE), que busca verificar la gestión de fondos y fomentar una cultura de aprendizaje en el seno de la organización.

En este contexto, los servicios de la CE pidieron a la Unidad de Evaluación de EuropeAid realizar una evaluación de la *ayuda comunitaria canalizada a través de las organizaciones de la sociedad civil (OSC)*. Esta evaluación ha sido integrada en el plan de trabajo 2006 de la Unidad y aprobada por los Comisarios competentes.

Los *objetivos* principales de la evaluación son los siguientes:

- analizar en qué medida la ayuda canalizada a través de la sociedad civil es consistente con los objetivos políticos enunciados por la CE;
- comprender mejor el valor agregado y los riesgos del 'canal' de la sociedad civil en diferentes sectores y contextos geográficos y políticos;
- apreciar el impacto y la sostenibilidad de la ayuda canalizada por vía de las OSC;
- hacer recomendaciones en cuanto a el uso futuro del canal de la sociedad civil, particularmente a la luz de nuevos compromisos de la CE tales como la Declaración de París¹.

La *evaluación* es sobre todo *prospectiva*, con un énfasis particular sobre el aprendizaje a nivel de la CE (sede y Delegaciones). El ejercicio tiene un enfoque estratégico y operativo: ¿por qué utilizar el canal de las OSC (finalidad)? ¿cuándo y en qué condiciones hay que privilegiar el canal de las OSC (valor agregado)? ¿cómo manejar este canal (gestión)? y ¿para qué resultados (impacto)?

Es importante subrayar que no se trata de una evaluación temática (= ayuda atribuida a la sociedad civil) sino de una evaluación focalizada sobre el uso del 'canal' de la sociedad civil (= ayuda atribuida a través de las OSC). Es un nuevo tipo de evaluación, para el que aún se debe definir un marco conceptual y metodológico adecuado. Otras dos evaluaciones de 'canales de ayuda' se están realizando en paralelo².

La evaluación cubre el periodo 2000-2006 y incluye toda la ayuda canalizada vía las OSC, directa o indirectamente, tanto mediante las líneas geográficas como temáticas. La ayuda humanitaria bajo la responsabilidad de la DG ECHO queda fuera del ámbito de ésta evaluación.

En el marco de esta evaluación, los Términos de Referencia proponen una definición de trabajo amplia del concepto de sociedad civil, cubriendo la diversidad de OSC en todas sus formas posibles, según las características nacionales: comunidades locales y tradicionales, institutos, cooperativas, comunidades de base y sus estructuras representativas en diferentes sectores, actores sociales (sindicatos y patronales), asociaciones del sector privado, iglesias y movimientos confesionales, universidades, asociaciones culturales, medios de comunicación.

¹ Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005).

² Las dos otras evaluaciones de tipo 'canal' se focalizan respectivamente sobre los fondos de la CE que pasan a través del sistema de Naciones Unidas y los bancos multilaterales.

1.2 Contexto específico del Informe País Perú

En el marco de la presente evaluación se utilizan diferentes fuentes de información para generar los datos necesarios (por ejemplo: estudio desk; cuestionarios; análisis de Documentos de Estrategia País y Regional; entrevistas con oficiales en la sede, etc.). También se han previsto seis misiones en las diferentes regiones con las que la CE coopera.

Para América Latina se seleccionó Perú, en estrecha colaboración con la Unidad de Evaluación y el Grupo de Referencia. Las razones siguientes influyeron en esta elección:

- el volumen de los fondos canalizados vía la sociedad civil durante el periodo de la evaluación;
- un país en transición de un régimen autoritario hacia una democracia insitucionalizada, abriendo perspectivas para el establecimiento de nuevas relaciones entre Estado y sociedad civil;
- la existencia de una sociedad civil en plena evolución -reflejado por ejemplo en la proliferación de 'redes' de OSC abarcando diversas temáticas;
- la existencia de un proceso de regionalización apoyado por la CE que ofrece nuevas oportunidades para la participación ciudadana;
- la posibilidad de analizar el uso del canal sociedad civil en los instrumentos de cooperación regional entre la CE y la Comunidad Andina (cuya sede está en Lima).

Las visitas al terreno³ constituyen otra fuente de información importante porque ofrecen una oportunidad de constatar 'in situ' los principales desafíos y obstáculos operacionales que surgen cuando se utiliza el canal de la sociedad civil en diferentes contextos geográficos y políticos. Sin embargo, es importante subrayar que *las misiones no tienen como propósito de propiamente 'evaluar' la política comunitaria en el país ni de elaborar un informe aprofundizado con recomendaciones detalladas* (como es el caso cuando se hace una Evaluación de la estrategia comunitaria en un país). La ambición de nuestra corta visita es más bien la de tomar una 'fotografía' de base sobre el funcionamiento del canal sociedad civil en Perú en vista de alimentar el análisis global de la evaluación.

La misión se efectuó entre el 6 y el 16 de enero 2008. El tiempo disponible se repartió entre la capital y una visita a dos regiones de alta concentración de proyectos de la CE (Ayacucho y Huancavelica).

1.3 Estudio de caso realizado durante la misión

Las seis visitas a terreno tienen un cuadro de evaluación común, articulado alrededor de una serie de preguntas evaluativas y criterios de juicio que son tratadas en la sección 4 del informe. Adicionalmente, cada misión tiene como propósito el efectuar un 'estudio de caso' alrededor de una temática específica y de interés particular en el país visitado. Para el Perú, el estudio de caso elegido fue *la pertinencia y la eficacia del canal sociedad civil en el apoyo al desarrollo económico y social al nivel local*. Se seleccionó esta temática en concertación con la Delegación en Lima porque durante el periodo cubierto por la evaluación (2000-2006), la CE ha apoyado diversos programas de desarrollo económico y social a nivel local (por medio de instrumentos geográficos y temáticos) en los que las OSC (en diferentes papeles y capacidades) han sido involucrados. Este estudio de caso debería permitir un análisis más detallado de la estrategia seguida por la CE en relación con el canal sociedad civil. La visita a terreno (Ayacucho y Huancavelica) fue muy útil para coleccionar datos y percepciones de los diferentes actores. El estudio de caso será presentado en el Anexo 4.

³ Los otros países visitados son Benin y Somalia (ACP), Líbano (MEDA), Georgia (TACIS) y Camboya (Asia).

1.4 Articulación entre las hipótesis de trabajo y la misión a terreno

En la fase preparatoria se identificaron algunas hipótesis de trabajo que parecían pertinentes en el contexto peruano y que podían ser verificadas durante la misión :

- la CE ha utilizado de manera estratégica las diversas líneas temáticas para activar el canal sociedad civil ;
- la CE también intentó valorizar el canal sociedad civil en los programas geográficos ;
- los acuerdos ALA permiten a la CE el apoyar a las OSC en su papel de actor/interlocutor en el diálogo sobre políticas públicas o en su función de vigilancia/control de la acción pública ('watchdog agency') ;
- el canal sociedad civil es particularmente eficaz para facilitar la participación ciudadana y el control de la acción pública ;
- el canal sociedad civil es particularmente eficaz para promover el desarrollo económico y social a nivel regional/local ;
- la CE ha apoyado el fortalecimiento institucional de las OSC, entre otras cosas, para aumentar la eficacia de la ayuda que transita por esta vía.

2. MÉTODOS PARA LA RECOLECCIÓN DE DATOS

La misión se estructuró en tres fases consecutivas: una fase preparatoria (antes y al inicio de la visita a terreno); una fase de recolección de datos (en la capital y en las dos regiones visitadas); una fase de capitalización. Se aplicaron los métodos siguientes:

- análisis estadístico de los flujos financieros hacia la sociedad civil;
- análisis de los documentos de política pertinentes para América Latina, la Comunidad Andina y Perú;
- análisis de los principales programas y proyectos;
- identificación del paisaje de actores a diferentes niveles;
- priorización de los actores a entrevistar en la capital y en las regiones;
- elaboración de cuestionarios semi-estructurados para las entrevistas;
- división de trabajo entre los miembros del equipo según las ventajas comparativas;
- organización de intercambios sistemáticos dentro del equipo de evaluación;
- actualización del programa de trabajo en función de la dinámica de las consultas;
- contactos regulares con el punto focal para la evaluación en la Delegación;
- seguimiento de puntos específicos al finalizar la misión..

3. BREVE DESCRIPCIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL PAÍS

3.1 Situación general de las OSC

Dos aspectos definen, históricamente, la estructura socio-económica peruana: una economía primario-exportadora que se impulsa o retrae al ritmo de los precios internacionales y, segundo, una profunda desigualdad en la distribución de recursos que genera amplios y persistentes bolsones de pobreza y pobreza extrema. A ello habría que agregar una fuerte tendencia al "estado-centrismo", es decir, una visión degradada del Estado, que condiciona la

acción de los partidos políticos y las organizaciones sociales, que es entendida como disputa de los recursos públicos.

En ese sentido, la sociedad civil peruana siempre apareció débil y propensa a ser agredida cuando la 'razón de Estado' se imponía. Ello se agravó con el ciclo de violencia política 1980-2000, que dañó ostensiblemente el tejido social peruano. Otro factor fueron las recurrentes crisis económicas. Un tercer elemento fueron los resultados sociales negativos obtenidos con la implementación del modelo económico neoliberal, a partir de los primeros años de la década de los 90.

Así, como resultado, las organizaciones de la sociedad civil peruana muestran una extrema fragmentación, heterogeneidad, informalidad y asimetría. A ello habría que asociarle la existencia de canales formales muy débiles para administrar las demandas sociales y, por lo mismo, una alta propensión a la expresión de protestas que fácilmente derivan hacia escenarios de violencia. Así, puede decirse que en el Perú no se escenifican 'movimientos sociales' sino protestas ante situaciones específicas.

Sin embargo, es necesario puntualizar que muchas de estas deficiencias vistas en la sociedad civil peruana pueden estar sobredimensionándose por la poca capacidad que hay para visualizar nuevos actores y procesos sociales. Por ejemplo, la interesante tendencia de formar redes con características diferentes a las del pasado.

Con el transcurso del tiempo, hacia mediados de la década de los 90, empezó a consolidarse una serie de iniciativas en este sentido, pero ya no en el ámbito de la subsistencia sino en la de impulso de procesos democráticos, cumplimiento de derechos y fortalecimiento de capacidades institucionales (especialmente, investigación e incidencia).

De esta manera, las demandas democratizadoras de la sociedad civil, por ejemplo, impulsó la unión de esfuerzos dirigidos hacia la descentralización, el fortalecimiento de los gobiernos locales, entre otros temas. Asimismo, durante esos años también veremos la consolidación de redes de organizaciones cuya agenda respondían a cumplimiento de derechos, como las redes de mujeres y género, derechos humanos, entre otras. De otro lado, al empezar a surgir nuevas necesidades y roles para las organizaciones sociales, se hizo necesario aunar esfuerzos para fortalecer capacidades en ese sentido, apareciendo redes cuya intención era generar investigaciones o provocar incidencia sobre temas específicos. Sin duda alguna, el contexto democratizador que se formó entre el 2000 y el 2001 fue apropiado para el fortalecimiento de estas nuevas formas organizativas. En ese sentido, muchas de estas redes están ahora legitimadas como interlocutores de la sociedad civil y son reconocidas como tales.

3.2 Políticas nacionales (y regionales) en relación con el canal de la sociedad civil

Una coyuntura propicia para el fortalecimiento de la sociedad civil peruana se formó con la caída del régimen autoritario presidido por Alberto Fujimori. Además de crearse espacios como las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza, un momento importante para el fortalecimiento de la sociedad civil fue el Acuerdo Nacional suscrito el 22 de julio del 2002. Este foro reúne a representantes del Estado, los actores económicos y de la sociedad civil. Asimismo, el proceso de construcción democrática iniciado en el 2001, se preocupó en delinear un marco normativo propicio para la participación ciudadana, sobre todo en el proceso de descentralización que empezó a implementarse desde el 2002.

Paralelo a ello, también hemos tenido el desarrollo de la normatividad municipal que, a semejanza de lo ocurrido en la descentralización, también ha establecido marcos importantes para la participación ciudadana en los ámbitos locales. Estos instrumentos legales establecieron nuevos espacios de participación, como los Consejos de Coordinación Regional/Local (CCR/CCL), los Planes de Desarrollo Concertado (PDC) y el Presupuesto Participativo (PP). Queda mucho camino a recorrer para asegurar que los espacios participativos cumplan con su objetivo. Por ejemplo, a pesar de la importancia que tiene la descentralización para el fortalecimiento democrático, este proceso no se ha traducido en un manejo descentralizado de la cooperación internacional. Así, una ley aprobada por el Congreso de la República, denominada Ley de Creación de un Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable, recorta la autonomía que la Constitución Política les asigna a los gobiernos regionales y locales (al igual que al Congreso y al Poder Judicial) en la gestión de la cooperación internacional y los supedita a la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI)⁴.

A propósito de APCI, fue creada como medio para otorgar mayor eficiencia a la cooperación internacional canalizada hacia Perú⁵, como una manera de superar una situación histórica en que las relaciones entre Estado y sociedad civil siempre fueron marcadas por la sospecha y el conflicto. Sin embargo, muy pronto las intenciones originales fueron distorsionadas por los objetivos políticos. Una ilustración de estas tendencias controlistas fue el conflicto alrededor de una propuesta de ley en 2006 en relación con los financiamientos recibidos por las OSC. Afectaba, entre otras, las libertades de asociación (dado que existe obligatoriedad para el registro) y de contratación (otorgando facultades a la APCI para ‘armonizar’ la cooperación técnica en función a una inexistente “política de desarrollo”). El Tribunal Constitucional concluyó que la norma es inconstitucional, pero este incidente demuestra bien las relaciones más bien tensas entre gobierno y sociedad civil, sobre todo hacia las OSC que se involucran en temas de derechos humanos, gobernanza y control de la acción pública.

No es difícil suponer que bajo este contexto, las OSC no tiene mucho espacio para fortalecerse y, por lo mismo, presentan una fisonomía bastante desagregada y con evidentes problemas de legitimidad. De esta manera, el gobierno prefiere un esquema de relaciones verticales, preferentemente con las organizaciones de base y evita en la medida de lo posible la interlocución con organizaciones con mayores niveles de agregación.

3.3 Actores principales y programas

Dadas estas características, la cooperación internacional está condicionada a seguir la lógica dispersadora del Estado. Algo que ilustra muy bien esta tendencia hacia la desagregación es que en el Perú existen actualmente 400 entidades cooperantes, 900 ejecutoras y casi 2,500 proyectos, de los cuales el 49% es ejecutado por actores no nacionales. En suma, en la cooperación prima una visión estatista centralista, en la que el gobierno central es el que define las estrategias de cooperación y desarrollo, sin promover la concertación ni la participación.

De esta manera, según datos oficiales⁶, entre 1991 y 2000, Perú recibió más de 400 millones de euros en concepto de ayuda al desarrollo por parte de la Comisión Europea. Este monto convierte a Perú en uno de los países de América Latina que más se beneficia de la

⁴ Federico Negrón: “Perspectivas y retos actuales en la gestión de la cooperación internacional en el Perú”. En, Eduardo Toche (comp.): *Perú Hoy: nuevos rostros en la escena nacional*. DESCO. Lima, 2006; p. 156

⁵ La Ley 27692 creó la Agencia Peruana de Cooperación Internacional el 12 de abril del 2002, reemplazando a la antigua Secretaría Técnica de Cooperación Internacional SECTI, que dependía de la Oficina del Primer Ministro.

⁶ “La Unión Europea y el Perú”; en:

http://www.delper.ec.europa.eu/es/eu_and_country/Cooperacion/Bilateral/La_UE_Peru.htm

cooperación de la Comisión Europea. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que la mayor parte de este monto fue en ayuda alimentaria y, en segundo término, en programas de cooperación técnica y financiera.

Al respecto, es importante lo afirmado por Mariano Valderrama, para quien las limitaciones de la cooperación entre Europa y América Latina, son:

- Los programas de cooperación no responden a la agenda latinoamericana;
- Los cooperantes ejercen un peso excesivo en el diseño de las estrategias y proyectos;
- Existe una escasa coordinación entre los donantes e incluso entre los programas de un mismo país cooperante⁷.

3.4 Principales desafíos y obstáculos en el uso del canal sociedad civil

Se destacan los siguientes desafíos:

- A pesar de los avances democráticos, los espacios de concertación Estado-sociedad civil son débiles y meramente formales. ¿Qué papel puede jugar la cooperación (de la CE) en el fortalecimiento de estos espacios?
- Los países catalogados como de 'renta media' tienen como prioridad el apoyar acciones dirigidas a disminuir las brechas de desigualdad. Así, la agenda de la Unión europea para la cohesión social, aun cuando, desde la perspectiva latinoamericana parece sumamente limitada para cumplir con los objetivos propuestos, incide sobre ésta problemática. Sin embargo, la ejecución de la agenda para la cohesión social necesita de una sociedad civil movilizadora en torno a sus derechos, así como un gobierno capaz de actuar con criterios participativos.
- El importante crecimiento económico que se registra en Perú parece prolongarse por algunos años más, por lo que las presiones redistributivas tenderán a incrementarse así como a ampliar las brechas de desigualdad. ¿Qué implicancias hay para la sociedad civil dentro de ésta situación conflictiva, en cuanto al rol que debe jugar, en particular dentro de los espacios donde se prevé una gobernanza difícil (por ejemplo en el medio ambiente)?
- Otro aspecto es el enfrentamiento del gobierno con las ONG nacionales y extranjeras. Si bien las ONG son un medio muy importante para el fortalecimiento de la sociedad civil, el enfrentamiento continuo con el Estado debilita las oportunidades de mejor concertación Estado-sociedad civil.
- El Perú dejó de hacer planeamiento estratégico hace más de quince años y, como consecuencia de ello, carece actualmente de un Plan de Desarrollo Nacional. Esto da como resultado problemas en la armonización y alineamiento de los programas y proyectos. Por otro lado, la cooperación internacional en el Perú da señales débiles en función a una mínima coordinación, que pueda evitar la superposición y la incoherencia de sus intervenciones. Es posible que esto se deba al poco conocimiento de la realidad donde interviene. Al parecer, tampoco tiene un diálogo fluido con sus contrapartes/operadores directos.

4. CONSTATAIONES – ELEMENTOS DE RESPUESTA

⁷ Mariano Valderrama: "¿Mayor coordinación y eficiencia de la cooperación internacional? El caso de la Comisión Europea en el Perú". *En, Mito y realidad en la ayuda externa*. América Latina AL 2006. ALOP. Lima, 2006; p. 40. <http://www.alop.or.cr/trabajo/publicaciones/MitoYrealidad2006.pdf>

PARTE A: VALOR AGREGADO POTENCIAL Y VENTAJA COMPARATIVA DE LAS OSC (criterio de pertinencia)

Esta primera parte examina la estrategia general de la CE en relación con el 'canal sociedad civil' tal como ha sido definida en los documentos de política a nivel global o regional (pregunta evaluativa 1) y concretizada en los Documentos de Estrategia País y Regional (pregunta evaluativa 2).

4.1 Pregunta evaluativa 1

¿ En qué medida y cómo define la CE el posible valor agregado de canalizar ayuda vía las OSC en diferentes contextos geográficos, políticos y temáticos ?

4.1.1 Criterio de juicio 1 :

La CE ha elaborado sobre la especificidad y el posible valor agregado de las OSC en sus documentos de política

La CE ha elaborado documentos de política en el ámbito global (aplicables a todos los partenariados de la CE en el mundo) y regional (específicos para su cooperación con América Latina y con la Comunidad Andina). Estos textos deberían, en principio, influir sobre la cooperación comunitaria con Perú. ¿En qué medida se incluyen en estos documentos compromisos claros e instrucciones operativas en cuanto a el uso del canal de la sociedad civil ?

A *nivel global* la CE reconoce el principio de 'desarrollo participativo' en diferentes declaraciones y documentos de política general. Sobre todo a partir del 2000, se multiplican las referencias a la necesidad de asegurar la máxima participación posible de todos los segmentos de la sociedad en procesos de desarrollo y de cooperación⁸. También se elaboraron, a nivel de la sede, políticas sobre sectores de intervención⁹ y temáticas específicas¹⁰ en las cuales se encuentran referencias generales a la sociedad civil. El documento más operativo es la Comunicación sobre la « Participación de Actores No Estatales en la Política de Desarrollo de la CE » (2002). Este documento (i) ofrece definiciones de la sociedad civil ; (ii) reconoce los diferentes roles desempeñados por las OSC ; (iii) sugiere cómo se podría mejorar la calidad de la participación ; y (iv) presenta buenas prácticas experimentadas en diferentes regiones. Sin embargo, el documento no hace ninguna referencia explícita a la noción de sociedad civil como 'canal de ayuda'.

Recientemente la CE reiteró su voluntad política de involucrar a la sociedad civil en el llamado 'Consenso Europeo sobre el Desarrollo' (2005)¹¹. En este documento, la CE/UE (i) se

⁸ Por ejemplo: el 'Joint Council/Commission Policy Statement on EC's Development Policy' (2000) o el 'European Governance White Paper' (2001).

⁹ La CE ha producido Comunicaciones para los diferentes sectores apoyados (transporte, educación, agua y saneamiento, HIV/Aids) en los cuales también suele analizarse, en términos generales, la relación con la sociedad civil.

¹⁰ La sociedad civil es un problema importante en diversas Comunicaciones sobre el tema de la gobernanza democrática. Por ejemplo, la Comunicación sobre Gobernanza y Desarrollo (2003, 615 final) elabora sobre el papel de la sociedad civil en la promoción de reformas políticas e institucionales.

¹¹ Comunicación de la Comisión COM (2005) 311 final de 13.7.2005 – Propuesta de declaración conjunta del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea "El Consenso Europeo"

compromete a promover la participación de todos los actores en los procesos de desarrollo ; (ii) reconoce el papel crucial de las OSC en la promoción de la democracia, la justicia social y los derechos humanos ; (iii) insiste sobre la necesidad de dar un apoyo institucional a las OSC para que su voz sea reforzada, incluso en el diálogo político, social y económico ; (v) reconoce el rol específico de la sociedad civil europea ; (vi) apunta que la ayuda comunitaria puede utilizar diferentes modalidades, incluso « el apoyo a y vía la sociedad civil ».

A nivel regional hay que referirse en primer lugar a la Regulación ALA del Consejo (1992) que constituye la base legal del partenariado con países de Asia y América Latina hasta fines de 2006. En este documento se afirma claramente que la cooperación comunitaria debería fomentar «la participación, sin discriminación, de todos los individuos o grupos en la vida de sociedad ». Se prevé igualmente que los receptores de la ayuda no sólo serán los Estados y las regiones sino también «autoridades descentralizadas, organizaciones regionales, agencias públicas, comunidades locales o tradicionales, institutos privados y operadores ». La regulación no da muchas precisiones sobre el papel de la sociedad civil ni sobre el valor agregado de canalizar ayuda comunitaria a través de la misma. Esta situación ha sido criticada por las OSC europeas y latinoamericanas. En 2003, un consorcio de organizaciones no gubernamentales llamó a la revisión de la base legal ALA con el propósito, entre otros, de hacer obligatoria la participación activa de las OSC en todo el ciclo de programación ; de prever apoyos institucionales a los actores de la sociedad civil ; y de asegurar que las leyes nacionales faciliten la participación ciudadana¹².

Desde los años 1990, las relaciones entre la UE y América Latina se han desarrollado a nivel regional y subregional (Mercosur, Comunidad Andina, Grupo de San José). Existe un diálogo político institucionalizado para discutir temas de interés común¹³, incluido a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno (en el cuadro de Cumbres América Latina-Caribe y UE)¹⁴ y con las organizaciones regionales (como la Comunidad Andina)¹⁵. Gradualmente, se han ido asociando otros actores al proceso de diálogo (parlamentos, gobiernos locales, sociedad civil, el sector privado organizado, etc.). Los documentos publicados para las cumbres y otras reuniones de alto nivel suelen reafirmar el principio de desarrollo participativo, sin dar ninguna indicación sobre el valor agregado de la sociedad civil (en comparación a otros actores).

Un documento interesante es el 'Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación' entre la UE y la Comunidad Andina (2003), firmado con el propósito de reforzar el partenariado estratégico entre ambas partes. En el Artículo 43 de dicho documento se afirma que « las Partes reconocen el papel y la contribución potencial de la sociedad civil organizada en el proceso de cooperación y acuerdan promover un diálogo efectivo con ésta ». Más concretamente¹⁶, la sociedad civil organizada podrá:

- « participar en el proceso de formulación de políticas, a nivel nacional, según los principios democráticos ;
- ser informada de las consultas sobre las políticas sectoriales y estrategias de desarrollo y cooperación, y participar en ellas, principalmente en los ámbitos que le afectan, en todas las fases del proceso de desarrollo ;

¹² Ver el papel producido bajo la coordinación de Eurostep: *Europe's cooperation with Asia and Latin America: Reviewing the Regulation - a test of the European Union's commitment to poverty eradication*, p. 4

¹³ Por ejemplo : la mejora de la gobernanza ; el refuerzo de las relaciones comerciales y la cooperación para el desarrollo

¹⁴ La primera Cumbre se organizó en Rio de Janeiro (1999), seguida por encuentros semejantes en Madrid (2002), Guadalajara (2004) y Vienna (2006). En mayo 2008, Perú recibe la V Cumbre ALC-UE.

¹⁵ En 2003, la UE y la CAN firmaron un Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación abarcando nuevos temas como la prevención de conflictos, la gobernanza democrática, la lucha contra el crimen organizado, etc.

¹⁶ El texto del Artículo 43 es muy semejante a las disposiciones del Acuerdo de Cotonou sobre la participación de los actores no estatales, firmado en 2000.

- recibir recursos financieros en la medida en que la normativa interna de cada una de las Partes lo permita, así como ayuda al desarrollo de capacidades en sectores críticos ;
- participar en la aplicación de programas de cooperación en los ámbitos que le afecten ».

Las Comunicaciones de la CE constituyen otra importante fuente de información para averiguar la existencia de una política clara hacia la sociedad civil. Durante el periodo cubierto por la evaluación (2000-2006), la CE elaboró dos Comunicaciones específicamente relacionadas con América Latina¹⁷. Ambos documentos enuncian principios generales en relación con la « asociación progresiva » de la sociedad civil en diversos campos clave (por ejemplo en la lucha contra la pobreza o en procesos de modernización del Estado). También insisten sobre la necesidad de favorecer el diálogo y la cooperación entre diferentes familias de actores. Sin embargo, no hay elaboración sobre la especificidad ni el valor agregado de las OSC. En la Comunicación de 2005 hay una sección sobre cómo « canalizar mejor la cooperación y la ayuda al desarrollo » pero no incluye propuestas específicas en cuanto al papel de la sociedad civil.

4.1.2 Criterio de juicio 2 :

La CE ha desarrollado un cuadro global de políticas claras y consistentes para utilizar la sociedad civil como canal de ayuda

La ausencia de una visión clara sobre el valor agregado de la sociedad civil explica porque la CE no dispone, por el momento, de un cuadro de políticas claras y consistentes para decidir cuándo y cómo se debe utilizar el canal de la sociedad civil para lograr los objetivos clave de la cooperación comunitaria.

El vacío relativo de política comunitaria hacia el canal de la sociedad civil no facilita el trabajo de las Delegaciones. El caso de la cooperación CE-Perú constituye un buen ejemplo. Las entrevistas con los funcionarios de la Delegación en Lima sugieren que la CE no tiene una estrategia global de partenariado con las OSC que sea aplicada coherentemente en todos los sectores de intervención y en los diversos instrumentos utilizados por la CE en Perú. Eso se refleja, entre otros, en :

- la falta de capitalización de las (ricas) experiencias acumuladas en el apoyo a las OSC peruanas, incluido en momentos de crisis (como en los últimos años bajo el presidente Fujimori, cuando la cooperación oficial estaba bloqueada) ;
- la ausencia de un diálogo estructurado y sistemático sobre el valor agregado de las OSC en el seno de la Delegación entre las diferentes secciones que trabajan con las OSC ;
- la tendencia, durante el período cubierto por la evaluación (2000-2006), a restringir la problemática de la sociedad civil exclusivamente a la gestión de las líneas temáticas.
- el vínculo más bien débil entre la participación de la sociedad civil y la cooperación política. Ocasionalmente la cuestión de la sociedad civil surge durante el diálogo político¹⁸, pero en general el involucramiento de los niveles superiores de la Delegación con la problemática de la sociedad civil parece haber sido limitada.

Al mismo tiempo, la misión observó el gran interés de los diferentes funcionarios de la Delegación (sobre todo a nivel operativo) por debatir el tema del canal de la sociedad civil. No

¹⁷ Los dos documentos son la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el *Seguimiento de la primera cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea*, COM (2000) 670 final y la Comunicación sobre *Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina*. COM (2005) 636 final.

¹⁸ Esto fue por ejemplo el caso cuando el gobierno intentó reducir el espacio político abierto a las OSC por una nueva ley que daba poderes de supervisión discrecionales a la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI)

faltan ideas sobre cómo trabajar más y mejor con la sociedad civil. En la práctica, la CE ha experimentado con nuevos modos de asociar las OSC, incluido en los programas geográficos (ver las preguntas evaluativas 3 y 6 por más detalles). Pero estos esfuerzos individuales prometedores no reflejan aún una política institucionalizada hacia la sociedad civil a nivel de la Delegación¹⁹.

Los diferentes actores gubernamentales y no estatales, consultados durante la misión, reconocieron que la cuestión de las modalidades para involucrar la sociedad civil es un tema de gran actualidad en un contexto nacional caracterizado por :

- la búsqueda de relegitimación del Estado en el cuadro de procesos de modernización, democratización y descentralización ;
- la necesidad de redefinición del contrato social entre Estado y sociedad civil ;
- la recomposición del tejido de la sociedad civil peruana, con la emergencia de nuevos actores ;
- la evolución de la cooperación hacia enfoques basados sobre los derechos (« right-based approaches »);
- la emergencia de poderes descentralizados al nivel regional y local, ofreciendo nuevas oportunidades de colaboración entre el Estado y la sociedad civil organizada ;
- una demanda creciente de la ciudadanía por una gobernanza más eficaz y transparente ;
- la ausencia de políticas claras y consistentes de la parte del gobierno en cuanto a el uso del canal de la sociedad civil (por más detalles ver el Perfil de las OSC en Perú, Anexo 1).

Conclusion pregunta evaluativa 1

Los documentos de políticas globales y regionales (ALA, América Latina y Comunidad Andina) de la CE/UE reconocen la necesidad de implicar a la sociedad civil en los procesos de desarrollo y de brindarle apoyo mediante programas de capacitación para que pueda jugar su papel en áreas críticas. Pero mas allá de estos principios generales, la CE aún no ha definido una visión clara sobre el valor agregado de la sociedad civil como 'canal' de ayuda. Este déficit se repercute en la cooperación comunitaria a nivel de países individuales como Perú. La misión no encontró una estrategia bien definida e institucionalizada (a través de sectores, programas e instrumentos) para trabajar con la sociedad civil como 'actor' (como lo prescribe los documentos de política de la CE) y como 'aliado' y para alcanzar objetivos claves de la CE en Perú.

4.2 Pregunta evaluativa 2

¿ En qué medida la CE tomó decisiones claras durante el proceso de programación en cuanto a el uso del canal de las OSC en documentos de estrategia nacional/regional ; en partenariados difíciles y en areas de intervención prioritarias a nivel sectoral y temático ?

4.2.1 Criterio de juicio 1 :

Los documentos de estrategia país y región incluyen una posición clara en relación con el uso de las OSC como canal de ayuda

¹⁹ En este contexto, la observación fue hecha que la política hacia la sociedad civil en el pasado solía depender en gran medida de la opinión personal del Jefe de Delegación.

El proceso de programación ofrece otra oportunidad a la CE de precisar su estrategia de utilización del canal de la sociedad civil, tanto en el ámbito nacional que regional. ¿En qué medida fue este el caso en Perú?

Veamos en primer lugar el nivel nacional. Entre 1990 y 2001, la cooperación con Perú alcanzó un volumen de más de € 276 millones en pagos²⁰, situando al país entre los beneficiarios principales de la ayuda comunitaria en América Latina. La cooperación se canalizó por dos instrumentos geográficos creados por la Regulación ALA: la cooperación financiera y técnica, por un lado, y la cooperación económica, por otro. Adicionalmente esto se efectuó mediante una ayuda sustancial para la seguridad alimentaria (en el sentido general), que llegó a representar una tercera parte de la asistencia. Gran parte del presupuesto de cooperación con el Perú es canalizado por diversos instrumentos temáticos (medio ambiente, bosques tropicales, cofinanciación con ONG²¹, cooperación descentralizada, Iniciativa Europea por los Derechos Humanos y la Democratización, salud reproductiva, y asistencia humanitaria).

Considerando el deterioro de la situación política en esos años, la CE tomó la decisión de 'congelar' la cooperación a partir de 1998, limitándose a continuar los proyectos existentes. Esta decisión fue revocada en Diciembre 2000 cuando el país entamó un proceso de transición política. En 2001, la CE se comprometió con un paquete de proyectos por un valor de € 61 millones cuyo enfoque principal era la lucha contra la pobreza, sobre todo mediante actividades orientadas hacia el desarrollo económico y social a nivel regional y local²².

La elección de Alejandro Toledo como presidente en Junio 2001 abrió la vía a un nuevo ciclo de programación de la cooperación para el período 2002-2006. El Documento de Estrategia País 2002-2006 Perú tuvo un presupuesto indicativo de € 86 millones, repartido en tres prioridades:

- Apoyo al Estado de Derecho y la reforma institucional (+/- 15%)
- Desarrollo socio-económico (+/- 60%)
- Integración regional (+/- 25%)

El documento también propone la continuación del programa PASA en el campo de la seguridad alimentaria (iniciado en 1997) y el uso de diversas líneas temáticas. Sin embargo, el Documento de Estrategia País 2002-2006 no contiene puntos específicos sobre la problemática de la sociedad civil. No hay análisis estratégico del papel de la sociedad civil en el contexto de la transición democrática y la búsqueda de nuevas relaciones entre Estado y sociedad civil. El documento enuncia algunos principios generales de cooperación (sección 5.2) pero en éstos no figura el concepto de desarrollo participativo. En las lecciones aprendidas con la cooperación en el pasado no se capitaliza la experiencia adquirida para con la sociedad civil. Tampoco hay indicaciones básicas sobre « cuándo, cómo y para qué » trabajar con la sociedad civil. Se mencionan diferentes líneas temáticas que son importantes en una perspectiva de apoyo a la sociedad civil, pero sin dar precisiones sobre su finalidad y utilización en el marco de la estrategia global de la CE en Perú.

El tratamiento superficial de la sociedad civil –como actor y canal de ayuda- se puede explicar parcialmente por el hecho de que la generalización del enfoque participativo en procesos de desarrollo y de cooperación comunitaria era algo relativamente nuevo al inicio de los años

²⁰ Fuente: Documento de Estrategia Perú 2002-2006.

²¹ En los años noventa, la cofinanciación ONG y la cooperación descentralizada representaban más de 20% de la ayuda total de la CE, lo que se traducía en una media de 15-20 nuevos proyectos financiados cada año.

²² Incluyendo los siguientes programas : Prodelica (capacidades productivas a nivel regional), Amares (reforma del sector salud), Propoli (lucha contra la pobreza urbana) y Prodapp (desarrollo alternativo a la producción de coca).

2000. La noción de « canal » de ayuda no constituía aún un marco de análisis frecuente para la CE. Sin embargo, no deja de ser sorprendente constatar el nivel de reflexión estratégico limitado sobre el valor agregado de las OSC en un Documento de Estrategia que concentra su apoyo en áreas (como el desarrollo social y económico) donde la sociedad civil normalmente juega un papel clave para asegurar la apropiación y la sostenibilidad.

El Documento de Estrategia 2007-2013 trasluce el mismo abordaje minimalista en relación a la sociedad civil en general, y a el uso del las OSC como canal de ayuda, en particular. Esto sugiere que aún hay un largo camino por recorrer para integrar plenamente la dimensión de la sociedad civil en los procesos de programación de la ayuda.

A nivel regional, hay que distinguir dos tipos de programación. Primero, la estrategia comunitaria hacia América Latina en conjunto. En abril 2002, la CE adoptó un documento de programación 2002-2006 para toda la región en el cual el fortalecimiento de las relaciones entre las sociedades civiles de ambas regiones figura como una de las prioridades. Esto se tradujo en la continuación de programas 'horizontales' orientados a apoyar redes de colaboración entre agentes europeos y latinoamericanos (ciudades, empresas, universidades), financiados como programas plurianuales sobre la línea de cooperación económica. En el ámbito de la sociedad civil se destaca el programa ALFA (América Latina Formación Académica) entre universidades y ATLAS destinado a fomentar relaciones entre cámaras de comercio de ambas regiones.

El segundo tipo de programación se refiere a la cooperación entre la CE/UE y la Comunidad Andina (CAN). La Estrategia Regional para la Comunidad Andina del 2002 al 2006, incluye cinco proyectos de un valor total de € 27 millones. La estrategia no elabora sobre las modalidades de apoyo a la sociedad civil, con la excepción de una referencia a la necesidad de « identificar el socio más adecuado para llevar a cabo una acción : institución regional andina, institución regional especializada, institución nacional, ONG, etc ».

En esta cartera hay que destacar un programa de apoyo a la participación de la sociedad civil en el proceso de integración regional (con una contribución de la CE de € 4,1 millones). La inclusión de este programa refleja la voluntad de la CE de apoyar a todos los actores del proceso andino de integración con el doble objetivo de democratizar la integración y de favorecer la construcción de una zona andina de paz. En el plano de actividades específicas se intenta reforzar o crear redes regionales andinas de representantes de la sociedad civil. Según el personal de la CE y de la Comunidad Andina consultados durante la misión, este programa fue « un salto a terreno desconocido ». En la fase de ejecución surgieron toda una serie de desafíos operativos surgieron : ¿cómo asociar sociedades civiles muy distintas y poco organizadas a nivel regional al proceso de integración ? ¿Cómo asegurarse de la diversidad y la representatividad al mismo tiempo? ¿Qué papeles deben jugar las OSC y cuáles son las limitaciones propias al desarrollo participativo ? ¿Cómo apoyar eficazmente el desarrollo institucional de redes regionales de OSC ?

4.2.2 Criterio de juicio 2

La CE tiene una estrategia para canalizar ayuda via las OSC en 'partenariados difíciles' (donde las OSC operan fuera del marco de la cooperación bilateral)

Entre 1998 y 2001 la cooperación bilateral estaba 'congelada' debido al difícil partenariado entre la UE y Perú bajo el régimen autoritario del presidente Fujimori. En este periodo, la CE utilizó las líneas temáticas para continuar su apoyo. De facto, la sociedad civil funcionó así como canal de ayuda alternativo. La misión no ha encontrado documentos estratégicos en los

cúales la CE explica su visión sobre las modalidades para ejecutar este giro en la gestión de la ayuda comunitaria, o sobre las oportunidades, riesgos y límites asociados a el uso del “canal sociedad civil” en un clima político crispado.

El Documento Estrategia Perú 2002-2006 fue elaborado en un contexto de transición democrática. El documento ofrece un análisis claro de los grandes desafíos de la nueva administración frente a la herencia negativa de la era Fujimori (desinstitucionalización, corrupción manejada desde el Estado, violaciones de derechos humanos, etc.). Sin embargo, no examina las implicancias del nuevo marco político-institucional para la cooperación existente con la sociedad civil ni los nuevos papeles que las OSC podrían desempeñar en los procesos de resolución y prevención de conflictos en un país que sufre de fragilidad estructural (a nivel político, social, cultural y ecológico).

La ausencia de una programación explícita en relación con la sociedad civil no ha impedido a la CE financiar proyectos interesantes con un fuerte potencial de reducción de tensiones y conflictos. Por ejemplo, la CE ha apoyado ciertas actividades de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), establecida para tratar con las secuelas de 20 años de violencia política y social y formular propuestas. En este marco hubo espacio para la participación de actores de la sociedad civil.

El Documento Estrategia Perú 2007-2013 subraya la nueva estabilidad política que impera desde 2001, así como los progresos realizados en la democratización, en la construcción de un Estado de Derecho y la modernización/descentralización del Estado. Sin embargo, también reconoce que estos procesos aún necesitan consolidarse y que aún existen en Perú muchas fuentes de conflicto continúan existiendo en Perú, ligadas a la exclusión, la pobreza y la desigualdad vigente. Frente a estos desafíos estructurales, el documento se limita a enumerar posibles *proyectos* que la CE podía apoyar en este ámbito. No hay un análisis más profundo sobre las *estrategias* que la CE podría adoptar para conseguir logros sostenibles, ni una reflexión convincente sobre el *valor agregado de la sociedad civil* en estos procesos.

4.2.3 Criterio de juicio 3

La CE ha desarrollado una estrategia para canalizar ayuda vía las OSC en áreas prioritarias a nivel sectoral y temático

Los Documentos Estrategia Perú 2002-2006 y 2007-2013 concentran los recursos comunitarios en dos sectores o áreas temáticas principales: (i) apoyo a la transición democrática y (ii) desarrollo económico y social (rebautizado como ‘cohesión social’ en el Documento 2007-2013). En cada área, se podría asumir que las OSC están llamadas a desempeñar papeles importantes y complementarios al Estado -en la perspectiva de asegurar la apropiación y una mayor sostenibilidad de los proyectos²³. Sin embargo, pese a la pertinencia del canal de la sociedad civil, ninguno de los Documentos Estrategia Perú definen una lógica de intervención clara hacia la sociedad civil²⁴.

Conclusión pregunta evaluativa 2

²³ La necesidad de involucrar la sociedad civil en estos procesos está previsto en documentos de política general (por ejemplo en el ‘Consenso Europeo’ de 2005) o en documentos relativos a la problemática de la cohesión social, que ocupa un lugar central en la programación 2007-2013 entre la CE y los países de América Latina.

²⁴ Sólo en el ámbito del apoyo comunitario al proceso de descentralización, el Documento de Estrategia 2007-2013 insiste de manera explícita sobre la necesidad de involucrar plenamente la sociedad civil en el diseño, la ejecución y el seguimiento de los proyectos y acciones.

En teoría, la programación multianual ofrece una oportunidad clara para precisar la estrategia (como por ejemplo la política a seguir para con la sociedad civil) que la CE identifica en determinados contextos políticos y geográficos²⁵. En el caso del Perú, los ciclos de programación no han servido para definir una estrategia clara de *apoyo a y a través de* las OSC. Y ello pese a que las circunstancias eran propicias a una reflexión profunda sobre el valor agregado del canal de la sociedad civil, considerando: (i) la larga tradición de apoyo comunitario a la sociedad civil; (ii) las experiencias adquiridas en el uso de la sociedad civil como 'canal alternativo' durante la suspensión de la ayuda oficial; (iii) la contribución potencial de las OSC a los sectores de concentración del apoyo comunitario en Perú. Todo esto sugiere que la cooperación financiera y técnica con el Perú aún está muy anclada en la lógica de proyectos, y no tanto en una lógica de acompañamiento de procesos de transformación a nivel político, institucional, económico y social.

PARTE B: CONSISTENCIA CON LOS OBJETIVOS POLÍTICOS (criterio de consistencia)

En esta segunda parte se examinan las *prácticas comunitarias relacionadas con la utilización de la sociedad civil en su función de canal de ayuda*. El objetivo es averiguar el *nivel de consistencia* entre lo que la CE se ha propuesto hacer según sus documentos de política y su programación, de un lado, y lo que hace concretamente en el terreno, por otro lado. El 'test' de consistencia se hará en relación con (i) los diferentes papeles de las OSC (pregunta evaluativa 3); (ii) las diversas categorías de OSC, los enfoques seguidos y los diversos instrumentos (pregunta evaluativa 4) y (iii) los nuevos compromisos de la CE, en particular las implicaciones de la Declaración de París (pregunta evaluativa 5).

4.3 Pregunta evaluativa 3

¿ En qué medida y cómo la ayuda de la CE, canalizada vía las OSC, ha sido consistente con los objetivos políticos enunciados en cuanto a los diferentes papeles de las OSC (i.e. brindar servicios sociales en el contexto de la lucha contra la pobreza y ejercer actividades de incidencia política) ?

4.3.1 Criterio de juicio 1

La CE ha asegurado una consistencia global en el apoyo a las OSC involucrados en brindar servicios sociales en los diferentes sectores de intervención

Los documentos de política de la CE reconocen el papel importante que las OSC pueden desempeñar en los sectores sociales, particularmente en dirección a los grupos pobres y marginales. El valor agregado se sitúa no solamente en la ejecución de proyectos (como 'prestadores de servicios') sino también en la participación del diseño y el seguimiento de la acción. ¿En qué medida valorizan los programas de la CE en Perú el potencial de las OSC orientados a brindar servicios sociales durante el periodo 2000-2006?

Como hemos indicado líneas arriba, la CE ha concentrado gran parte de la ayuda ofrecida en el marco de sus programas geográficos al desarrollo económico y social. Basándonos, sobre

²⁵ En el cuadro de la presente evaluación, un análisis comparativo fue realizado de Documentos de Estrategia País (de todas las regiones del mundo). Se pudieron identificar ejemplos de buenas prácticas en el sentido que la CE ha realmente 'pensado' de manera estratégica cómo el canal de la sociedad puede ser optimizado en el contexto específico del país.

todo, en una visita de terreno a las regiones de Ayacucho y Huancavelica dónde se ejecutan diversos programas de lucha contra la exclusión, la misión pudo hacer las constataciones siguientes :

- El modo de cooperación con las OSC que predomina es la tercerización, o la implicación de la sociedad civil en la ejecución de proyectos del gobierno. En la práctica, ésto significa que las OSC suelen entrar en el juego solamente al final de la recta, cuando las autoridades gubernamentales buscan mediante licitaciones aquellos actores que pueden ofrecer prestaciones técnicas determinadas.
- En el periodo 2000-2006 no hay información sistematizada sobre las consultas a las OSC en las fases de indentificación y formulación de proyectos para el periodo 2002-2006, y de todos modos, parece que éste haya sido más bien limitado.
- La CE no tiene una estrategia bien definida para el uso de la sociedad civil como canal de ayuda en los sectores sociales ni para promover un diálogo con el gobierno sobre cómo establecer 'partenariados inteligentes' entre Estado y sociedad civil en programas que brindan mejores servicios a grupos pobres o marginales.
- Este relativo déficit en cuanto a marco político y estratégico se refiere implica que la CE no está necesariamente bien situada para poder ser pro-activa frente a las nuevas oportunidades que se presentan a nivel local. Por ejemplo, los actores entrevistados en Ayacucho insistieron sobre el clima relativamente favorable para la 'co-producción' de servicios sociales entre Estado y sociedad civil (respetando las ventajas comparativas de cada tipo de actor). Pero la efectivización de partenariados públicos-privados requiere el fortalecimiento de las capacidades tanto de gobiernos regionales/locales como de la sociedad civil (sobre todo en su papel de interlocutor en el diálogo sobre las políticas y como actor de vigilancia). De este modo nos parece que la ayuda comunitaria, importante en la región, no puede responder de manera adecuada a los desafíos dada la ausencia de una estrategia bien definida.
- La tercerización de la sociedad civil puede reducir el margen de las OSC involucradas en los procesos de desarrollo económico y social. Las licitaciones tienden a privilegiar a ONG que se han organizado como ente comercial, capaces de captar fondos públicos o de ayuda internacional. Así se corre el riesgo de que la selección de los actores sea determinada más por los procedimientos, y menos por un conocimiento del paisaje de la sociedad civil, y de la diversidad de actores con capacidad para participar de manera eficaz en los proyectos y programas.
- En muchos casos, la CE consigue asegurar la consistencia entre los objetivos políticos y su puesta en práctica durante la ejecución misma de proyectos y programas de tipo económico y social. La misión pudo constatar que diversos programas (PROALPACA, AMARES) han ido gradualmente creando nuevos espacios que permiten a la sociedad civil desempeñar un papel más amplio, sobre todo a nivel del diálogo sobre las políticas de desarrollo regional y local. Estas dinámicas positivas a nivel de programas apoyados ofrecen a la CE una oportunidad para dar un salto y pasar de las prácticas 'instrumentales' (= las OSC como ejecutor de proyectos) a un partenariado más estratégico y a largo plazo donde se intente valorar todo el potencial de las diversas categorías de OSC en 'procesos' de desarrollo económico y social.
- La CE también ha apoyado iniciativas propias de las OSC en el ámbito del desarrollo económico y social por medio de las líneas temáticas, sobre todo mediante la cofinanciación con ONG. Existen proyectos complementarios con los programas geográficos y casos de proyectos 'aislados' a corto plazo y de sostenibilidad dudosa. No hay una capitalización global del funcionamiento de este tipo de proyectos en sectores sociales, canalizados directamente a través de la sociedad civil.

4.3.2 Criterio de juicio 2

La CE ha asegurado una consistencia global en el apoyo a las OSC involucradas en trabajo de incidencia política ('advocacy work') en relación con los principios de la apropiación, el partenariado y el diálogo político.

El papel 'político' de las OSC –como interlocutores en procesos de formulación de políticas nacionales, sectoriales y locales y como actores de vigilancia de la acción pública- ha crecido en importancia durante la última década. La CE se ha comprometido a promover la participación de las OSC en procesos de formulación de políticas y de apoyarlas para que asuman nuevas responsabilidades. ¿En qué medida la CE se aseguró de la aplicación consistente de este objetivo? ¿Qué se hizo en la práctica?

Basándose sobre un análisis desk y consultas en el terreno, la misión ha podido observar las evoluciones siguientes:

- La CE ha apoyado diversos proyectos orientados a capacitar las OSC peruanas a expresar su 'voz'; asegurar la defensa de derechos humanos; y participar en procesos de diálogo sobre políticas de desarrollo.
- El apoyo ha sido canalizado en su mayor parte mediante líneas temáticas, como por ejemplo la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH)²⁶.
- La CE está experimentando con apoyos dirigidos a fortalecer la capacidad de las OSC para ejercer una vigilancia ciudadana. En este marco se puede hacer referencia al proyecto 'Promoción de la participación política de las mujeres peruanas en el ejercicio del derecho al sufragio y en el uso de mecanismos de vigilancia ciudadana'. Se trata de un tema relativamente nuevo para la CE, y que presenta muchas oportunidades para apoyos estratégicos, incluso en el marco de los instrumentos geográficos²⁷. Es un ámbito que implica con riesgos, teniendo en cuenta la resistencia de las autoridades contra este tipo de actividades de la sociedad civil.
- La CE ha establecido vínculos con diferentes OSC involucradas en temas de incidencia política, pero hay una conciencia creciente de la necesidad de mapear el paisaje de la sociedad civil y sus potenciales (tanto a nivel nacional como en las regiones prioritarias de intervención). Esto podría facilitar una identificación más estratégica para futuros partenariados con OSC (incluso las nuevas 'redes' de OSC que se han ido estableciendo alrededor de desafíos claves (como la protección del medio ambiente).
- En sus apoyos a las OSC activas en el campo de la incidencia política, la CE aún parece seguir una lógica de 'financiamiento de proyectos' a corto plazo. Es difícil destacar una estrategia global de 'apoyo a procesos' a medio y largo plazo, con un papel proactivo por parte de la Delegación, aunque hay evoluciones positivas en este sentido..
- En el marco de la cooperación ALA no hay espacio, por el momento, para financiar programas globales para fortalecer a las OSC en su capacidad para participar en el diálogo político o para llevar a cabo campañas de incidencia política, como suele pasar en la cooperación UE-ACP desde que se concluyó el Acuerdo de Cotonou. Según diversos interlocutores, programas de este tipo podrían ser de gran utilidad en Perú, sobre todo en temas de relativa novedad como los derechos sociales y económicos, la transparencia en las industrias extractivas o la sostenibilidad ambiental.
- En el ámbito de la cooperación política parece haber existido una búsqueda efectiva de complementariedad entre los instrumentos temáticos y geográficos de apoyo a la sociedad civil (por medio de un trabajo de equipo entre las diferentes secciones de la

²⁶ En el cual hay que destacar el programa microproyectos en derechos humanos y democracia en Perú, cuya convocatoria 2005 buscaba apoyar iniciativas ligadas a los derechos de niños, a los derechos de la mujer y a la reducción de la tortura.

²⁷ Durante las visitas en las regiones de Ayacucho y Húancavelica, las OSC insistieron sobre la necesidad para la CE de aumentar su apoyo a la capacitación de la sociedad civil a seguir y monitorear la acción de los gobiernos regionales y locales.

Delegación) y de coordinación con los donantes (por medio de la Mesa de Donantes sobre la Democracia y los Derechos Humanos).

Conclusión pregunta evaluativa 3

En términos generales, hay una cierta consistencia entre las políticas y las opciones programáticas (no muy concretas) de la CE hacia la sociedad civil, de un lado, y el uso de las OSC en su doble papel de 'prestarios de servicios' y 'actores de incidencia política'. La CE canaliza recursos vía las OSC para ambas funciones de manera directa (líneas temáticas) o indirecta (líneas geográficas). Se trata generalmente de actividades donde las OSC tienen un valor agregado y muestran logros apreciados por los beneficiarios. Sin embargo, la misión subraya que el *potencial de las OSC está subvalorado* tanto en los programas de apoyo a sectores sociales como en procesos de formulación de política. Para mejorar la consistencia de sus intervenciones, la CE es invitada a invertir en un mapeo/conocimiento de OSC pertinentes (para ambas funciones) y enmarcar el apoyo comunitario en una estrategia global sobre el uso del canal de la sociedad civil.

4.4 Pregunta evaluativa 4

¿ En qué medida y cómo la ayuda de la CE, canalizada vía las OSC, ha sido consistente con sus objetivos políticos enunciados en cuanto a los actores a apoyar y los enfoques e instrumentos a utilizar ?

4.4.1 Criterio de juicio 1

La CE ha asegurado una consistencia global en su apoyo a las diferentes categorías de actores de la sociedad civil

Los documentos de política globales, sectoriales y regionales, formulados por la CE en la última década en cuanto a la sociedad civil se refiere, destacan la necesidad de trabajar con la sociedad civil en toda su diversidad, y en particular con las OSC del país beneficiario. Se trata de un cambio de política significativo, cuando se compara a los modos tradicionales de cooperación indirecta, que solían privilegiar las ONG, y dentro de este grupo, sobre todo las ONG europeas.

¿Cómo se ha traducido este cambio de política en la práctica en el caso de Perú? ¿Se nota una diversificación de los actores de la sociedad civil involucrados? ¿ En qué medida se ha reforzado el protagonismo de las OSC peruanas (incluso en términos de acceso a los fondos comunitarios) ? Se ha clarificado la división de tareas entre OSC peruanas y sus contrapartes europeas/internacionales?

Durante la misión se pudo observar que las ONG individuales aún constituyen el canal privilegiado de la ayuda comunitaria. Se nota poca diversificación hacia otro tipo de actores de la sociedad civil, como redes temáticas, alianzas de OSC, actores sociales, universidades e institutos de investigación, comunidades de base, etc., a pesar del interés estratégico y el potencial que estas organizaciones podrían aportar para avanzar sobre las prioridades de la cooperación europea con el país.

Esta situación se explica por diferentes factores: (i) la política de tercerización seguida en los programas geográficos de la CE, que privilegia un grupo (más bien restringido) de operadores

individuales con la capacidad técnica-administrativa para prestar determinados servicios ; (ii) el sistema de convocatorias utilizado en las líneas temáticas, que pueden imponer exigencias de calidad demasiado elevadas para ciertos actores de la sociedad civil (sobre todo las organizaciones de base) y que no siempre permiten un apoyo a agrupaciones de OSC; (iii) la complejidad global de los procedimientos de la CE y el alto costo de transacción ligados a la rendición de cuentas a nivel financiero ; iv) el conocimiento limitado de la diversidad y del potencial de los actores de la sociedad civil peruana por la CE -lo que no facilita un manejo estratégico del canal de la sociedad civil hacia la realización de los objetivos de la cooperación europea en Perú.

Si bien las ONG europeas siguen siendo el receptor principal de los fondos²⁸ de la CE destinados a la sociedad civil, hay matices importantes que se deben subrayar, y que indican un cambio en el partenariado con las OSC peruanas y una nueva división de trabajo entre ambas partes. Así la misión se pudo notar que diferentes ONG europeas de peso se han retirado gradualmente de la ejecución directa de proyectos para dejar el protagonismo a las OSC peruanas. Estas ONG europeas se han transformado en organizaciones de 'segunda línea', ofreciendo servicios de capacitación y apoyo estratégico para actividades de incidencia política y de vigilancia. Otra evolución positiva es la búsqueda de mayor profesionalismo de las OSC europeas. Con este fin, se creó en 1994 la Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional (Coecici), que actualmente agrupa a 59 organizaciones. Su principal objetivo es actuar como interlocutor organizado de estas entidades ante el Estado peruano, así como ante las instituciones privadas y públicas relacionadas con el tema.

4.4.2 Criterio de juicio 2

La CE ha asegurado una consistencia global en los diferentes enfoques utilizados para canalizar ayuda vía las OSC

La CE distingue tres tipos de enfoques posibles para su cooperación : proyectos ; apoyo sectorial y apoyo global a nivel macro. Los documentos de política globales y regionales de la CE reconocen la necesidad de involucrar a los actores de la sociedad civil pertinentes en cada uno de estos niveles.

Tradicionalmente el enfoque 'proyecto' ha dominado la escena de la cooperación comunitaria con América Latina. La evaluación de la Regulación ALA subrayó la gran fragmentación de la ayuda comunitaria, reflejado en más de 700 proyectos apoyados en América Latina en 30 diferentes sectores durante el periodo 1993-2001. Tal dispersión fue juzgada como negativa para la eficacia, la eficiencia y el impacto sostenible de la ayuda²⁹.

El predominio de la lógica de proyectos también en el centro de la cooperación con Perú. En 2002, la CE adoptó la programación multianual dando como resultado un primer Documento de Estrategia para el periodo 2002-2006. En la sección sobre lecciones aprendidas, se define una agenda de cambio en los métodos de cooperar, insistiendo en la necesidad de (i) asegurar un mejor nivel de coordinación y de coherencia entre los proyectos financiados por la CE por medio de las diversas líneas geográficas y temáticas ; (ii) fortalecer el sistema de programación estratégica y el seguimiento por parte de la Delegación (iii) mejorar la

²⁸ Esta situación se explica, entre otros, por el hecho que ciertas líneas temáticas (como la cofinanciación ONG) eran reservadas a los actores europeos (hasta la racionalización de los instrumentos financieros fines de 2006). También fue interesante notar que ciertas OSC peruanas prefieren asociarse con una organización europea para asegurarse que los trámites administrativos y financieros, ligados a los procedimientos de la CE, serán bien cumplidos por ésta última

²⁹ Eva-EU Association. *Evaluation of ALA Regulation 443/92. Synthesis Report*, May 2002

coordinación con los Estados miembros, con otros donantes y con las autoridades peruanas ;
(iv) hacer el salto hacia enfoques sectoriales.

El Documento de Estrategia 2007-2013 hace un balance más bien sobrio de los progresos realizados en términos de la calidad de la ayuda desde 2002. La CE reconoce que el enfoque 'proyecto' genera tensión entre apropiación y sostenibilidad de las operaciones por un lado, y efectividad y control administrativo, por otro. También admite que para la CE ha sido difícil trabajar con un enfoque sectorial, debido a la ausencia de un encuadre político acordado con la comunidad internacional, la falta de políticas nacionales y el nivel insuficiente de coordinación de la ayuda entre donantes.

El enfoque 'proyecto' tiene también sus ventajas y hay que reconocerle algunos logros como canal de ayuda. Un estudio reciente de la cooperación privada internacional³⁰ resume bien sus principales aportes en Perú: apoyo sostenido en la lucha contra la pobreza (en zonas donde el Estado es poco presente) y en la consolidación de la democracia; promoción de nuevos enfoques y prácticas innovadoras (por ejemplo micro crédito) ; empoderamiento de personas para que tengan mayor acceso a capacidades, etc. Pero los diferentes actores también reconocen las limitaciones del enfoque 'proyecto' :

- Para el gobierno, la proliferación de proyectos de OSC impide una mejor armonización alrededor de políticas públicas nacionales, sectoriales y regionales ;
- La Delegación de la CE estima que se pueden financiar acciones interesantes de la sociedad civil por medio de proyectos, pero admite que este enfoque trae consigo desafíos en cuanto a la coherencia/complementariedad con los programas del Estado y en cuanto a la sostenibilidad de las intervenciones ;
- Las OSC peruanas consultadas defienden la necesidad de tener acceso directo a fondos, en forma de proyectos para apoyar sus propias iniciativas ; intervenciones en zonas pobres no cubiertas por la acción del Estado y acciones de incidencia y de control de la acción pública. Temen una centralización excesiva de los fondos de la cooperación a manos del Estado, en nombre de la eficacia de la ayuda (Agenda de París). Sin embargo, diversos interlocutores reconocen la necesidad de afinar la manera de trabajar con las OSC en el enfoque 'proyecto', entre otros tomando medidas para: (i) evitar el financiamiento de acciones aisladas ; (ii) fortalecer los vínculos entre proyectos ; (iii) asegurar que los proyectos apoyen 'procesos' de desarrollo a medio plazo ; (iv) mejorar la complementariedad con la acción del Estado.

Estrictamente, no se aplicó el enfoque sectorial (SWAp) en Perú durante el periodo 2000-2006. Pero sí se financiaron ciertos programas que pueden ser asimilados con la filosofía del enfoque sectorial (con la modalidad financiera del apoyo presupuestario). Se trata del Programa (multi-sectorial) de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA) ; el Proyecto de Apoyo a la Modernización del Sector Salud y su Aplicación en una Región de Perú (AMARES) ; y el Programa de Apoyo al Desarrollo Socio-Económico y a la Descentralización en las Regiones de Ayacucho y Huancavelica (AGORAH). Al inicio de cada uno de estos programas, no hubo necesariamente una reflexión estratégica por parte de la CE sobre el papel que deberían jugar las OSC. Pero en la práctica, se crearon oportunidades para implicar a la sociedad civil durante la fase de ejecución (sobre todo en PASA y en AMARES), con efectos positivos, como la misión pudo averiguar durante su visita de campo (ver el estudio de caso en Anexo 6 para más amplia información). Las experiencias concretas en cuanto al uso del "canal sociedad civil" no han sido capitalizadas. Esto sería sin lugar a dudas una inversión útil, si la CE quisiera comprender mejor, a partir de las realidades

³⁰ F. Negrón Peralta. 2006. *La Cooperación privada internacional y su aporte al desarrollo del Perú*. Estudio elaborado para la Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional (COEECI). Lima, diciembre 2006

locales,, cuándo y cómo se debe activar el “canal sociedad civil” en este tipo de programas gubernamentales.

4.4.3 Criterio de juicio 3

La CE ha asegurado una consistencia global entre los diferentes instrumentos utilizados para canalizar la ayuda

Como en otros países, se han utilizado dos tipos de instrumentos para canalizar fondos comunitarios a través de las OSC: una variedad de líneas temáticas y también, de manera creciente, las líneas geográficas. Las cuestiones que nos interesan aquí en relación con estos instrumentos son las siguientes : ¿ En qué medida la CE manejó estratégicamente cada instrumento, utilizando de manera óptima el potencial del canal de la sociedad civil ? ¿ Se tomaron en cuenta las fuerzas y debilidades comparativas de los distintos instrumentos? ¿En qué medida se construyeron complementariedades efectivas entre los instrumentos?

Las líneas temáticas han sido, tradicionalmente, el canal preferido para apoyar a las OSC. Una gran cantidad de proyectos han sido financiadas con montos importantes sobre diversas líneas como la Cofinanciación con las ONG europeas, el Programa de Medio Ambiente y Bosques Tropicales, la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH), las Políticas y Acciones en Salud Sexual y Reproductiva y la Integración de las cuestiones de género.

Antes de la desconcentración de la gestión de gran parte de los instrumentos temáticos (previamente al 2004), la sede elaboraba las líneas directrices para el uso de los fondos y fijaba las condiciones de elegibilidad, los montos máximos de las propuestas y los temas prioritarios. Pese a no estar directamente implicadas en la programación de los instrumentos temáticos, la Delegación de Lima estima que las líneas directrices de esta época eran suficientemente generales para poder matizarlas en función de las realidades locales. La unidad responsable a nivel de la Delegación también tenía un papel en el proceso de selección de proyectos. Sus asesoramientos, basados sobre un control de calidad (bastante laborioso) eran generalmente tomados en cuenta. En algunas líneas (por ejemplo en la cofinanciación ONG), se podía incluso negociar una reorientación de las propuestas con el fin de mejorar la alineación con prioridades de la CE o armonizar aspectos técnicos ligados al presupuesto de los proyectos. Este tipo de amplitud parece haber sido mucho menos en la línea Medio Ambiente y Bosques Tropicales, lo que indica que mucho dependía de las personas responsables a nivel de la sede. Otros escollos encontrados en el manejo estratégico de los fondos reservados para las OSC fueron (i) el carácter demasiado amplio de ciertas líneas (por ejemplo la Cofinanciación ONG) que no permitían una priorización adecuada ; (ii) la marginalización relativa de la Unidad encargada de las líneas temáticas en la Delegación (reflejando el interés ‘político’ más bien limitado de este ámbito de la cooperación) ; (iii) la falta de mecanismos para asegurar complementariedades con los instrumentos geográficos.

Después de la desconcentración, se ampliaron las oportunidades para un manejo estratégico de los instrumentos temáticos, mejorando la colaboración con las unidades sectoriales. Así pues, con la racionalización de los instrumentos financieros (2006) empieza una nueva fase. El hecho de que la mejora de la complementariedad entre instrumentos geográficos y temáticos sea el núcleo de la reforma es percibido como algo muy positivo por los funcionarios de la Delegación. Comienzan a notarse los primeros cambios, reflejados en (i) una mayor transcendencia de los proyectos de la sociedad civil en las reuniones de coordinación ; (ii) un mayor interés hacia el análisis político del papel que puede jugar la sociedad civil, (iii) la experimentación con enfoques participativos en la programación de las

líneas temáticas o en el seguimiento de los logros. Aun se debe ver si estos cambios son coyunturales o estructurales. No será fácil mejorar sustancialmente el manejo estratégico de estos fondos en el marco de las , restricciones actuales en términos de personal presente y los procedimientos vigentes (la pregunta evaluativa 8 aborda el tema con más detalle).

Como se ha indicado antes, la CE aún no maneja estratégica y consistentemente el canal de la sociedad civil mediante las líneas geográficas. De hecho, no se utiliza todo el potencial de las OSC y los fondos que pasan a por esta vía son limitados (y difícilmente seguibles). No obstante, las cosas están cambiando. Las dinámicas de ejecución de los diferentes programas, apoyados por la CE, demuestran la necesidad de involucrar a las OSC más allá de la política de tercerización de servicios puntuales. Poco a poco se abren nuevas oportunidades para que la sociedad civil emerja como interlocutor en el diseño de políticas y programas o como actor de vigilancia social. La CE (y los otros donantes) aun deben examinar en profundidad cómo se puede asegurar una plena integración ('mainstreaming') del canal de la sociedad civil en los programas geográficos. Sin embargo, los diferentes programas han acumulado una masa crítica de experiencias interesantes en su trabajo *con* y *a través* las OSC. Mediante una buena capitalización, la CE podría afinar su estrategia global de intervención para con la sociedad civil.

Los consultores no encontraron evidencia de una combinación realmente estratégica de ambos instrumentos -en el sentido de una coherencia bien definida al inicio del proceso. La Delegación es plenamente consciente de la necesidad de utilizar el canal de manera mucho más complementaria.

Conclusión pregunta evaluativa 4

En esta sección se pudo observar el limitado nivel de internalización de las nuevas orientaciones políticas de la CE hacia la sociedad civil en las prácticas de cooperación en el terreno, lo que se traduce en un déficit de consistencia. La CE no ha diversificado su apoyo a las distintas categorías de actores de la sociedad civil, y ha seguido orientándose principalmente hacia las ONG (europeas). En cuanto a los enfoques sobre cómo canalizar la ayuda vía las OSC, predomina la lógica 'proyecto'. Esta modalidad presenta ciertas ventajas pero también tiene limitaciones que no se pueden ignorar y que la CE aún no ha abordado de manera sistemática. La CE también ha optado por el 'enfoque sectorial' en algunos programas, en los cuales se hicieron cosas interesantes con las OSC. Pero estas experiencias no han sido capitalizadas o utilizadas para mejorar la consistencia global del uso del canal de la sociedad civil. En cuanto a los instrumentos disponibles para canalizar ayuda a las OSC, se nota un manejo más estratégico de las líneas temáticas desde que se operó la desconcentración, pero los cambios positivos aún deben ser institucionalizados. La misión no ha podido certificar un alto grado de consistencia en el uso del « canal sociedad civil » en los instrumentos geográficos, ni mucha complementariedad entre ambos tipos de instrumentos.

4.5 Pregunta evaluativa 5

¿ En qué medida y cómo la ayuda de la CE, canalizada a través de las OSC, ha sido consistente con los nuevos compromisos relacionados con la Declaración de París sobre la Eficiencia de la Ayuda, en particular en lo que concierne el fortalecimiento de la sociedad civil en el contexto del apoyo sectorial y presupuestario?

4.5.1 Criterio de juicio 1

La ayuda comunitaria canalizada a través de las OSC es consistente con la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda (particularmente en términos de asegurar la participación de las OSC en la formulación y la ejecución de políticas nacionales y apoyos presupuestarios)

El uso de canales de ayuda no algo estático; se trata de sistemas abiertos, que funcionan en contextos evolutivos, tanto a nivel nacional que internacional. La adopción de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005) ofrece una buena ilustración. Las promesas de los donantes en cuanto a alineación y a armonización de la cooperación internacional se refiere, influyen necesariamente sobre la manera de utilizar el canal de la sociedad civil. Aún es demasiado pronto para comprender el impacto de la Declaración de París, pero sí parece útil interrogarse sobre algunos aspectos importantes, con indicencia directa o indirecta, sobre el canal de la sociedad civil.

La implementación de la Declaración de París en Perú aún está en sus inicios (el país firmó la Declaración en junio 2006). En un estudio reciente, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) realizó un análisis comparativo de la situación de base de los principales elementos de la Declaración en 34 países, incluido Perú³¹. El informe peruano observa:

- un nivel de apropiación « moderado » (debido a la ausencia de una estrategia nacional global y compartida con los diferentes sectores de lucha contra la pobreza);
- Una alineamiento « bajo » (debido a la limitada integración de la ayuda en el presupuesto y la poca participación del gobierno en los proyectos financiados con donaciones);
- Una armonización igualmente « baja » (por razón del número limitado de apoyos programáticos o sectoriales que usan procedimientos comunes) ;
- Una gestión orientada a resultados que podría calificarse como « inexistente » ;
- Una responsabilidad mutua « baja » (debido a la ausencia de mecanismos para apoyar este agenda).

Otros estudios confirman las dificultades que surgen en la adaptación del proceso de París al contexto específico peruano, no sólo por su situación en tanto que País de Renta Media, sino también por otras peculiaridades: (i) fuertes desigualdades que se esconden tras el alto PIB per capita; (ii) un mapa de pobreza muy descentralizado frente a un Estado centralista; (iii) una red de cooperación al desarrollo rígidamente fragmentada entre actores de naturaleza muy diversa³². La cooperación no reembolsable (CNR) en Perú se caracteriza por una gran atomización de proyectos, altamente descentralizados, con bajo control y una limitada capacidad de coordinación por parte del Estado. El número de actores es muy elevado, con 400 fuentes cooperantes y más de 900 instituciones ejecutoras que llevan a cabo casi 2,500 actividades, proyectos y programas. Otra particularidad: si bien el 86% de los recursos de cooperación son de fuente pública, prácticamente la mitad (49%) es ejecutada por actores privados³³. Estas circunstancias dificultan la identificación del posicionamiento de Perú en el proceso de París –diseñado principalmente para países dependientes de la ayuda y dirigido hacia actores oficiales.

En la perspectiva de la presente evaluación, *cuatro preguntas* parecen importantes en el análisis del proceso de implementación de la Declaración de París.

³¹ OECD. 2006 *Survey on Monitoring the Paris Declaration. Country Chapters*, con una sección (capítulo 26) dedicada al Perú. OECD, 2007.

³² E.O. Alasino. 2008. *Propuestas hacia la implementación de la Declaración de París en el Perú por la Cooperación al Desarrollo Europea. Informe Final*. Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional. Fundación Carolina. Febrero 2008

³³ E.O Alasino. *Perú: ¿El reino de las ONG? Armonización de los donantes : Entre la eficacia y la democratización*. FRIDE. Documento de Trabajo, Febrero 2008.

Primero : ¿cómo pueden avanzar los donantes el alineamiento en ausencia de estrategias nacionales/sectoriales bien coordinadas, integradas y apropiadas por el conjunto de los actores? El documento programático que más se aproxima a una estrategia global de lucha contra la pobreza es el *Acuerdo Nacional*, acordado en 2002 entre el gobierno, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. Sin embargo, se releva la carencia de normas que imponen la planificación estratégica para el sector público y la ausencia de vínculos directos con los procesos legislativos o presupuestarios del gobierno. Además del Acuerdo Nacional, existe una proliferación de estrategias y programas sectoriales y regionales dispersos y generalmente sin mecanismo alguno para el seguimiento y su evaluación. En paralelo, aparecieron mecanismos de diálogo, como la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLCP) que ha ido elaborando, de manera participativa, numerosas estrategias e iniciativas de desarrollo participativo a nivel regional y local. El impacto de este tipo de procesos es limitado por falta de presupuesto y respaldo político. Otros elementos que impiden una planificación efectiva son la ausencia operativa del Centro de Planificación Estratégica Nacional (CEPLAN) y la discontinuidad de las políticas públicas, reforzada por la elevada rotación de funcionarios de alto nivel. La falta de liderazgo por parte del Estado, a su vez, puede explicar la tendencia de los donantes a coordinarse entre sí mismos en lugar de hacerlo con el gobierno. Existen varias Mesas de Coordinación Sectorial de naturaleza diversa, así como múltiples actores y grados de eficacia. Hay por lo menos cinco mesas formalmente activas sobre temáticas como Agua y Sanidad; Educación; Medio ambiente; Reforma del Estado y Democracia y Derechos Humanos. El gobierno y sus instancias claves (como la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI)) no forman parte orgánica de estos mecanismos de armonización³⁴. La UE se percibe como un actor central, y con un gran potencial, en el proceso de armonización. Sus labores de coordinación han dado como resultado la producción de una Matriz de Cooperación de la Unión Europea (MCUE), que es revisada periódicamente. Sin embargo, las diferentes fuentes de información disponibles indican que el potencial de este tipo de herramientas aún no han sido utilizadas para poder alcanzar logros más importantes en términos de coordinación operacional y división de tareas (según la lógica del Código de Conducta de la UE, adoptado en 2006). La CE no es percibida como un actor que ejerza por el momento un liderazgo efectivo en este campo³⁵.

Desde su creación en 2002, la APCI se esforzó en desarrollar –con el apoyo de la CE– políticas, directivas y herramientas para la coordinación de la ayuda. Así, la APCI elaboró la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional (PNCTI) con el objetivo de posicionarla con un « documento directriz que establece los lineamientos estratégicos para la Cooperación Técnica Internacional (y) un instrumento para combatir el alto grado de atomización de la Cooperación Internacional No Reembolsable » (PNCTI; Ap. 12). . También se realizaron avances importantes en la gestión de la información. Es un proceso necesario para asegurar la apropiación de la agenda de París a nivel del gobierno. Sin embargo, diversos actores consultados han emitido dudas sobre la legitimidad de la APCI (percibida como un ente de control político de los fondos de cooperación) y sobre su limitado nivel de autoridad y autonomía para coordinar la ayuda (frente a entidades más fuertes como el Ministerio de Economía y Finanzas y la Presidencia del Consejo de Ministros). Pero sobre todo las OSC (peruanas e internacionales) temen una *centralización y politización del canal de la sociedad civil* bajo el mantra, supuestamente ‘técnico’, del alineamiento. El riesgo de ingerencia es ilustrado por el conflicto reciente alrededor de la iniciativa legal de modificación de competencias de la APCI en diciembre 2006. La propuesta daba al APCI un mayor control sobre los recursos que gestionan las ONG, con posibilidades de sanciones para

³⁴ C.E. Arramburú y M.T. Albareda. EU Aid Effectiveness. Case Study : Perú. Final Draft, 6/7/07.

³⁵ E.O. Alasino. *Perú: ¿El reino de las ONG? Armonización de los donantes : Entre la eficacia y la democratización*. FRIDE. Documento de Trabajo, Febrero 2008.

organizaciones infractoras³⁶. Numerosas instituciones nacionales e internacionales (incluso la CE) se han pronunciado en contra de esta propuesta de ley, percibida como una intentona para reducir el espacio a una sociedad civil autónoma y crítica. La ley dió lugar a un recurso de inconstitucionalidad, que fue declarado (en forma mayoritaria) fundado por el Tribunal. El incidente muestra el posible divorcio entre gobierno y la sociedad civil y el difícil equilibrio, y a buscar entre la preservación de la autonomía de acción de las OSC y los mecanismos de regulación del sector, necesarios para mejorar la complementariedad de las diferentes iniciativas públicas y privadas y la protección del bienestar público.

Segundo: ¿cómo se puede dar el paso hacia apoyos presupuestarios (de tipo general o sectorial) en las condiciones vigentes en Perú? La Delegación de Lima siente la presión de la sede para moverse rápidamente un apoyo presupuestario. Si bien el sistema financiero público de Perú es considerado moderadamente fuerte por el Banco Mundial, parecen existir obstáculos mayores para generalizar esta modalidad de ayuda. Los escollos más importantes son: (i) la ausencia de políticas nacionales consolidadas y apropiadas por los diferentes actores; (ii) la reducida eficacia de los mecanismos de participación existentes (tanto a nivel nacional como regional); (iii) los múltiples desafíos de mejora de la gobernanza en áreas como la transparencia de la acción pública o la rendición de cuentas, etc.; (iv) el centralismo de la gestión pública; (v) el limitado ‘efecto palanca’ que se puede esperar del apoyo presupuestario en un país de renta media con superávit. La CE (y otros donantes) parecen estar entre la espada y la pared, entre por un lado, el *apoyo a una proliferación de proyectos* muy fragmentados, principalmente orientados hacia la sociedad civil y con un alto coste de transacción, y por otra lado, la evolución necesaria pero muy compleja (a nivel político, institucional y técnico) hacia un *apoyo a políticas* nacionales, sectoriales y regionales.

Tercero: ¿cómo se puede mejorar la coordinación de los apoyos hacia la sociedad civil? La misión no encontró suficiente evidencia acerca de la existencia de una política armonizada de apoyo a la sociedad civil, aunque cierta coordinación y división de tareas hacia la sociedad civil existen gracias a algunas Mesas de Coordinación de Donantes (por ejemplo en el Grupo Gobernabilidad). Hasta el momento, la comunidad de donantes no parece haber discutido, de manera global, el tema de la sociedad civil como ‘canal de ayuda’, a pesar de su relevancia en el marco de procesos de democratización, descentralización y alineación/armonización de la ayuda (incluso el Código de Conducta a nivel europeo)

Cuarto: ¿qué papel debe desempeñar la sociedad civil en el proceso de implementación de la Declaración de París? Es un debate que aún no parece haberse organizado de manera estructurada entre los diferentes actores implicados (gobierno, donantes, sociedad civil). Para la mayoría de los interlocutores consultados no cabe duda que la sociedad civil debería ser un actor importante en el proceso de París, considerando su peso en la ayuda internacional (49% de las donaciones pasan a través de las OSC); las tensiones existentes entre gobierno y el sector de la sociedad civil; la necesidad de dar mayor legitimidad a las políticas públicas por medio de enfoques participativos efectivos; la búsqueda de nuevas formas de partenariado entre actores públicos y privados. Ante esta situación, las OSC entrevistadas insisten sobre la necesidad de ‘dejar abierto’ los diferentes canales de ayuda (gobierno central; gobiernos regionales y locales; sociedad civil) y de manejarles de manera estratégica en función del valor agregado de cada canal.

Conclusión cuestión evaluativa 5

Se reconoce en Perú la importancia de nuevos compromisos en el ámbito de la cooperación internacional como la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda y la evolución hacia el apoyo presupuestario. Pero estos procesos aún están en sus inicios y las condiciones de

³⁶ En la forma de una exclusión del Registro de la APCI, lo que resultaría en una incapacidad para solicitar exenciones, de acceder a recursos externos y a actuar en la legalidad.

base para su aplicación son difíciles (limitado liderazgo del Estado ; ausencia de políticas sectoriales ; atomización de los actores de la cooperación ; OSC escépticas por temor a una centralización y politización de la ayuda ; limitada coherencia en la acción de los donantes). Sin embargo son sin lugar a duda procesos que inciden en el canal de la sociedad civil, lo que legitimaría un rol más proactivo de la CE para clarificar posibles estrategias de respuesta.

PARTE C : IMPACTO Y SOSTENIBILIDAD (criterio de efectividad)

Es esta tercera sección se considera el impacto y la sostenibilidad de la ayuda canalizada vía la sociedad civil. El propósito es de coleccionar evidencia que permitan entender cuando y en qué condiciones puede ser efectivo trabajar *con* y *a través de* las OSC para asegurar logros duraderos.

4.6 Pregunta evaluativa 6

¿ En qué medida y cómo las estrategias, programas y proyectos de la CE, implementados a través de las OSC, han contribuido a realizar objetivos de desarrollo claves para la CE/UE ?

4.6.1 Criterio de juicio 1

La ayuda comunitaria, canalizada a través de las OSC, ha contribuido a brindar servicios sociales de base a comunidades pobres y marginalizadas

No es cosa fácil referirse al impacto y la sostenibilidad de la ayuda canalizada a través de las OSC (por medio de líneas geográficas y temáticas) en el área de los servicios sociales de base (educación, salud, agua potable, etc.) en Perú.

En los *programas geográficos* pertinentes (como por ejemplo PASA, AMARES, AGORAH), la CE no ha explicitado el papel de la sociedad civil y su contribución posible a logros determinados. Tampoco en la fase de ejecución de estos programas resulta posible el reconstruir cual fué exactamente el papel de las OSC y el uso del “canal sociedad civil”. Falta por lo tanto una base sólida para evaluar los posibles impactos.

No obstante, durante la visita de campo a las regiones de Ayacucho y Huancavelica, la misión recogió percepciones positivas por parte de diversos actores (gobiernos regionales, administración local, OSC, beneficiarios) sobre la contribución de las OSC –actuando como agencias de implementación- para mejorar el acceso a servicios sociales. En general, las OSC involucradas en los programas apoyados por la CE parecen haber funcionado como prestatarios de servicios de manera eficaz, eficiente y equitativa. Otros efectos positivos señalados, son la capacidad de las OSC para empoderar a las comunidades en términos de capital social, desarrollo organizacional, participación en la formulación de programas sociales y defensa de intereses hacia los gobiernos regionales y locales.

La evaluación de medio término del programa AMARES (sector salud)³⁷ ofrece algunas perspectivas interesantes sobre la implicación de la sociedad civil. Según el informe « el diseño del POG [programa operativo global] fue bien concebido pero no contó con una representación participativa de la sociedad civil ». Globalmente, la evaluación es muy positiva sobre la contribución del programa a la reforma y modernización del sector de la salud en Perú y a la mejora de los hábitos y el estado de salud de las comunidades de las áreas de

³⁷ C. Schuftan y A. Delgado. *Proyecto de Apoyo a la Modernización del Sector Salud y su Aplicación en una Región del Perú (AMARES). Informe de evaluación de medio término.* Agosto 2005

intervención del proyecto. El mérito de los logros es atribuido esencialmente al profesionalismo de las unidades operativas de AMARES (asistencia técnica internacional y local) que han sabido actuar como « catalizador » para impulsar « una cultura de cambio ». El informe no refiere a los papeles desempeñados por las OSC, pero sí estima que el programa ha contribuido a « empoderar a muchas comunidades » ; a « fortalecer las redes de servicios de salud » ; a introducir la noción de « interculturalidad » en el sector salud ; y a promover « nuevas alternativas de co-gestión de los servicios de la salud incluyendo una redefinición de la propuesta de comités locales de Administración de salud (CLAS) », que representan un potencial de « vigilancia ciudadana ». En breve, AMARES ha contribuido a crear capital social (a nivel de los ciudadanos y usuarios) e institucional (para una co-gestión más eficaz de la salud entre actores públicos y privados). La evaluación concluye que AMARES debería concentrar sus esfuerzos en « afianzar más los procesos activados que el logro de metas físicas ». En vista de asegurar la sostenibilidad de los logros, el informe propone diferentes medidas que tienen un vínculo directo con la sociedad civil. Así estima necesario de (i) « traspasar capacidades gerenciales a los contrapartes » ; (ii) « buscar mecanismos para asegurar que los consejos regionales de salud funcionen regularmente y para asegurar la participación en ellos de representantes de los usuarios » ; (iii) « profundizar los aspectos participativos de la sociedad civil en la toma de decisión » ; (iv) « asumir un rol más proactivo respecto a los CLAS para fomentar su función de gestión compartida de establecimientos y micro-redes » ; (v) « considerar capacitaciones en derecho a la salud, derechos de la mujer y de minorías étnicas » ; (vi) « institucionalizar la formulación de presupuestos sectoriales participativos ».

El mensaje clave que se deduce de esta lista de recomendaciones es doble. Primero, se invita a la CE a continuar su apoyo en una perspectiva de « procesos » de transformación políticos e institucionales a largo plazo en el sector de la salud. Segundo, para lograr resultados, se deben abrir espacios que permitan la participación de las OSC. Cuando se hizo la misión no estaba muy claro cómo la CE podría asumir el desafío de dar un seguimiento estratégico a las dinámicas positivas impulsadas por AMARES.

La CE también ha utilizado las *líneas temáticas* para financiar actividades de las OSC en el campo de servicios sociales a grupos pobres y marginales. En general, faltan datos concretos, material evaluativo y análisis de logros y tendencias para hacerse una opinión del impacto y de la sostenibilidad de estas actividades. Diferentes actores han reconocido el peligro de sustitución (o 'gap-filling') cuando las OSC cumplen funciones en el ámbito de sectores sociales de base que deberían normalmente ser ejecutados por el Estado. Sin embargo, dada la ausencia de políticas sectoriales efectivas, la utilización del canal de la sociedad civil aún será necesario por el momento.

Hay que apuntar igualmente la existencia de *factores estructurales*, propios al contexto peruano, que pueden influir negativamente en el impacto y la sostenibilidad de los programas de apoyo de la CE a los sectores sociales tales como : (i) el fuerte centralismo; (ii) el espacio reducido para una vigilancia ciudadana y una cultura de derechos sociales ; (iii) la escasa movilización de la sociedad civil entorno a políticas sociales; (iv) las limitaciones existentes para el establecimiento de complementariedades funcionales entre actores públicos y privados -aunque la emergencia de gobiernos regionales ofrece nuevas perspectivas para hacer avanzar esta agenda.

4.6.2 Criterio de juicio 2

La ayuda comunitaria, canalizada a través de las OSC, ha contribuido a mejorar la participación en la formulación de políticas y en procesos de gobernanza

Como hemos indicado anteriormente, los Documentos de Estrategia 2002-2006 y 2007-2013 no son muy explícitos sobre los objetivos y métodos de intervención de la CE en el ámbito de la gobernanza democrática y los derechos humanos, ni sobre la utilización del canal de la sociedad civil. Esto dificulta la tarea de asesorar los logros en función de metas claras.

Cabe señalar que la CE ha utilizado de manera eficaz diversas *líneas temáticas* (Cofinanciación ONG, Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos, género, etc.) para apoyar actividades orientadas a empoderar a las OSC y a fortalecer sus capacidades (de diálogo, cabildeo para la defensa de derechos políticos, sociales y económicos). Se trata de acciones generalmente muy pertinentes dado el contexto peruano, caracterizado por la presencia de OSC bastante frágiles en este sentido. Es difícil exponer sobre los logros obtenidos por falta de datos, material evaluativo y otras fuentes de análisis de impacto. En cuanto a la sostenibilidad, la CE está enfrentada con el dilema clásico (sino con la contradicción) de apoyar proyectos a corto plazo en relación con problemáticas estructurales (como la cultura de derechos humanos, la justicia, la gobernanza local) donde los cambios buscados sólo pueden realizarse a medio o largo plazo y con fondos mucho más importantes.

Hay indicadores de ciertos logros obtenidos en cuanto a participación y acción ciudadana en los *programas geográficos* apoyados por la CE en el ámbito de la gobernanza democrática (JUSPER) o en sectores sociales y económicos (AMARES, AGORAH, PASA). Los efectos positivos se traducen en (i) una ampliación de los espacios de diálogo sobre las políticas (sobre todo a nivel regional) ; (ii) la reconstrucción de la confianza entre actores públicos y privados ; (iii) el fortalecimiento de la capacidad de propuesta de las OSC ; y (iv) en algunos casos, la definición de políticas públicas compartidas (ofreciendo una mayor probabilidad de apropiación y sostenibilidad). La misión encontró limitada evidencia del impacto de los apoyos comunitarios en términos de mejorar la capacidad de vigilancia ciudadana y de control de la acción pública por parte de las OSC.

Diversas OSC peruanas entrevistadas, activas en el campo político, consideran a la CE como un actor más bien «prudente» (en sus relaciones con el gobierno) y con una visión primordialmente «instrumental» del canal de la sociedad civil (focalizado sobre la financiación y el seguimiento de proyectos). La CE es percibida como una organización que hace mucha política a nivel macro (por ejemplo alrededor de temas como los acuerdos de asociación, el comercio, las cumbres) pero poco a nivel de los programas de cooperación. El resultado es que muchas oportunidades no se aprovechan plenamente para aliarse con la sociedad civil o para utilizar el canal de la sociedad civil de manera política en vista de alcanzar objetivos de desarrollo claves.

4.6.3 Criterio de juicio 3

La ayuda comunitaria, canalizada a través de las OSC, ha contribuido a progresar en el desarrollo (económico) local

Este criterio de juicio es el tema del estudio de caso, elegido por la presente misión. Basándonos sobre la visita a diferentes programas apoyados por la CE en la región de Ayacucho y Huancavelica, el Anexo 6 analiza la efectividad de la ayuda comunitaria, canalizada vía las OSC, para la promoción del desarrollo local.

El estudio llega a conclusiones que no difieren mucho de las constataciones hechas en el ámbito de los servicios sociales (criterio de juicio 6.1.1) y el campo de la cooperación política (criterio de juicio 6.1.2). *Primero* : aunque la CE no ha definido estrategias claras de implicación de la sociedad civil en la fase de formulación e identificación, hay experiencias

muy interesantes *con y a través de* las OSC durante la fase de ejecución de los diferentes programas en el ámbito del desarrollo local. *Segundo* : la mayoría de los programas han contribuido a (i) crear más espacio para la participación de las OSC ; (ii) favorecer un acercamiento entre actores públicos y privados (relaciones de confianza) ; (iii) experimentar con nuevas formas de 'co-producción' de servicios sociales, y, en ciertos casos, de políticas públicas a nivel local. *Tercero* : estas dinámicas positivas necesitan a ser apoyadas en el tiempo para consolidar los logros.

Conclusión pregunta evaluativa 6

La cuestión de los logros es muy indicativa de los dilemas y desafíos de la CE en relación con el canal de la sociedad civil. *Si se interpreta la noción de 'canal' de manera restringida* – en su función de *conducto financiero* de proyectos de las OSC- se puede afirmar que la CE ha apoyado iniciativas interesantes con efectos positivos. Al mismo tiempo, hay que reconocer que proyectos financiados mediante líneas temáticas de poca envergadura y duración limitada, generalmente no bastan para influir sobre problemas estructurales como son los de gobernanza. En los programas geográficos surgen semejantes desafíos: ¿cómo transformar las dinámicas positivas, generadas por los proyectos, en procesos de cambio estructural e institucionalizado?

4.7 Pregunta evaluativa 7

¿En qué medida y cómo las estrategias, programas y proyectos de la CE, implementadas a través de las OSC, han dado una respuesta pertinente y eficaz en situaciones de (post) conflicto, en Estados frágiles o en partenariados difíciles ?

4.7.1 Criterio de juicio 1

La ayuda canalizada a través de las OSC ha contribuido a realizar progresos en términos de establecer una cooperación eficaz y duradera en situaciones de (post) conflicto, en Estados frágiles o en partenariados difíciles

Como se ha indicado previamente (sección 4.2.2), la CE/UE consideró el Perú como un 'partenariado difícil' en los últimos años de la presidencia de Fujimori, y en particular después de la decisión de congelar la cooperación y de trabajar por el canal alternativo de las OSC en 1998. No fue posible reconstruir la estrategia global de intervención de la CE durante esta época conflictiva y el uso que se hizo del canal de la sociedad civil (más allá de una lista de proyectos con las OSC) por falta de datos y de memoria institucional. Cuando se operó la transición democrática, la cooperación oficial entró rápidamente en el marco regular. Basándose en el Documento de Estrategia 2002-2006, la CE apoyó algunos proyectos interesantes en una perspectiva de resolución de conflictos, como el apoyo a la Comisión Verdad y Reconciliación (ver supra). .

En el Documento de Estrategia 2007-2013 Perú es presentado como un país « estable », lo que explica probablemente la ausencia de estrategias de cooperación -con roles a desempeñar por las diferentes OSC- orientadas a contener/manejar las múltiples fuentes de conflicto existentes en el país (ligados a la extrema desigualdad social y económica ; a la explotación de los recursos del país ; a los derechos de los grupos indígenas, etc.).

PARTE D : CUESTIONES RELACIONADAS A LA GESTIÓN DEL CANAL (criterio de eficiencia)

Esta última parte trata la cuestión de como la CE asegura la gestión del canal de la sociedad civil. Se examinará en primer lugar la capacidad interna de la CE para manejar estratégicamente la ayuda canalizada a través de las OSC (criterios de juicio 1-4). A continuación, se presta atención a la capacidad de las OSC mismas (como 'receptoras' de la ayuda inyectada en el canal de la sociedad civil).

4.8 Pregunta evaluativa 8

¿En qué medida los sistemas de gestión de la CE son adaptados a las necesidades de utilizar las OSC como canal de ayuda ?

4.8.1 Criterio de juicio 1

La CE dispone de sistemas y procesos eficientes para programar la ayuda canalizada a través de la sociedad civil de manera coherente con los objetivos de política enunciados

La programación multianual es una cosa relativamente nueva en la cooperación ALA. El Documento de Estrategia 2002-2006 fue el primer ejercicio de este género. El paso de una cooperación basada sobre una lógica de proyectos (como fue el caso en los años 1990) hacia una programación más estratégica exige, inevitablemente, el paso de cierto tiempo. El ajuste en los enfoques programáticos fue aún más complejo después de los cambios en la cooperación internacional a partir de 2000 (por ejemplo: la creciente politización de la ayuda, la emergencia de nuevos actores, la agenda de París, etc.).

Con la lectura del Documento de Estrategia 2002-2006 hace notar en qué medida la herencia de la 'lógica proyecto' aún está presente. Si bien es verdad que el documento contiene aspectos de estrategia (análisis político, lecciones aprendidas, sectores focales, matriz de donantes, etc.) la parte operacional no es muy concreta. El análisis de elementos claves como las estrategias de implementación, el papel (complementario) de los diferentes actores, las ventajas comparativas de los diferentes instrumentos, etc es bastante escueto. Tampoco hay una reflexión estratégica sobre el rol y el valor agregado de la sociedad civil. El Documento de Estrategia 2007-2013 tiene más 'densidad' a nivel estratégico, pero la problemática de la sociedad civil ses nuevamente tratada de manera sucinta, en una lógica meramente instrumental.

Parte del problema es que la sociedad civil ha sido relativamente poco implicada en los procesos de programación. Durante la elaboración del Documento de Estrategia 2007-2013, se hicieron esfuerzos para organizar consultas con las OSC. Sin embargo, se trataba obviamente de una primera experiencia para todos los actores, con limitaciones importantes cuanto a la calidad del proceso participativo (tiempo disponible, circulación de la información, preparación de los actores, etc.). La programación de las líneas temáticas se hizo primero en Bruselas y a partir de 2004 a nivel de la Delegación, lo que ofrece perspectivas para mejorar la pertinencia y eficiencia.

Todo lo arriba mencionado sugiere que la CE no disponía, durante el periodo 2000-2006, de sistemas y procesos eficientes para integrar la dimensión de la sociedad civil en su

programación y para alinear la ayuda canalizada a través de las OSC a sus objetivos de cooperación prioritarios.

4.8.2 Criterio de juicio 2

La CE dispone de sistemas de gestión y procedimientos eficientes para canalizar ayuda a través de las OSC

La gestión de la ayuda, canalizada a través de las OSC, se hizo de manera correcta y eficiente desde un punto de vista administrativo y financiero. De manera global, las OSC aprecian la pertinencia de los apoyos comunitarios y los esfuerzos de la Delegación para mejorar la eficiencia en la gestión de las líneas temáticas (por ejemplo en términos de provisión de información adecuada). La misión recogió testimonios positivos en el terreno, indicando que el tiempo requerido para la contratación y el desembolso de los fondos ha disminuido desde que se desconcentró la gestión de las líneas temáticas. No obstante, durante las entrevistas con OSC peruanas, se registraron voces críticas sobre la complejidad, la inadecuación y los costos de transacción de los procedimientos de la CE.

La problemática de la sociedad civil ya no se limita a la gestión de líneas temáticas. En la última década, la CE se comprometió, a promover a nivel político el principio de la participación de la sociedad civil como una prioridad en su cooperación con terceros países. Esto abre un agenda mucho más amplia, y con enormes consecuencias para el canal de la sociedad civil. La tarea ya no consiste en manejar ciertos fondos reservados para proyectos de la sociedad civil en los que las OSC son percibidas como 'beneficiarios'. Se trata de integrar plenamente a la sociedad civil como 'actor' en el proceso global de cooperación ('mainstreaming'), reconociendo la diversidad de las OSC, sus diferentes roles y su valor agregado en cada sector y en todas las fases de la cooperación (formulación, implementación, seguimiento y evaluación).

El problema reside en el hecho de que los sistemas de gestión y procedimientos de la CE aún no están lo suficientemente adaptados a este nuevo marco político y a la nueva manera de trabajar con la sociedad civil. Esto, a su vez, genera una serie de desencuentros entre los objetivos políticos enunciados en relación con la sociedad civil, por un lado, y los modos de gestionar la ayuda canalizada vía las OSC, por el otro. De este modo la CE tiene grandes dificultades para trabajar con comunidades de base, utilizando los procedimientos vigentes. Aunque si es cierto que la CE reconoce la importancia política de conectar con estos actores, esto no se ha traducido en el desarrollo de nuevos mecanismos de apoyo (como el uso de estructuras intermediarias o un fondo flexible para apoyar pequeños proyectos).

4.8.3 Criterio de juicio 3

La CE dispone de mecanismos eficientes para asegurar un seguimiento y una evaluación del uso de los diferentes enfoques y procedimientos, y para el diálogo sobre lecciones aprendidas

Un análisis similar puede hacerse en relación con los mecanismos para asegurar el seguimiento y evaluación de la ayuda canalizada a través de las OSC. Los sistemas vigentes a nivel de la Delegación parecen adecuados para un seguimiento administrativo y financiero. Una vez completos los informes de seguimiento (ROM), la Delegación dispone, en principio, de herramientas para 'seguir los proyectos' hasta su cierre.

Pero estos mecanismos no son adecuados para una gestión más estratégica de la sociedad civil en su capacidad de 'actor' y como 'canal de ayuda' en el proceso global de cooperación con un país determinado. Para ello, sería necesario completar el dispositivo actual de seguimiento y evaluación, con el fin de poder supervisar, de manera sistemática, otras dimensiones claves como por ejemplo (i) las principales evoluciones en el sector de la sociedad civil misma ; (ii) la calidad global de la participación de las OSC (en la programación, formulación de políticas y programas o implementación) ; (iii) el valor agregado efectivo del canal de la sociedad civil en diferentes sectores, temáticas e instrumentos ; (iv) el impacto y la sostenibilidad de la ayuda canalizada a través de las OSC ; (v) las lecciones (transversales) aprendidas en la gestión del canal de las OSC. Además, convendría ver el seguimiento y la evaluación como un proceso iterativo e integrar este enfoque en el funcionamiento global de la Delegación, con el objetivo de fortalecer la capacidad de aprendizaje transversal sobre la temática de la sociedad civil.

4.8.4 Criterio de juicio 4

Las capacidades necesarias existen para asegurar una gestión eficiente de la ayuda canalizada a través de la CE

Hay tres factores de particular importancia en una gestión estratégica del canal de la sociedad civil : las capacidades humanas (cantidad y calidad) ; el nivel de conocimientos sobre la problemática de la sociedad civil (en todas sus dimensiones) y la cultura administrativa vigente.

La Delegación en Lima dispone de personas cualificadas y con experiencia en la gestión de las líneas temáticas destinadas a las OSC. El equipo está motivado para dar el salto hacia una gestión global del canal de la sociedad civil que sea más estratégica (= mejor ligada a los objetivos de cooperación de la CE), integrada (= presente en todos los sectores de intervención y traducida a nivel político) y participativa (= diseñada y ejecutada junto con las OSC). Pero la unidad se encuentra 'inundada' de trabajo administrativo (« pagar, pagar, pagar ») con lo cual queda poco tiempo para asegurar toda una serie de funciones claves, requeridas desde una perspectiva de gestión estratégica del canal de la sociedad civil : (i) tomar tiempo para conocer a las OSC; (ii) hacer visitas de campo periódicas; facilitar procesos de diálogo con la sociedad civil alrededor de temas prioritarios; (iii) intercambiar experiencias con otras secciones de la Delegación para asegurar una aplicación coherente de los enfoques participativos; (iv) promover vínculos sistémicos entre el trabajo 'técnico-operativo' con las OSC (en los programas y proyectos) y los aspectos 'políticos' de gestión del canal de la sociedad civil (por ejemplo en el diálogo político); (v) elaborar una división de tareas en el apoyo a la sociedad civil con otros donantes; (vi) capitalizar lecciones de experiencia, etc.

Un segundo factor que nos permite asesorar la capacidad interna de la Delegación es el nivel de conocimientos sobre el sector de la sociedad civil en su globalidad: los actores presentes (a diferentes niveles) con sus fuerzas y debilidades; las tendencias, dinámicas positivas y potencialidades del sector; las dimensiones políticas relacionados con la participación de las OSC o las necesidades en términos de desarrollo institucional de las OSC. A este nivel, la Delegación en Lima aún parece estar poco equipada para una gestión estratégica del canal de la sociedad civil. Aún no se ha llevado a cabo ningún 'mapeo' de las OSC, ya sea de tipo general, sectorial o geográfico. No hay casi intercambio estructurado de experiencias entre las diferentes unidades/sectores que tratan (directamente o indirectamente) con la sociedad civil. No se han organizado sesiones de reflexión estratégica a nivel de la Delegación específicamente dedicadas al tema de la sociedad civil como 'actor' y 'canal de ayuda', ni ejercicios de capitalización de las múltiples experiencias acumuladas con el apoyo

comunitario a las OSC (en diferentes sectores y a través de líneas geográficas y temáticas). También hay fuentes de conocimiento muy importantes que se quedan ‘dormidas’ a nivel de los equipos de asistencia técnica y de los propios beneficiarios de la ayuda. Sin lugar a duda, todos estos conocimientos disponibles y movilizables (a bajo costo) podrían constituir una buena base para desarrollar una memoria institucional y afinar la estrategia global de intervención de la CE en relación con el canal de la sociedad civil.

También se debe subrayar la importancia de la cultura administrativa vigente, es decir el conjunto de incentivos institucionales que determinan las prioridades de la Delegación, el uso del tiempo del personal, los resultados perseguidos y los criterios de resultado (a nivel organizacional e individual). Basándose en discusiones con funcionarios de la Delegación en Perú, se podría sugerir que la cooperación parece estar aún muy anclada en una lógica de ‘asistencia técnica y financiera’, que se concretiza en múltiples proyectos y programas que tiene que realizarse según los plazos previstos y conforme a las exigencias de transparencia y rendición de cuentas requeridas por el Reglamento Financiero. En este marco, la principal incitación burocrática para los funcionarios es de asegurarse que hay una « gestión financiera correcta » (para citar las palabras de un interlocutor). Hay relativamente pocos incentivos institucionales para dedicar tiempo a una ‘gestión estratégica’ del canal de la sociedad civil, con todo lo que esto implica (en términos de inversiones en diálogo con las OSC ; apoyo a procesos a medio o largo plazo ; utilización complementaria de los diferentes instrumentos de apoyo a las OSC ; capitalización sistemática ; vínculo con la cooperación política, redefinición de los resultados que se quieren obtener mediante un apoyo al “canal sociedad civil”, etc.).

4.8.5 Criterio de juicio 5

Las OSC tienen sistemas de gestión eficientes para utilizar y monitorear la ayuda recibida por parte de la CE

Como se indicó en el Perfil de la Sociedad Civil en Perú (Anexo 1), la sociedad civil peruana se caracteriza por fragilidades internas, y se enfrenta a grandes desafíos de adaptación institucional, mejora del impacto y sostenibilidad. Al mismo tiempo, se pueden registrar en el sector ciertas dinámicas positivas, cambios de enfoque estratégico y nuevas formas organizativas. Existe en la sociedad civil peruana un potencial importante de capacidades que se podría movilizar (mejor) para lograr los objetivos de cooperación planteados por la CE en diversos sectores. Entre estos actores de la sociedad civil se encuentran redes especializadas en ciertas temáticas, y con un potencial para hacer propuestas de política y cabildeo ; organizaciones no gubernamentales especializados en la prestación de servicios en sectores sociales ; y también un gran número de organizaciones de base a nivel local, poco estructuradas pero con una legitimidad y un potencial de movilización de la población. La misión encontró diversas organizaciones con una larga experiencia y un grado elevado de profesionalismo, reflejado en la existencia de sistemas de gestión eficientes para ser ‘receptores’ de la ayuda comunitaria.

Tres observaciones se imponen en relación con este punto. Primero, como hemos indicado antes, la CE no conoce bien el mundo de las OSC en sus diferentes niveles, lo que limita su capacidad global de identificar organizaciones pertinentes, no solamente para recibir financiamientos sino también como actores y posibles aliados.

Segundo, la CE no ha explotado aún el potencial de las OSC como interlocutor en la búsqueda de estrategias más eficientes para utilizar el canal de la sociedad civil en todos los aspectos de la cooperación UE-Perú. La Delegación y las OSC podrían ganar mucho con la organización de sesiones bien preparadas de diálogo para discutir cuestiones claves de interés mutuo como (i) la programación de las líneas temáticas ; (ii) las estrategias de apoyo a

las OSC involucradas en áreas sensibles como la incidencia política, la vigilancia ciudadana o la defensa de derechos humanos ; (iii) las modalidades de apoyo institucional o (iv) los vínculos entre los proyectos de las OSC y los programas del Estado ; (v) el papel de la sociedad civil en las nuevas modalidades de ayuda (como el apoyo presupuestario), (vi) la manera de establecer un partenariado mas estructurado (más allá del financiamiento de proyectos), etc. ; (vii) definir métodos para dar « visibilidad » a la cooperación europea sin arriesgar la apropiación, etc.

Tercero, ¿cómo tratar la cuestión de la sostenibilidad de las OSC ? La CE no se ha preocupado mucho por esta problemática cuando operaba el canal de la sociedad civil en una lógica principalmente orientada al financiamiento de proyectos a corto plazo. La perspectiva cambia cuando la CE define objetivos políticos mucho más amplios con la sociedad civil, cuando se compromete a involucrar a las OSC en todas las fases de la cooperación y de promover su fortalecimiento como actor y sector capaz de asumir su papel en el proceso de desarrollo (a nivel local, nacional y regional). En este escenario, la CE es invitada a tomar en cuenta toda la dimensión del desarrollo institucional de la sociedad civil (como sector) y la sostenibilidad de las OSC (más allá de los proyectos financiados). No se trata de una cuestión teórica, sino de una temática con profundas implicancias para la gestión del canal de la sociedad civil (en términos de apoyo a la estructuración de la sociedad civil ; promoción de alianzas de OSC ; identificación de estrategias de sostenibilidad financiera y técnica ; apoyo a la gobernanza interna de las OSC, etc.). Es un campo de acción importante en el cual la Delegación aún no se ha aventurado.

Conclusión pregunta evaluativa 8

La Comisión aún tiene que adaptar sus diferentes sistemas de gestión del canal de la sociedad civil a las nuevas exigencias de integrar la sociedad civil en el proceso global de cooperación. Evoluciones positivas incluyen la desconcentración de la gestión de las líneas temáticas; la cooperación reforzada alrededor del tema de la sociedad civil entre diferentes unidades; la o voluntad afirmada de la Delegación a implicar las OSC de manera más eficiente en los procesos de programación. El desafío consistirá a profundizar e institucionalizar las buenas en el marco de una cultura administrative más orientada a obtener logros concretos. Otra prioridad es de crear sistemas adecuados de seguimiento y evaluación estratégica del canal de la sociedad civil en su globalidad. La eficiencia del canal también podría ser sensiblemente mejorada por un diálogo y partenariado reforzado con las OSC, incluido una atención mas sistemática al desafío de desarrollo instiucional del sector de las OSC.

5. CONCLUSIONES

5.1 Conclusiones principales sobre las preguntas evaluativas

PARTE A : Valor agregado potencial y ventaja comparativa de las OSC

La misión pudo darse cuenta del gran interés de la parte de diferentes oficiales de la Delegación (sobre todo a nivel operativo) a discutir el tema del 'canal' de la sociedad civil. En diferentes programas la CE ha experimentado con enfoques participativos novedosos, con resultados positivos. No faltan ideas sobre como trabajar más y mejor con la sociedad civil. Sin embargo, estas iniciativas no son portadas por una visión bien definida e institucionalizada sobre el valor agregado de las OSC a nivel de la Delegación. No hay una estrategia clara que traduzca la nueva política comunitaria hacia la sociedad civil y que

indique « cómo, cuándo y para qué » la CE quiere utilizar el canal de la sociedad civil (en diferentes sectores y temas) para alcanzar objetivos claves de la cooperación con Perú y responder a las nuevas ambiciones de la CE en cuanto a la sociedad civil³⁸. (pregunta evaluativa 1). Los procesos de programación (2002-2006 y 2007-2013) no se aprovecharon para clarificar y operacionalizar la estrategia comunitaria hacia la sociedad civil como 'actor' y 'canal de ayuda' (pregunta evaluativa 2). Esta situación comporta el riesgo que la CE no sea bien equipada para (i) atribuir eficazmente la ayuda comunitaria a través de los diferentes canales disponibles (gobierno central, autoridades locales, sociedad civil, organizaciones multilaterales) según su ventaja comparativa; (ii) identificar ventanas de oportunidades para apoyos estratégicos a la sociedad civil; (iii) asegurar un impacto óptimo con fondos relativamente limitados en un país de renta media con un superávit presupuestario y una escasa dependencia de la ayuda internacional.

PARTE B : Consistencia con objetivos políticos

En esta segunda parte (preguntas evaluativas 3-5) se examinaron las prácticas comunitarias en relación con el uso de la sociedad civil como canal de ayuda. El objetivo era de averiguar el nivel de consistencia entre los nuevos compromisos políticos de la CE hacia la sociedad civil y lo que se hace concretamente en los programas de cooperación. El 'test' de consistencia da una imagen mixta. En el terreno, sobre todo a nivel de la ejecución de programas, se pueden constatar avances reales en la aplicación de la nueva política comunitaria hacia la sociedad civil, pero también múltiples incertidumbres, inconsistencias, reformas que se quedan a 'medio camino' y sobre todo una falta de institucionalización de la nueva filosofía de trabajar con la sociedad civil. Algunos ejemplos a título ilustrativo. La CE respetó globalmente el compromiso político de apoyar a la sociedad civil en su doble papel de 'prestarios de servicios' y 'actores de incidencia política'. Pero se notó también que el potencial de las OSC queda subvalorado en ambas funciones, entre otros por falta de una estrategia global y de un mapeo estratégico de los actores de la sociedad civil que pueden ser movilizados en estos campos. La nueva política comunitaria da mucha importancia a la diversificación de las OSC, pero en la práctica se constata que las ONG (europeas) aún ocupan una posición central. La cooperación europea se organiza principalmente por vía de proyectos y programas, y la ayuda canalizada a través de las OSC también sigue un enfoque de proyectos. Se trata de una modalidad que presenta ventajas pero también limitaciones mayores, que la CE aún tiene que abordar de manera sistemática. La CE apoyó programas exitosos con un enfoque sectorial (PASA, AMARES) en los cuales se implicó la sociedad civil. Pero estas experiencias no han sido capitalizadas para mejorar la consistencia global del "canal sociedad civil". En cuanto a los instrumentos, se nota un manejo más estratégico de las líneas temáticas desde que se operó la desconcentración, pero los cambios positivos aún deben ser institucionalizados. Es difícil encontrar un alto grado de consistencia en el uso del canal OSC en los instrumentos geográficos, ni mucha complementariedad entre ambos tipos de instrumentos. La aplicación del agenda de París sobre la eficacia de la ayuda es un proceso complicado en Perú, con oportunidades y riesgos para el canal de la sociedad civil. La CE podría asumir un liderazgo fuerte en este proceso.

PARTE C : Impacto y sostenibilidad

La misión encontró evidencia que el canal de la sociedad civil puede ser un instrumento efectivo para lograr avances en (i) la provisión de servicios sociales a grupos pobres y marginalizados ; (ii) la participación de las OSC en la formulación de políticas y en procesos

³⁸ El 'Consenso Europeo' (2005) o el 'Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación' entre la UE y la Comunidad Andina (2003) son buenos ejemplos de los nuevos compromisos políticos hacia la sociedad civil.

Es otro gran desafío en la gestión estratégica del canal de la sociedad civil. Diferentes OSC entrevistadas afirmaron que se interesaban a trabajar con la CE sobre todo por su peso político y supuesta capacidad de incidir positivamente en los cambios estructurales necesarios en Perú. Además, relaciones basadas primordialmente sobre el financiamiento de proyectos no cuajan bien con la nueva filosofía de la CE respecto a la sociedad civil. El desafío consiste a explorar formas de partenariado más estratégicos con OSC que la CE considera como actores claves en el proceso de desarrollo en general o en sus sectores/zonas de intervención en particular, utilizando mecanismos de financiamiento adecuados. Este cambio en la naturaleza de la relación entre CE y OSC implica: (i) organizar un diálogo estructurado con OSC percibidos como 'aliados'; (ii) identificar agendas y prioridades de acción comunes; (iii) apoyar programas coherentes de empoderamiento y estructuración de las OSC como sector; y (iv) desarrollar una visión más clara sobre la problemática de la 'sostenibilidad' de las OSC.

de « pensar » el tema de la sociedad civil y de « trabajar con y a través » de las OSC. En el caso de Perú, este proceso de ajuste se ha iniciado ya a nivel de la Delegación. El desafío ahora es acelerar e institucionalizar una gestión más estratégica del canal de la sociedad civil, en coherencia con el cambio de política de la CE.

2) *Manejar el canal de la sociedad civil de manera estratégica*

¿Qué significa un manejo más 'estratégico' del canal de la sociedad civil en la práctica? Los elementos siguientes parecen componentes claves:

- adoptar una posición 'política' más fuerte y consistente en cuanto al papel crucial de la sociedad civil en procesos de desarrollo, entre otros en el diálogo político ;
- capitalizar las múltiples experiencias adquiridas en programas y proyectos con el canal de la sociedad civil ;
- invertir en un mejor conocimiento de los actores de la sociedad civil peruana (en toda su diversidad), entre otros por mapeos estratégicos (en colaboración con otros donantes);
- desarrollar las oportunidades de diálogo y de intercambio con la sociedad civil ;
- identificar los roles que diversas categorías de OSC pueden desempeñar según las distintas prioridades estratégicas de cooperación (por ejemplo en la promoción de la cohesión social), sectores (salud, gobernanza) y niveles de intervención (nacional, regional, local);
- asegurar una complementariedad bien pensada acerca del uso de las OSC en programas geográficos y temáticos ;
- asegurar una utilización estratégica de los diferentes canales de ayuda disponibles ;
- explorar las posibilidades de tener procedimientos diferenciados por categorías de OSC (en particular para poder apoyar OSC a la base)
- pasar de una lógica de « financiar proyectos » a una lógica de « acompañar procesos de transformación » a nivel político, institucional, económico y social.
- asumir un liderazgo en la aplicación de la agenda de París, entre otras cosas, para (i) facilitar la participación de las OSC en el proceso ; (ii) asegurar la integración coherente del canal de la sociedad civil en las nuevas modalidades de ayuda (como el posible apoyo presupuestario) y (iii) mejorar la coordinación de los apoyos a las OSC de los donantes ;
- explorar como se pueden crear, dentro de las limitaciones del sistema administrativo de la CE, mejores 'incentivos' institucionales para trabajar de manera diferente con las OSC.

3) *Clairificar el papel político de la CE*

En países de renta media como Perú, el subdesarrollo no es una cuestión de falta de fondos, pero de relaciones de poder, gobernanza, acceso a derechos, redistribución, inclusion, etc. Ante esta realidad, la CE debería explorar cómo se puede utilizar mejor el canal de la sociedad civil para promover cambios estructurales que combatan la raíz de los problemas. En este contexto, se invita a la CE a considerar las cuestiones siguientes:

- ¿Qué peso político quiere dar la CE a la cooperación con y a través de la sociedad civil, sobre todo cuando se trata de movilizar y apoyar a las OSC en su rol 'político' (de incidencia, cabildeo, vigilancia ciudadana...)?
- ¿Cómo pasar de una lógica de apoyo a 'proyectos' a una lógica de apoyo a 'procesos' – como condición para tener más impacto sobre los sistemas de gobernanza?
- ¿Qué papel debe jugar la CE en estos procesos? ¿Su rol se limita a ser una agencia financiera de proyectos o más bien asumir el papel de « actor de cambio » y utilizar su posición para jugar un papel pro-activo, de facilitador y mediador entre actores?

4) *Explorar nuevas formas de partenariado con las OSC*

Es otro gran desafío en la gestión estratégica del canal de la sociedad civil. Diferentes OSC entrevistadas afirmaron que se interesaban a trabajar con la CE sobre todo por su peso político y supuesta capacidad de incidir positivamente en los cambios estructurales necesarios en Perú. Además, relaciones basadas primordialmente sobre el financiamiento de proyectos no cuajan bien con la nueva filosofía de la CE respecto a la sociedad civil. El desafío consiste a explorar formas de partenariado más estratégicos con OSC que la CE considera como actores claves en el proceso de desarrollo en general o en sus sectores/zonas de intervención en particular, utilizando mecanismos de financiamiento adecuados. Este cambio en la naturaleza de la relación entre CE y OSC implica: (i) organizar un diálogo estructurado con OSC percibidos como 'aliados'; (ii) identificar agendas y prioridades de acción comunes; (iii) apoyar programas coherentes de empoderamiento y estructuración de las OSC como sector; y (iv) desarrollar una visión más clara sobre la problemática de la 'sostenibilidad' de las OSC.

ANEXOS

ANEXO 1 : PERFIL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN PERÚ

1. Situación general de las OSC

Dos aspectos definen, históricamente, la estructura socio-económica peruana: una economía primaria exportadora que se impulsa o retrae al ritmo de los precios internacionales y, segundo, una profunda desigualdad en la distribución de recursos que genera amplios y persistentes bolsones de pobreza y pobreza extrema. A ello habría que agregar una fuerte tendencia al “estado-centrismo”, es decir, una visión degradada del Estado, que condiciona la acción de los partidos políticos y las organizaciones sociales, que es entendida como disputa de los recursos públicos.

En ese sentido, la sociedad civil peruana siempre apareció débil y propensa a ser agredida cuando la “razón de Estado” se imponía. Ello se agravó con el ciclo de violencia política 1980-2000, que dañó ostensiblemente el tejido social peruano. Otro factor fueron las recurrentes crisis económicas. Un tercer elemento fueron los resultados sociales negativos obtenidos con la implementación del modelo económico neoliberal, a partir de los primeros años de la década de los 90.

Así, como resultado, las organizaciones de la Sociedad Civil peruana muestran una extrema fragmentación, heterogeneidad, informalidad y asimetría. Además, se constata la extrema irregularidad del funcionamiento de sus organizaciones, el carácter más bien espasmódico de su actividad, el escaso número de ciudadanos que toman parte activa en sus reuniones, los elevados grados de discrecionalidad de sus grupos dirigentes, la larga permanencia de los mismos en los cargos directivos y su discutible representatividad.

A ello habría que asociarle la existencia de canales formales muy débiles para administrar las demandas sociales y, por lo mismo, una alta propensión a la expresión de protestas que fácilmente derivan hacia escenarios de violencia. Así, puede decirse que en el Perú no se escenifican “movimientos sociales” sino protestas ante situaciones específicas. De esta forma, lo que tenemos es la expresión de una multiplicación de demandas, llevadas a cabo por numerosos grupos; cada uno con algún nivel mínimo de articulación entre sus integrantes; levantando plataformas esencialmente reivindicativas y cortoplacistas o, en su defecto, expresando un estado de ánimo sin mayor capacidad propositiva; y, lo que es más, sin buscar mayormente articulaciones con otros sectores ni buscar, por lo tanto, un sentido más amplio de integración de las demandas sociales.

Sin embargo, es necesario puntualizar que muchas de estas deficiencias vistas en la sociedad civil peruana pueden estar sobredimensionándose por la poca capacidad que hay para visualizar nuevos actores y procesos sociales. Muchas veces, los modelos de comprensión vigentes no pueden dar cuenta de las transformaciones experimentadas por las organizaciones sociales y, por lo tanto, no muestran sus potencialidades movilizadoras. Es decir, una dinámica social muy intensa puede estar provocando profundos cambios en los sentidos de la asociatividad que resultan difíciles de entender con los marcos conceptuales vigentes.

En la medida que surgieron nuevos retos para la sociedad, condicionados por los efectos del conflicto interno, el autoritarismo imperante durante los años 90, la crisis irresoluble del sistema de partidos políticos y las consecuencias generadas por la implementación de una economía de libre mercado, las maneras clásicas de organización empezaron a perder vigencia y planteó la necesidad de nuevas formas de organización.

Teniendo como antecedente el esquema de las federaciones gremiales, las organizaciones sociales, especialmente las de subsistencias, empezaron a percibir que la agregación entre

ellas les otorgaba mejores condiciones para el manejo de los recursos que disponían y, de otro lado, mejoraba sustancialmente sus posibilidades de interlocución con las instancias públicas. Lo que al comienzo fue una iniciativa social espontánea, pronto fue promovida por algunas instancias, como las municipalidades, al percibir que de esa manera podían establecerse mejores términos para la negociación.

Con el transcurso del tiempo, hacia mediados de la década de los 90, empezó a consolidarse una serie de iniciativas en este sentido, pero ya no en el ámbito de la subsistencia sino en la de impulso de procesos democráticos, cumplimiento de derechos y fortalecimiento de capacidades institucionales (especialmente, investigación e incidencia).

De esta manera, las demandas democratizadoras de la sociedad civil, por ejemplo, impulsó la unión de esfuerzos dirigidos hacia la descentralización, el fortalecimiento de los gobiernos locales, entre otros temas. Asimismo, durante esos años también veremos la consolidación de redes de organizaciones cuya agenda respondían a cumplimiento de derechos, como las redes de mujeres y género, derechos humanos, entre otras. De otro lado, al empezar a surgir nuevas necesidades y roles para las organizaciones sociales, se hizo necesario aunar esfuerzos para fortalecer capacidades en ese sentido, apareciendo redes cuya intención era generar investigaciones o provocar incidencia sobre temas específicos.

Mientras tanto, también hubo otra experiencia en la formación de redes en el Perú que si bien compartió muchos e importantes espacios con el que hemos descrito, es diferente a éste. La serie de procesos que caracterizó al contexto peruano hizo que muchas organizaciones de base empezaran a cambiar los sentidos que tenían y empezaron a configurarse como organizaciones de nuevo tipo. De esta manera, las comunidades campesinas, al compás del crecimiento de la inversión minera, fueron poniendo en el eje de sus demandas las cuestiones medio ambientales y manejo de recursos naturales, ante lo cual sus gremios tradicionales ya no podían responder. Así, por ejemplo, la Confederación Campesina del Perú, debió experimentar una escisión cuando un grupo de comunidades campesinas agremiadas se retiró para formar lo que luego sería CONACAMI, una instancia de organización campesina que se construyó sobre el eje de las demandas ambientales.

De igual manera, al empezar a surgir con mayor nitidez las demandas de reconocimiento de las culturas nativas y minorías étnicas, se dio el marco apropiado para que organizaciones de este corte empezaran a surgir.

Sin duda alguna, el contexto democratizador que se formó entre el 2000 y el 2001 fue apropiado para el fortalecimiento de estas nuevas formas organizativas. En ese sentido, muchas de estas redes están ahora legitimadas como interlocutores de la sociedad civil y son reconocidas como tales. Asimismo, es importante remarcar que a pesar de contextos adversos, su acción provoca entornos positivos para la sostenibilidad democrática del país, al llevar a cabo acciones de seguimiento, control, vigilancia y, de otro lado, generar propuestas alternativas ante asuntos sectoriales y temáticos.

2. Políticas nacionales (y regionales) en relación con el canal de la sociedad civil

Una coyuntura propicia para el fortalecimiento de la sociedad civil peruana, se formó con la caída del régimen autoritario presidido por Alberto Fujimori. Luego de esta experiencia muy negativa, caracterizada por el debilitamiento constante de las organizaciones sociales, al inaugurarse el periodo democrático se consideró la imperiosa necesidad de fortalecer las relaciones entre Sociedad Civil y el Estado.

Además de crearse espacios como las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza, un momento importante para el fortalecimiento de la sociedad civil fue el Acuerdo Nacional

suscrito el 22 de julio del 2002. Este foro reúne a representantes del Estado, los actores económicos y de la sociedad civil. El Acuerdo Nacional tiene carácter vinculante y es abierto, es decir, puede recibir la adhesión de otras organizaciones además de las que ya participan en él, bajo el compromiso de cumplir lo que se establece hasta el 28 de Julio del 2021.

Asimismo, el proceso de construcción democrática iniciado en el 2001, se preocupó en delinear un marco normativo propicio para la participación ciudadana, sobre todo en el proceso de descentralización que empezó a implementarse desde el 2002. El siguiente cuadro muestra la evolución legislativa de los procesos participativos entre el 2001 y el 2004:

Instrumento legal	Número	Año
Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos	Ley 26300	2001
Ley de Reforma a la Constitución	Ley 27680	2002
Ley de Bases de la Descentralización	Ley 27783	2002
Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	Ley 27867	2002
Ley que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales -27867-, para regular la participación de los Alcaldes Provinciales y la Sociedad Civil en los Gobiernos Regionales y fortalecer el proceso de Descentralización y Regionalización	Ley 27902	2003
Ley que modifica la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales -27867-, fijando un plazo para la instalación de los consejos de coordinación regional	Ley 28013	2003
Ley Orgánica del Presupuesto Participativo	Ley 28056	2003
Reglamento de Ley Orgánica del Presupuesto Participativo	DS 171-2003-EF	2003
Instructivo para el Proceso de Planeamiento del Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo	Resolución Directoral 010-2004-EF/76.01	2004
Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales	Ley 28273	2004
Ley que modifica los artículos 23º y 29º de la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano	Ley 28421	2004

Paralelo a ello, también hemos tenido el desarrollo de la normatividad municipal que, a semejanza de lo ocurrido en la descentralización, también ha establecido marcos importantes para la participación ciudadana en los ámbitos locales. Hasta hace poco no hubo un fomento explícito a las asociaciones municipales. Durante la década pasada la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) fue una instancia muy activa en la oposición al régimen fujimorista. Pero, apenas iniciado el actual periodo democrático la presencia de esta institución decayó hasta ser algo anodino actualmente. Aún así, la asociatividad municipal parece haber ingresado a un nuevo periodo de fortalecimiento. Así, por iniciativa de la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE), finalmente se aprobó la Ley 29029, en mayo del presente año, formalizando estos procesos de integración municipal.

Estos instrumentos legales establecieron nuevos espacios de participación, como los Consejos de Coordinación Regional/Local (CCR/CCL), los Planes de Desarrollo Concertado (PDC) y el Presupuesto Participativo (PP). Transcurrido el tiempo, puede apreciarse que estos espacios y procesos si bien continúan construyéndose ya han empezado a mostrar signos de consolidación que, en buena cuenta, lo ha condicionado el marco legal.

Aún así, resta mucho por afinar para que los espacios participativos cumplan con su objetivo. Por ejemplo, una restricción es que para el Estado la participación ciudadana es posible sólo luego de ponerse en práctica complejas inscripciones de las organizaciones sociales. Asimismo, las “reglas de juego” son definidas finalmente por los gobiernos regionales y locales, como también la convocatoria. Por eso, la fortaleza de los espacios participativos depende en gran medida de la voluntad de la autoridad regional o local.

Respecto a los PDC y los PP, en el diseño se señala que deben estar coordinados entre sí. Al inicio de la implementación de ambos instrumentos hubo gran confusión de los agentes participativos respecto a lo que significaba el PP, llegándose a visualizar que la participación, en realidad, es una participación calificada, es decir, de agentes que estén capacitados para hacerla.

Asimismo, cabe resaltar la alta desconfianza aun existente entre los representantes de la sociedad civil y los gobiernos, siendo uno de sus resultados el que estos últimos sientan que se vulnera lo que, desde sus perspectivas, son sus atribuciones.

Entonces, con la construcción democrática se ha extendido la creación de los espacios participativos. Sin embargo, con el transcurso del tiempo se ha reducido ostensiblemente el número y la representatividad efectiva de sus participantes, al tiempo que se refuerza el rol directivo de los funcionarios públicos. Igualmente, se vuelve más notoria la presencia e influencia de las tradicionales -o emergentes- élites locales y provinciales, como del personal de las ONG, en sus reuniones, discusiones y decisiones. Asimismo, se constata el desconocimiento por las bases populares representadas de aquello que se discute en dichas mesas. Finalmente, se perciben, cada vez de modo más claro, los relevantes papeles que el desigual acceso a la información, las diferencias educativas, el prestigio local y las relaciones sociales y políticas juegan en su dinámica interna, como en las decisiones que en ellas se adoptan.

A pesar de la importancia que tiene la descentralización para el fortalecimiento democrático, este proceso no se ha traducido en un manejo descentralizado de la cooperación internacional. Así, una ley aprobada por el Congreso de la República, denominada Ley de Creación de un Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable, recorta la autonomía que la Constitución Política les asigna a los gobiernos regionales y locales (al igual que al Congreso y al Poder Judicial) en la gestión de la cooperación internacional y los supedita a la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI)³⁹.

A propósito de APCI, fue creada como medio para otorgar mayor eficiencia a la cooperación internacional canalizada hacia Perú⁴⁰, como una manera de superar una situación histórica en que las relaciones entre Estado y sociedad civil siempre fueron marcadas por la sospecha y el conflicto. Sin embargo, muy pronto las intenciones originales fueron distorsionadas por los objetivos políticos y, así, por iniciativa de una congresista perteneciente al partido gobernante de entonces, Perú Posible, se aprobó un proyecto de ley –luego observado por el Poder Ejecutivo-, en el que se reformaba parte de sus funciones para volver al esquema esencialmente controlista que había primado en el pasado.

³⁹ Federico Negrón: “Perspectivas y retos actuales en la gestión de la cooperación internacional en el Perú”. En, Eduardo Toche (comp.): *Perú Hoy: nuevos rostros en la escena nacional*. DESCO. Lima, 2006; p. 156

⁴⁰ La Ley 27692 creó la Agencia Peruana de Cooperación Internacional el 12 de abril del 2002, reemplazando a la antigua Secretaría Técnica de Cooperación Internacional SECTI, que dependía de la Oficina del Primer Ministro.

Apenas instalado el actual gobierno aprista, estas intenciones controlistas volvieron a aparecer, aprobando el Congreso un proyecto de ley en ese sentido, en octubre del 2006, posteriormente promulgado por el Ejecutivo. Según el informe del abogado Javier de Belaunde (elaborado a solicitud de las ONGs y las agencias de cooperación), la Ley aprobada afectaba nueve libertades, derechos y principios garantizados por la Constitución Política del Estado. Afectaba, entre otras, las libertades de asociación (dado que existe obligatoriedad para el registro) y de contratación (otorgando facultades a la APCI para "armonizar" la cooperación técnica en función a una inexistente "política de desarrollo"). Por otro lado, la Ley aprobada y su fundamentación manejaban un concepto obsoleto de la cooperación al desarrollo, promoviendo un modelo estatista de gestión de la misma.

Asimismo, se obviaba que las ONGs ya son constantemente supervisadas por distintos organismos: la Sunat, Essalud, el Ministerio de Trabajo, y evidentemente la propia APCI la que cuenta con registros actualizados anualmente de los proyectos y fondos que manejan las ONGs inscritas.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional estimó que, en efecto, los argumentos en contra eran pertinentes, declarando la inconstitucionalidad de la referida norma. Así, si bien APCI es un medio que, en teoría, podría optimizar el uso de los recursos que ingresan vía cooperación al país, sus funciones se han distorsionando al máximo, apareciendo ahora más semejante a un órgano de control que formulador y ejecutor de una política de cooperación.

De otro lado, el proceso de construcción democrática también otorgó un importante marco legal para el acceso a la información y transparencia. La primera norma que refería específicamente a este tema fue el Decreto Supremo N° 018-2001-PCM. En agosto del 2002, se promulgó la Ley 27806, de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Posteriormente, se promulgó la Ley 27927 modificatoria de la 27806, y se emitió el Decreto Supremo 043-2003-PCM, Reglamento de la Ley 27806.

Se puede afirmar que en el Perú el acceso a la información tiene avances importantes. Sin embargo, la falta de difusión de los alcances de esta normatividad, que se agrava por inscribirse en un escenario de escasa movilización social y desconocimiento general de los derechos ciudadanos, motiva poco interés sobre el tema. Además, la ausencia de una reglamentación precisa que indique con claridad las faltas que pudieran cometerse, dificulta la labor de los jueces al no tener criterios precisos sobre los hechos ante los cuáles deben dictaminar.

De esta manera, preocupa que el alto nivel alcanzado por los portales *web* de los organismos del gobierno central comience a deteriorarse, tal como lo hacen notar los recientes informes de entidades como Ciudadanos al Día (CAD) y el Consejo de la Prensa Peruana. No parece ocurrir lo mismo con los gobiernos regionales. Los análisis de la Defensoría del Pueblo, el Grupo Propuesta Ciudadana (GPC) y CAD, indican que estas instancias han mejorado notoriamente sus portales *web*, aun cuando se notan deficiencias, y que la calidad no ha descendido con el cambio de autoridades, llevado a cabo a inicios del 2007.

Pero, en términos generales, hay que subrayar que la difusión de este mecanismo es limitado y enfrenta, entre otros factores negativos, la poca organicidad de la sociedad civil peruana. Por ejemplo, en el caso de Huancavelica, la región más pobre del país, estas características pueden resumirse en el hecho de que el 66.7% tiene el quechua como lengua materna, el 74.1% de su población está en condición de pobreza extrema y el analfabetismo es del 22%. Obviamente, estas condiciones imperantes restringen drásticamente el uso de los mecanismos de acceso a la información y los instrumentos de transparencia colocados en los portales *web*, entre otros motivos, porque el supuesto usuario debe poseer capacidades que en la realidad no tiene.

Agregado a ello, debe señalarse que la transparencia y el acceso a la información son condiciones necesarias pero no suficientes para generar adecuados entornos democráticos. Al respecto, cabe señalar que existe una notoria desconfianza de la población respecto al desenvolvimiento de las instancias estatales y las autoridades.

En suma, los logros obtenidos en la transparencia se relativizan ante los ojos de los ciudadanos cuando no es acompañada de esfuerzos aplicados para amenguar la alta desconfianza existente entre los niveles del Estado (central, regional y local) y la sociedad. Asimismo, la transparencia y el acceso a la información es una herramienta indispensable para generar la confianza debida entre ciudadanía y autoridades, pero no es la única. En ese sentido, además de las consideraciones técnicas deben contemplarse las políticas. Por último, un limitante importante en los resultados son las condiciones socio-económicas y, en ese sentido, los instrumentos para hacer una gestión más transparente deberían adecuarse a las realidades circundantes, lo que significa muchas veces ir más allá del cumplimiento mínimo de la normatividad.

Sin embargo, los retos mayores están en superar los retos que plantean los cambios acaecidos en los organismos multilaterales –Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo–, que fueron los principales auspiciadores de la institucionalización de la transparencia en el Perú.

Entre 2005-2006 estas entidades cambian de dirección y, con ello, reorientan sus objetivos. Esto habría que asociarlo con el cambio de gobierno que hubo en el Perú. Todo ello condiciona los retrocesos que hacíamos mención líneas arriba. De manera general, los organismos multilaterales no se sienten muy animados en contribuir en el fortalecimiento de la sociedad civil, al percibir un clima hostil del gobierno peruano hacia las OSC, especialmente las ONG.

Así, en noviembre del 2006 inició una ofensiva frontal contra estas últimas y las agencias de cooperación extranjeras radicadas en el país, promulgando la Ley 28925 que establecía, entre otras cosas, que todos los proyectos y actividades debían registrarse por separado, tanto por el donante como por el beneficiario, como condición para la transferencia de fondos por parte del donante, ya sea éste último gubernamental o privado. De otro lado, la ley también incluía una lista de “infracciones” (sujetas a multas y a otras penalidades), para las organizaciones que no cumplieran con los requisitos de registro y operación. Todo esto contradecía evidentemente las leyes peruanas y daba un margen muy amplio a la discrecionalidad de los funcionarios. Por eso, el Tribunal Constitucional, ante demandas promovidas por las ONG y congresistas, sentenció la inconstitucionalidad de la norma.

Al respecto, cabe anotar que una de las medidas más cuestionadas que refería dicha ley, señalaba que los proyectos debían alinearse con un denominado Plan Estratégico Nacional. En buena cuenta, éste no existe en tanto el Perú dejó de hacer planeamiento estratégico en 1992, cuando desapareció el Instituto Nacional de Planificación. En su lugar, lo que existe en estos momentos son un buen número de planes nacionales (alrededor de 80), temáticos y sectoriales, que debieran ser transversales en la formulación de políticas estatales. Sin embargo, dada la escasa posibilidad de articularlos, muchos de ellos no se aplican hasta el momento, por ejemplo, el Plan Nacional de Derechos Humanos, que fuera aprobado en el 2005. Esto se complica aún más si tenemos en cuenta que la oferta electoral del APRA incluía poner en funcionamiento el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), el cual contó en un determinado momento con recursos asignados por ley, pero el Ejecutivo decidió no implementarlo.

3. Actores principales y programas

En términos generales, el ambiente positivo para el fortalecimiento de la sociedad civil que se dio con la construcción democrática, empezó a perder dinamismo hacia la segunda mitad del gobierno del presidente Alejandro Toledo.

En ese sentido los espacios de concertación entre el Estado y la sociedad civil, como el Acuerdo Nacional, las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza, la Iniciativa Nacional contra la Corrupción y otros, no continuaron desarrollándose. Asimismo, cabe anotar la pérdida de iniciativa en la creación de organismos e instrumentos públicos que facilitan la relación Estado-Sociedad, como el Portal del Estado Peruano, el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado –CONSUCODE-, el Sistema Integrado de Administración Financiera –SIAF-, los planes de desarrollo concertados, la descentralización participativa, la formación de consejos consultivos con presencia de las OSC, etc.

En efecto, el cambio de actitud en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil peruana coincidió con el cambio de gobierno suscitado en el 2006. Sin embargo, no es la única causal puesto que también debemos agregar los cambios que mostró la cooperación, especialmente la proveniente de la banca multilateral.

En gran medida, los avances logrados en este ámbito fueron financiados con la colaboración de estas entidades (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo –BID). Entre el 2005 y 2006 ambos tuvieron un cambio de dirección que significó importantes variaciones en sus perspectivas, priorizando sus relaciones con los sectores empresariales. Además, la actitud hostil hacia las OSC por parte del gobierno peruano que se instaló en julio del 2006, desanimó al BM y BID a seguir trabajando con las ONG⁴¹.

De otro lado, debe apuntarse también que la pérdida de dinámica política por parte de las ONG peruanas, también es un factor que juega en este estado de cosas. En ese sentido, puede afirmarse que no hay avances significativos hechos por el actual gobierno en materia de fortalecimiento de la sociedad civil.

En julio del 2006, Alan García asumió por segunda vez la Presidencia de la República. No transcurrió mucho tiempo para constatar su actitud agresiva ante la protesta social y, de otro lado, su poca propensión para profundizar la serie de procesos democráticos que se habían iniciado en el 2001, como la descentralización, la participación ciudadana, el control ciudadano, la transparencia, etc., aun cuando es cierto que ocasionalmente emite algunas señales débiles, como la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo –que regula las instancias y niveles de gobierno-, dar paulatina vigencia a la gestión presupuestal por resultados, o llevar a cabo políticas de reparaciones a las víctimas de la violencia política, aunque cada vez con menos voluntad.

En gran medida, la tónica general del gobierno aprista puede comprenderse por la alta sensibilidad que para éste tienen temas como la corrupción y violaciones de Derechos Humanos. En ese sentido, debe remarcar la importancia de la extradición del expresidente Alberto Fujimori, un logro que debe ser atribuido a la acción de la sociedad civil peruana, especialmente a la comunidad de Derechos Humanos.

No es difícil suponer que bajo este contexto, las OSC no tiene mucho espacio para fortalecerse y, por lo mismo, presentan una fisonomía bastante desagregada y con evidentes problemas de legitimidad. De esta manera, el gobierno prefiere un esquema de relaciones verticales, preferentemente con las organizaciones de base y evita en la medida de lo posible la interlocución con organizaciones con mayores niveles de agregación.

⁴¹ Ver documento de Mariano Valderrama en:
http://www.ciudadanosaldia.org/congresobpg/07/pdfs/5pm/ppt_MarianoValderrama.pdf

Esto se ve facilitado por las dificultades que tienen las estructuras mayores de organizaciones de la sociedad civil peruana. En términos generales, en el Perú prácticamente no existen aquellas que congregan diferentes familias de OSC a nivel nacional y, muchas veces, algunas organizaciones temáticas nacionales –como es la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) e incluso el Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación del Perú (SUTEP) intentan convocar a organizaciones que no son estrictamente a las que representan.

Esta debilidad responde a causas fundamentalmente coyunturales, generadas en las últimas décadas, como la violencia política y la implantación de una economía de mercado sin mayores evaluaciones de los impactos sociales que iba a generar. Aun así, las iniciativas para la agremiación provenientes sobre todo de los denominados “nuevos actores” – indígenas, afroperuanos, jóvenes, etc.- o agrupados en “nuevos temas” –medio ambiente, descentralización, etc.-vienen dándose en medio de grandes problemas y tienen una presencia importante en situaciones específicas.

Asimismo, dadas estas características, la cooperación internacional está condicionada a seguir la lógica dispersadora del Estado. Algo que ilustra muy bien esta tendencia hacia la desagregación es que en el Perú existen actualmente 400 entidades cooperantes, 900 ejecutoras y casi 2,500 proyectos, de los cuales el 49% es ejecutado por actores no nacionales. En suma, en la cooperación prima una visión estatista centralista, en la que el gobierno central es el que define las estrategias de cooperación y desarrollo, sin promover la concertación ni la participación.

Sobre este ambiente, la cooperación de la UE hacia el Perú –regida por el artículo 177 del Tratado de la UE y el Reglamento ALA (443/92)- establece como prioridad el desarrollo económico y social sostenible, la inserción armoniosa en la economía mundial y la lucha contra la pobreza.

De esta manera, según datos oficiales⁴², entre 1991 y 2000, Perú recibió más de 400 millones de euros en concepto de ayuda al desarrollo por parte de la Comisión Europea. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que la mayor parte de este monto fue en ayuda alimentaria y, en segundo término, en programas de cooperación técnica y financiera. Este monto convierte a Perú en uno de los países de América Latina que más se beneficia de la cooperación de la Comisión Europea.

Asimismo, entre 1999 y el 2000 no se aprobó ningún proyecto de cooperación técnica y financiera y cooperación económica para Perú, debido a la difícil coyuntura política que atravesaba el país, concentrándose en ayuda alimentaria, humanitaria y líneas temáticas con ONG. Posteriormente, con la transición democrática, se decidió relanzar la cooperación, con la aprobación de un paquete de proyectos, aprobados antes de 1999, y que habían sido “congelados” por un monto de 61 millones de euros.

Para el período 2002-2006, el monto indicativo previsto para cubrir los compromisos presupuestarios necesarios para desarrollar las acciones previstas alcanzó los 86 millones de Euros por parte de la CE. Las prioridades del gobierno de la República de Perú, y las prioridades definidas en el Documento Estrategia País elaborado y aprobado por la UE, y los principios arriba mencionados, las partes contratantes acordaron desarrollar la cooperación según los sectores y ámbitos de interés siguientes:

1. Apoyo al Estado de derecho y a la reforma institucional (± 15 %)
2. Desarrollo socioeconómico (± 60%)

⁴² “La Unión Europea y el Perú”; en: http://www.delper.ec.europa.eu/es/eu_and_country/Cooperacion/Bilateral/La_UE_Peru.htm

3. Integración regional ($\pm 25\%$)⁴³

Al respecto, es importante lo afirmado por Mariano Valderrama, para quien las limitaciones de la cooperación entre Europa y América Latina, son:

- Los programas de cooperación no responden a la agenda latinoamericana.
- Los cooperantes ejercen un peso excesivo en el diseño de las estrategias y proyectos.
- Existe una escasa coordinación entre los donantes e incluso entre los programas de un mismo país cooperante⁴⁴.

4. Principales desafíos y obstáculos en el uso del canal sociedad civil

A pesar de los avances democráticos, los espacios de concertación Estado-sociedad civil son muy débiles y meramente formales. En ese sentido, se plantea como un desafío el fortalecimiento de capacidades, tanto de los agentes gubernamentales como de los actores sociales. La urgencia de esto último puede argumentarse, entre otras cosas, por la ausencia de respuestas coherentes ante las demandas sociales, por parte del gobierno peruano, que alimenta situaciones conflictivas violentas que provocan un costo social importante.

Una cuestión crucial para países catalogados como de “renta media” es la prioridad que tienen las acciones dirigidas a disminuir las brechas de desigualdad. En términos generales, las dificultades que traban una debida institucionalización democrática en el Perú está determinada por las enormes diferencias existentes entre grupos socioeconómicos, las ciudades y el campo, la capital y las regiones, entre otras. En esta línea, los sentidos que tiene la agenda de cohesión social de la UE, aun cuando, desde una perspectiva latinoamericana, aparecen sumamente limitados para los objetivos propuestos, inciden sobre estos ejes. Sin embargo, la aplicación de esta agenda necesita una sociedad civil movilizadada en torno a sus derechos, así como un gobierno capaz de actuar con criterios participativos.

En medio de un importante crecimiento económico que se prolongará por algunos años más, las presiones redistributivas tienden a incrementarse en una situación en la que las brechas de desigualdad son cada vez más amplias. Al parecer, las enormes dificultades para gestionar eficientemente los grandes recursos disponibles, la poca capacidad para profundizar los criterios e instrumentos democráticos, la debilidad de las organizaciones sociales y la ausencia de un sistema político orgánico, con partidos políticos institucionalizados, alimentan la proclividad hacia el autoritarismo, el endurecimiento de las autoridades y, con ello, la alta posibilidad de violencia social y la criminalización/militarización del conflicto social.

Hay espacios en donde se prevé una gobernanza difícil. Entre ellos, destaca el ámbito ambiental, en donde los diferentes actores optan por una paulatina radicalización y el Estado no muestra las capacidades suficientes para administrar el conflicto. En ese sentido, dirigir recursos para el fortalecimiento de los espacios prevención y solución de conflictos concertados en los diferentes niveles del Estado, debería ser prioritario.

Otro aspecto es el enfrentamiento del gobierno con las ONG nacionales y extranjeras. Esto actúa de manera negativa en sectores como los organismos multilaterales. En tanto las ONG son un medio muy importante para el fortalecimiento de la sociedad civil, el enfrentamiento continuo con el Estado debilita las oportunidades de mejor concertación Estado-sociedad civil. En ese sentido, debe promoverse la superación de una cultura de desconfianza y

⁴³ http://www.delper.ec.europa.eu/es/eu_and_country/Cooperacion/Bilateral/La_UE_Peru.htm

⁴⁴ Mariano Valderrama: “¿Mayor coordinación y eficiencia de la cooperación internacional? El caso de la Comisión Europea en el Perú”. En, Mito y realidad en la ayuda externa. América Latina AL 2006. ALOP. Lima, 2006; p. 40. <http://www.alop.or.cr/trabajo/publicaciones/MitoYrealidad2006.pdf>

conflicto, a través de la promoción de espacios en donde se articulen consensualmente los intereses y provoquen políticas públicas legítimas.

Como productos de condicionamientos externos, el Perú dejó de hacer planeamiento estratégico hace más de quince años y, como consecuencia de ello, carece actualmente de un Plan de Desarrollo Nacional. En su lugar, posee más de 60 planes nacionales sectoriales y temáticos que no pueden instrumentalizarse debido a la desconexión y la falta de coherencia existente entre ellos. Un derivado de esto es la inexistencia de una real política nacional de cooperación internacional. Esto da como resultado problemas en la armonización y alineamiento de los programas y proyectos.

De otro lado, la cooperación internacional en el Perú da señales muy débiles en función a una mínima coordinación, que pueda evitar la superposición y la incoherencia de sus intervenciones. Es posible que esto se deba al poco conocimiento de la realidad donde interviene. Al parecer, tampoco tiene un diálogo fluido con sus contrapartes/operadores directos.

ANEXO 2 : CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES Y LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS

Actividades	6. FECHA	Horario	Tareas	Persona de contacto	Responsable(s) 1					
Preparación de la misión	01.12.2007 27.12.2007		Elaboración plan de trabajo global		JB					
			Elaboración de terminos para informar interlocutores							
			Selección y definición del estudio de caso					JB		
			Colección de informes al nivel de la sede CE					JB	MH	
			Análisis estadístico						MH	
			Identificación de actors claves a entrevistar					JB		ET
			Selección de una region a visitar					JB		ET
			Confirmación de entrevistas					JB		ET
	05.01.2008		Vuelo Amsterdam-Lima		JB	MH				
Fase de orientación	06.01.2008	14:00 - 17:00	Reunión de equipo		JB	MH	ET			
	07.01.2008	09:00 - 11:00	Reunión en la Delegación para revisar programa y primera discusión sobre "canal SC"	Tatiana García Maria Elena Molina Ruiz Aurea Queralt-Alcaraz	JB	MH	ET			
		11:00-14:00	Reunión en la Delegación con los diferentes funcionarios involucrados con las OSC	Discusión en grupo con diferentes funcionarios	JB	MH	ET			
		16:00 – 17:00	Reunión con ONG internacional 11.11.11	Freya Rondelez	JB	MH				
		17:30 - 18:30	Reunión de equipo		JB	MH	ET			

Entrevistas	08.01.2008	09:00 - 10:00	CIES - Consorcio de Investigación Económica y Social www.cies.org.pe	Javierr Potocarreo Maisch Carmen Roca Miock Margarita Petrerera Pavone	JB	MH	ET
		10:30 - 11:30	REMURPE Red de municipios www.remurpe.org.pe	Eduardo Barzola		MH	ET
		12:00 - 13:00	ALOP - Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción www.alop.or.cr ANC - Asociación Nacional de Centros de Promoción) www.anc.org.pe	Luis Sirumbal		MH	ET
		15:00 – 16:00	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo	Anika N. Anchorena	JB		
		15:00 - 16:00	CONADES - Conferencia Nacional Sobre Desarrollo Social www.conades.org.pe	Ana Tallada		MH	ET
		16:30 - 17:30	CNDDHH - Coordinadora Nacional de Derechos Humanos www.dhPerú.org FIDH – Federación Internacional de Derechos Humanos www.fidh.org APRODEH – Asociación Pro Derechos Humanos www.aprodeh.org.pe	Francisco Soberón Garrido Miguel Jugo Liliana Panizo	JB	MH	ET

		18:00 - 19:00	Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza www.mesadeconcertacion.org.pe	Federico Arnillas	JB	MH	ET
		19:30 - 20:30	CNR - Coordinadora Nacional de Radio www.cnr.org.pe	Jorge Acevedo Rojas Carlos Aguirre Ramos	JB	MH	ET
09.01.2008		09:30 – 10:15	Entrevista Delegacion CE	P. Reboux	JB		
			Entrevista Delegación CE	P. Rasquin H. Reimann	JB		
		11:00 – 11:30	Entrevista Delegación CE	L. Suarez-Ognio			
		12:00 - 13:00	Grupo Propuesta Ciudadana www.propuestaciudadana.org.pe	Javier Azpur Azpur	JB	MH	
		15:00 - 16:00	Red Muqui www.muqui.org www.cooperacion.org.pe www.fedepaz.org www.participaPerú.org.pe	José de Echave C. (COOPERaCCION) Ana Leyva Valera (Fedepaz) Gustavo Avila P. (Grupo Propuesta Ciudadana)	JB	MH	ET
		16:30 - 17:30	CONAP – Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú	Oseas Barbaran Sanchez (CONAP) César Sarasara Andrea (CONAP) Rodil Rojas (CONAP) Luis Vasquez Mercedes Manriquez Roque (CONAP) Oscar Paati (OCCAAM)	JB	MH	ET
10.01.2008		08:00 – 09:00	Dirección Educación Superior Tecnológica y Técnico Productiva, Ministerio de Educación	Armando Quispe Freyre	JB		
		09:00 - 10:00	Experto en sociedad civil	Carlos Eduardo Aramburu		MH	ET

		09:30 -10:30	Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI)	Héctor Silva Isabel Vera Mera Elías Ruiz Chávez Lucía Suárez Olivares	JB		
		10:00 - 11:00	Experto en sociedad civil	Santiago Pedraglio		MH	ET
		11:00 - 12:00	DESCO www.desco.org.pe	Eduardo Ballón		MH	ET
		11:00 – 11:45	Presidencia del Consejo de Ministros	Jose Elice Navarro	JB		
		14.00 - 15:00	Red GE – Globalización con Equidad www.redgePerú.org.pe	Alejandra Alayza Moncloa	JB	MH	ET
		En la tarde	Salida de Lima – Ayacucho		JB	MH	ET
	11.01.2008		TADEPA - Taller de Promoción Andina www.tadepa.org	Florencio Hinostraza Molero Severo Tineo Morales	JB	MH	ET
			Vecinos Perú Ayacucho www.vecinosPerú.org	Jorge Carlos Loayza Camargo Wilber Carlos Chipana Rojas	JB	MH	ET
			Operador para AMARES	Lía García Leon	JB	MH	ET
			COPUCNA – Consejo de Pueblos Criadores de Camelidos del Norte de Ayacucho	Tefilo Cuba Condori Carlos Vegas	JB	MH	ET
			Visita a beneficiarios del programa PROALPACA		JB	MH	ET
	12.01.2008		Départ pour Huancavelica		JB	MH	ET
			Visita del Camal		JB	MH	ET
		22:00 - 24:00	DESCO	Hugo Carillo	JB	MH	ET

13.01.2008		Vecinos Perú Huancavelica www.vecinosPerú.org	Edilberto Arango	JB	MH	ET
		Visita del Camal		JB	MH	ET
14.01.2008		Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza www.mesadeconcertacion.org.pe	Alidz Ortega Mestas Elmira Huayra Huarcaya		MH	
		Municipalidad de Huancavelica-Alcaldía	Pedro Palomino	JB		ET
		Gobierno Regional de Huancavelica-Gerencia General	Jorge Ravello	JB		ET
	En la tarde	Regreso a Ayacucho		JB	MH	ET
	20:00 - 21:00	SER – Asociación Servicios Educativos Rurales www.ser.org.pe	Rosana Rivera Canchanya Perci Rivas Ocejo	JB	MH	ET
	21:00 - 22:00	Gobierno Regional de Ayacucho www.regionayacucho.gob.pe	Ernesto Molina Chavez Guiliana Rodriguez Cuadros Hugo Garcia-Godas Leon Pedro Rivera Cea Mario de la Casa	JB		
15.01.2008	En la mañana	Regreso a Lima		JB	MH	ET
	09:00-10:00	Asistencia Técnica APROLAB	Nestor Lesdesma y equipo	JB		
	11:00-12:00	APROLAB – Ministerion de Trabajo	Paola Bustamante Suarez	JB		
	09:00 - 10:00	CONACAMI - Confederación de Comunidades Afectadas por la Minería www.conacami.org	Mario Palacios		MH	
	11:00 - 12:00	Junta Nacional Del Café www.juntadelcafe.org.pe	Lorenzo Castillo Castillo		MH	

		13:00- 14:00	Entrevista Delegación	Francisco Acosta	JB		
		15:30-16:30	Entrevista con la CAN y responsable de proyecto www.comunidadandina.org/quienes/Perú.html	M. Bustamante R. Camacho Sevillano F. Pareja Cucalón	JB		
16.01.2008		08:30 - 09:45	PNUD – Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo www.undp.org/spanish/	Mario Solari Zerpa		MH	
		10:00 – 11:30	Participación en la Mesa de Donantes Descentralización	Donantes	JB		
		10:00 - 11:00	BID – Banco Interamericano de Desarrollo www.iadb.org	María del Rocío Vesga Gatti		MH	
		12:00 - 13:00	Oficina Técnica de Cooperación AECI www.aeci.org.pe	Patricia Ramos Fernandez		MH	
		14:00 - 15:00	GTZ – Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH www.gtz.de/Perú	Sandra Schett		MH	
		14:30 - 15:00	Restitución de la misión con la Delegación	Discusión en grupo	JB		
		15:00- 15: 15	Restitución al Jefe de Delegación	Antonio Cardoso Mota	JB		
		15:00 - 16:00	Conveagro – Convención Nacional del Agro Peruano www.conveagro.org.pe	Luis Zúñiga Rosas Juan Rheineck P.		MH	
		En la tarde	Fin de la misión Vuelo Lima-Amsterdam		JB	MH	
17.01.2008		17:00 - 18:00	Movimiento Manuela Ramos www.manuela.org.pe	Gina Yañez			ET

	18.01.2008	10:00 - 11:00	SPDA – Sociedad Peruana de Derecho Ambiental www.spda.org.pe/portal/	Manuel Pulgar-Vidal			ET
Fase de síntesis							
Finalización del informe							

(1) : JB = Jean Bossuyt; MH = Malika Hamri; ET = Eduardo Toche

ANEXO 3 : LISTA DE DOCUMENTOS CONSULTADOS

Para el informe país

Alasino, E.O. 2008. Propuestas hacia la implementación de la Declaración de París en el Perú por la Cooperación al Desarrollo Europea. Informe Final. Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional. Fundación Carolina. Febrero 2008

Alasino, E.O. *Perú: ¿El reino de las ONG? Armonización de los donantes : Entre la eficacia y la democratización.* FRIDE. Documento de Trabajo, Febrero 2008

Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) : Website con información sobre la política gubernamental en relación con la cooperación internacional y la sociedad civil

Arramburú, C. y M.T. Albareda. EU Aid Effectiveness. Case Study : Perú. Final Draft, 6/7/07

Comisión europea : Website “La Unión Europea y el Perú” en:

http://www.delper.ec.europa.eu/es/eu_and_country/Cooperacion/Bilateral/La_UE_Peru.htm

Toa la información pertinente para este informe : documentos de Estrategia nacionales y regionales ; Comunicaciones ; información sobre programas y proyectos ; informes evaluativos, etc.

Comisión europea. Comunicación de la Comisión COM (2005) 311 final de 13.7.2005 – Propuesta de declaración conjunta del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea “El Consenso Europeo”

Comisión europea. 2000. ‘Joint Council/Commission Policy Statement on EC’s Development Policy’

Comisión europea. 2001. European Governance White Paper

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el I *Seguimiento de la primera cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea*, COM (2000) 670 final

Comunicación sobre *Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina.* COM (2005) 636 final.

Castro, J.F. 2006. *Balance de la Cooperación de la Unión Europea en el Perú.* Informe Final.

Court, J, E. Mendizabel, D. Osborne and J.Young. 2006. *Policy Engagement. How Civil Society Can be More Effective.* ODI, London

Eurostep. 2003. Europe’s cooperation with Asia and Latin America: Reviewing the Regulation - A test of the European Union’s commitment to poverty eradication

Foresti, M, D. Booth, T. O’Neill. 2006. *Aid Effectiveness and human rights : strengthening the implementation of the Paris Declaration.* ODI, London

Freres, C. 2007. *Challenges of Forging a Partnership Between the European Unión and Latin America.* In : Andrew Mold (ed.), EU Development Policy in a changing world. Challenges for the 21st Century. Amsterdam University Press, 2007

Eva-EU Association. *Evaluation of ALA Regulation 443/92. Synthesis Report, May 2002*

Negrón, F. *Perspectivas y retos actuales en la gestión de la cooperación internacional en el Perú*. En, Eduardo Toche (comp.): *Perú Hoy: nuevos rostros en la escena nacional*. DESCO. Lima, 2006; p. 156

OECD. 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Country Chapters, con una sección (capítulo 26) dedicada al Perú. OECD, 2007

Scanteam, 2007. *Support Models for CSOs at Country Level*. Synthesis Report. On behalf of Nordic+Donor Agencies.

Schuftan C. y A. Delgado. Proyecto de Apoyo a la Modernización del Sector Salud y su Aplicación en una Región del Perú (AMARES). Informe de evaluación de medio término. Agosto 2005

Toche, E. *ONG, Enemigos imaginados*, DESCO - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, 2003

Toche, E. *Peru Hoy : Los mil días de Toledo*, colectivo, Lima, DESCO - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, 2004

Valderrama, M. "¿Mayor coordinación y eficiencia de la cooperación internacional? El caso de la Comisión Europea en el Perú". En, *Mito y realidad en la ayuda externa*. América Latina AL 2006. ALOP. Lima, 2006; p. 40.
<http://www.alop.or.cr/trabajo/publicaciones/MitoYrealidad2006.pdf>

Para el estudio de caso

Agenda Agraria Regional de Ayacucho, Comité colegiado de la AGRA, 2006.

Aprendiendo del Pasado, Memoria Colectiva para el desarrollo de Tambo, Ayacucho, TADEPA, 2007.

Explotación Minera a Pequeña Escala entre los Harakmbut y Awajun de la Amazonia Peruana, CONAP - Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú, Lima, 2007.

Cafetaleros empresarios, Dinamismo asociativo para el desarrollo en el Perú, María Isabel Remy y Marisa Glave Remy, Lima, IEP - Instituto de Estudios Peruanos, 2007.

Futuro sin Pobreza, Balance de la lucha contra la pobreza y propuestas, Lima, Mesa de Concertación Para la Lucha contra la Pobreza, MCLCP, 2007.

Observaciones al Tratado de Libre Comercio entre el Perú y los Estados Unidos de América, CONVEAGRO - Convención Nacional del Agro Peruano, Lima, 2006.

Primer Informe, Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú, Grufides, Cooperación y Fedepaz (Red Muqui).

Voces y movidas radioc ciudadanas, colectivo, Lima, Coordinadora Nacional de Radio, 2006.

Comisión europea :

- Folleto : Proyectos temáticos financiados por la Unión Europea en el Perú.

- POAs, POGs, Convenios, Evaluaciones, Informes de los programas : AGORAH, AMARES, FORTAPCI, APROLAB, JUSPER, PASA, PRODAP, PRODELICA, PROPOLI

ANEXO 4 : ESTUDIO DE CASO

LA PERTINENCIA Y LA EFICACIA DEL CANAL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL APOYO AL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL A NIVEL LOCAL

Se seleccionó esta temática en concertación con la Delegación en Lima porque durante el periodo cubierto por la evaluación (2000-2006), la CE ha apoyado diversos programas de desarrollo económico y social a nivel local (por medio de instrumentos geográficos y temáticos) en los que las OSC (en diferentes papeles y capacidades) han sido involucrados. Este estudio de caso debería permitir un análisis más detallado de la estrategia seguida por la CE en relación con el canal sociedad civil. La visita a terreno (Ayacucho y Huancavelica) fue muy útil para coleccionar datos y percepciones de los diferentes actores.

Cuatro hipótesis de trabajo sirvieron como base a nuestro análisis:

1) *Existe una masa crítica de organizaciones de la sociedad civil en las regiones que pueden ser movilizadas en la formulación y la ejecución de los programas de apoyo al desarrollo económico y social de la CE*

La primera hipótesis de trabajo trata de hacer un juicio sobre la existencia misma de una SC y de sus capacidades (una condición para trabajar con la SC).

Los años ochenta y noventa, caracterizados por la violencia socio-política han golpeado mucho las regiones de Ayacucho y Huancavelica. Esto ha llevado a una descomposición del tejido social (a varios niveles: cultural, productivo, etc.) y a una desestructuración social y organizativa, amplificadas por los años de dictadura siguientes.

Desde un par de años, el país conoce un proceso de reforma del estado, basado en tres pilares fundamentales: modernización, democratización y descentralización. Eso implica tanto un rediseño de la estructura del estado como la participación ciudadana. Lo que supone relaciones nuevas entre los gobiernos regionales, locales y la sociedad civil. Por ley, se han creado nuevos espacios de diálogo⁴⁵ incluyendo las OSC como los Consejos de Coordinación y las Mesas de Concertación (por ejemplo la Mesa de Concertación de lucha contra la pobreza). Sin embargo, estos nuevos procesos son generalmente débiles y la participación real de la sociedad civil está cuestionada. Se han constatado problemas tanto de representatividad como de duplicidad entre diversos consejos de coordinación locales (CCL), regionales (CCR) y las mesas de concertación. También cabe destacar que las agendas de dichas instancias de concertación aparecen alejadas de las preocupaciones prioritarias de la población y de actores de la sociedad civil. En paralelo, es paradójico comprobar que dichos espacios no incluyen a organizaciones de base con arraigo verdadero y contrastado (comunidades campesinas, organizaciones agrarias, de productores, gremiales, comunales, etc.).

Existen todo tipo de instituciones presentes y vigentes al nivel local. Igualmente hay

⁴⁵ Los principales instrumentos legales fueron La Ley de Descentralización que da origen a los Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley de Presupuesto Participativo entre otras.

cierta coordinación entre las instituciones locales y las de ámbito nacional, para implementar proyectos con incidencia política a nivel regional. Un ejemplo particularmente exitoso es el de la Agenda Agraria Regional de Ayacucho, con participación de CONVEAGRO (Convención Nacional Agraria), de la COORDINADORA RURAL (Coordinadora Rural de Organizaciones Campesinas e Instituciones Agrarias), de FADA (Federación Agraria Departamental de Ayacucho), de AGRATCA, del CEDAP, de Vecinos Perú, del CCA, del MINAG (Ministerio de Agricultura), del UNSCH (Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga), del IDESI (Instituto de Desarrollo del Sector Informal) y del TAPEDA (Taller de Promoción Andina) y con apoyo financiero de Intermon OXFAM. Este ejercicio ha sido posteriormente auspiciado por el gobierno regional de Ayacucho.

Sin embargo, a pesar de la existencia, y en algunos casos la supervivencia, de estas asociaciones o redes (confederaciones, etc.), lo que no existe es una clara identificación de las diferentes categorías de OSC por las distintas partes: tanto del gobierno, de los donantes, y hasta la propia sociedad civil.

Durante las entrevistas en el terreno se cuestionó tanto la representatividad real como la legitimidad de estos actores “clásicos” (asociaciones, redes, confederaciones, ONGs). Las listas de OSC registradas en ACPI como vigentes en las regiones de Ayacucho y Huancavelica o la lista de los gobiernos regionales son más bien restrictivas. Comprenden las “grandes” y “reconocidas” organizaciones (ONGs, confederación...). No contienen necesariamente algunas OSC recientes o no registradas en ACPI (ex: COPUCNA). No incluyen de manera consistente las organizaciones de base que de hecho están muy alejadas geográficamente e culturalmente de ese tipo de proceso. Sin embargo, las comunidades campesinas tienen la personalidad jurídica. Estas organizaciones de base no están incluidas sistemáticamente en estos procesos a pesar de ser las más cercanas a la población por lo que deberían ser actores claves en los mecanismos de apoyo a la sociedad civil. Cabe señalar la barrera lingüística que impone estos registros al contemplar solo la lengua castellana.

Por otra parte, cabe apuntar que la violencia política ha contribuido a una cierta ausencia de liderazgo en las organizaciones de bases y en estos mecanismos de concertación (consejos y mesas) son sustituidas de facto por una elite (ONG con sede en la capital). La región está poco a poco recuperándose de estas décadas de violencia política y de dictadura, y ahora, este momento de crisis post-violencia se caracteriza por una redefinición de los papeles de la sociedad civil y en particular su rol político.

Las OSC de incidencia política han sido generalmente percibidos como actores de “oposición”, que defienden intereses particulares (de partidos). La participación no es sustentada en valores de ciudadanía. Esto mantiene a las OSC involucradas dentro de una lógica frágil en sus relaciones con el estado central/regional y les aleja de su necesario rol de contrapeso político.

Ante esta situación, un doble desafío se plantea. Primero: más allá de intentar superar las barreras lingüísticas anteriormente referidas (parte importante de la población habla solo quechua) y las resultantes del analfabetismo, hoy en día es necesario desarrollar las capacidades técnicas y de gestión para permitir el salto cualitativo que la reestructuración de las organizaciones de base, como su coordinación et estructuración necesaria. Segundo: reactivar las instancias de coordinación y de concertación para asegurar una participación **efectiva** de la

sociedad civil. Se deberá realizar un diagnóstico o mapeo de la dicha sociedad civil con sus diferencias y niveles, destacando sus potencialidades y debilidades, permitiendo así fortalecer estas y corregir aquellas, con el objetivo de una cooperación y de un desarrollo respetuosos, eficaces y sostenibles.

2) Los papeles específicos y el valor agregado de diversos tipos de organizaciones de la sociedad civil han sido adecuadamente identificados en los diferentes programas de la CE relacionados con el desarrollo económico y social en las regiones de Ayacucho y Huancavelica

La segunda hipótesis de trabajo nos lleva a considerar la calidad del proceso de identificación de programas de apoyo de la CE y del papel dado en estas a la SC

Los varios documentos consultados en relación con los programas apoyados por la CE en la región⁴⁶ se refieren a la sociedad civil como componente necesario y deseable, como socio de los procesos de identificación, de diseño y ejecución de los proyectos y programas. Se reconoce tanto los papeles específicos de la sociedad civil como su valor agregado. Se recomienda promover y facilitar el empoderamiento de la sociedad civil en la gestión del desarrollo local, permitir la apropiación dentro de una relación horizontal de socios (más que donantes), permitir la sostenibilidad de los proyectos, y también se pretende autoestima, autovaloración de las poblaciones; se le reconoce también un papel de información, toma de decisión referente a las acciones de la CE y de vigilancia. Sin embargo se reconoce también las debilidades de la de la participación ciudadana, su difícil movilización, por lo poco desarrollada, estructurada y lo reciente que es.

Existe toda una topología de instituciones integrando representantes de la SC como los varios consejos de coordinación y mesas de concertación (hasta 40% de representantes de la SC). La cooperación de la CE se apoya en estos mecanismos para acercarse a la población, la cual sin embargo se siente poco representada en estos espacios.

Un componente importante de la cooperación de la CE consiste en el fortalecimiento de las capacidades de gestión para el desarrollo local, básicamente a partir del nivel local, involucrando actividades de formulación de planes operativos y presupuestos participativos provinciales y distritales; capacitación administrativa y financiera; formación de núcleos de facilitadores del desarrollo, así como el diseño de estrategias de concertación y vigilancia ciudadana. La filosofía subyacente es que, para llevar a cabo una descentralización horizontal se necesita basarse en un pacto social, de convivencia y negociación, entre el sistema oficial y el sistema originario, entre el estado y la sociedad civil, entre gobiernos locales y las Comunidades Campesinas. Por lo tanto, la Sociedad Civil y el Estado se reúnen en estos espacios de concertación para lograr la gobernabilidad. Por ejemplo, con el objetivo de determinar los términos y las prioridades de los programas y proyectos. Así dichos espacios se convierten en mecanismos de control sobre el uso que da el Gobierno Local a los fondos públicos. Las infraestructuras financiadas han constituido también instrumentos importantes para la sostenibilidad social, política y económica de la gestión local y han dinamizado los corredores económicos. Lo que ha permitido ciertas formas de participación de los actores en los procesos de diseño, ejecución y

⁴⁶ Varios documentos – informes, evaluaciones, notas transmitidos por la Delegación de Perú - relativos a los programas siguientes : AGORAH, AMARES, APROLAB, JUSPER, PASA, PROALPACA....

evaluación de las actividades, el mantenimiento de la sostenibilidad de los proyectos y obras ejecutados.

Sin embargo, estos procesos suelen caracterizarse por una participación ciudadana limitada. Se comprueba igualmente una casi inexistente promoción de la misma por parte de un Estado todavía muy reticente a la participación ciudadana. A pesar de las declaraciones de intenciones y la voluntad de fortalecer la sociedad civil, las evaluaciones critican el poco espacio de concertación abierto a las organizaciones de base (sobre todo a las comunidades campesinas). Se constata que *“se pudo haber entregado más responsabilidades a las organizaciones de la sociedad civil, en particular a las comunidades campesinas” (evaluación del programa AMARES)* a pesar de la existencia de espacios de coordinación y concertación cuya creación fue a veces impulsada por la CE. Se nota que no hubo estudios acerca de la importancia y al rol de la comunidad campesina en el diseño y en la ejecución de los proyectos (PROALPACA), aunque se realizó cierta tipología. Según diversos interlocutores es fundamental trabajar con las comunidades campesinas a pesar de la dificultad. Las comunidades campesinas no son divisiones administrativas reconocidas (algunas perteneciendo a varios distritos) pero de hecho, son instituciones de control y administración de un territorio. No solamente es importante tratar con ellas como unas referencias inevitables y poderes legítimos, sino que además se debe tener en cuenta que son reconocidas por todos los actores con mucho respeto. En cualquier caso, tienen un rol preponderante en la gestión social de los recursos. Así, cuando se formulan reformas en la legislación agraria por ejemplo, las comunidades campesinas deberían ser parte imprescindibles del debate. Además sería apropiado valorar las prácticas campesinas actuales (decisiones comunitarias productivas, por ejemplo).

La experiencia en las regiones visitadas muestra también que existe el riesgo de reducir el rol de la sociedad civil a un papel de prestador de servicios, sin incidencia significativa en la toma de decisiones. Diversos actores insistieron sobre las limitaciones existentes a nivel local para un papel más activo y político de las OSC. Generalmente esta actitud es criticada y hasta diabolizada por el estado en cuando se refiere a temas sensibles (minería, DDHH, medio-ambiente, temas militares o relativos a cuestiones religiosas...).

La conclusión como para la cuestión precedente, consiste en esa idea de diálogo necesario con todos los actores. La primera tarea a la cual hay que dedicar el tiempo necesario y largo es la identificación de los interlocutores, hasta a veces crear las condiciones su posible surgencia, es decir “producir” interlocutores por ese proceso mismo: dar la voz a comunidades no acostumbrada a ello, desarrollar un liderazgo a veces perdido o diluido. Permitir que de esos programas y proyectos, se reconstituya un tejido social complejo, que pueda en segundo lugar debatir de sus necesidades y destino, identificando los proyectos adecuados y útiles

Aunque ciertas SC se dedican más bien a un papel de ejecutor de servicios, y que además se lo plantean de esa forma únicamente, el papel de todas las SC no se puede reducir a ese. Muchas son demandoras que se le reconoce su papel de partenaire efectivo de diálogo (con componentes de incidencia política y vigilancia) y eso con todos los desafíos que eso impide. A pesar que los Presupuestos Participativos y la de los Comités de Vigilancia Ciudadana (CVC) como órganos de control y de vigilancia en el cumplimiento de dichos presupuestos, incluyen la efectiva participación de la sociedad civil en estos procesos; se puede igualmente aplicar la

misma crítica a esos mecanismos en los cuales las organizaciones de base se sienten insuficientemente representadas. Así que, de nuevo, se recomienda más que todo de definir un diagnóstico pertinente, tomando el tiempo necesario para incluir todos los actores necesarios en este proceso.

3) Los instrumentos geográficos de la CE pueden ser utilizados para fomentar una complementariedad efectiva entre actores públicos y organizaciones de la sociedad civil en el ámbito del desarrollo económico y social

La tercera hipótesis de trabajo debería permitir de expresarse sobre la integración de las OSC en los programas geográficos y sobre la construcción de nuevos partenariados entre Estado y sociedad civil en la promoción de estrategias integrales de desarrollo local. En el terreno la misión pudo hacer las observaciones siguientes:

- La búsqueda de colaboración entre Estado y sociedad civil está prevista en los programas geográficos y a cierto nivel existe; a pesar de la dificultad dado el contexto político, se reconoce su necesidad. Depende también del contexto local y de la voluntad de los gobiernos regionales y su motivación a involucrar la sociedad civil en estos procesos (diferencia entre apoyo del gobierno regional en Ayacucho y Huancavelica).
- Lo importante, reconocido por los actores y las personas entrevistadas es el necesario diálogo entre los gobiernos locales y la sociedad civil en todas sus componentes (ONG, comunidades campesinas,...). Aunque se necesita **forzar** el diálogo, necesario para experiencias exitosas y promover apropiación y sostenibilidad
- Se necesita una construcción ascendente y descendente de los programas: es decir que se inicia la consulta de los núcleos más básicos de la población (comunidades campesinas) para, a continuación, elevar los resultados a los niveles más altos de decisiones y, a su vez, asegurar que las medidas son contrastadas con las bases. Este proceso de consulta y de decisión “ascendente-descendente” no solamente permite una apropiación y sostenibilidad de los programas, sino que también permite articular las políticas públicas en base a las necesidades reales de la población.
- Una de las debilidades de los procesos es que mantienen la sociedad civil demasiado en un papel de ejecutor -como último nivel de la cadena. En las líneas generales y los diseños de los programas se afirma el papel de negociación, identificación... pero de hecho la sociedad civil se siente poco involucrada en estos procesos participativos. Los interlocutores insistieron sobre la necesidad de dar el salto de la palabra a los hechos: reconocer el papel de ‘actores’ y ‘socios’ a las comunidades campesinas y otras OSC pertinentes (en vez de considerarles como simples ‘beneficiarios’) y alejarse de la idea de asistencialismo y de paternalismo. Los instrumentos temáticos permiten apoyar estos tipos de procesos, e involucrar la sociedad civil a pesar de la reticencia del estado. Se necesita reflexionar sobre la utilización estratégica de los diferentes tipos de instrumentos. Todas las personas entrevistadas afirman que, de momento, no se puede plantear el apoyo a la SC únicamente a través de la cooperación bilateral.
- Falta también cierta coordinación tanto con otros donantes como con instituciones vigentes en los sectores y en las regiones concernidas. Pero, de hecho, también falta coherencia dentro de los programas bilaterales de la CE, o

con proyectos financiados por las líneas temáticas de la CE. Por ejemplo, la Coordinación de AMARES se considera buena con otras agencias (PARsalud y USAID) pero deficiente con PASA y con AGORAH. Del otro lado, PROALPACA y PASA realizaron una buena coordinación.

- Otra conclusión es la falta de seguimiento y evaluación sistemática de los programas. La falta de homogeneidad o de sistematización no facilita el aprendizaje ni de las experiencias exitosas ni de las que han fracasado.

4) La movilización de actores de la sociedad civil ha hecho una diferencia positiva en cuanto a los logros de los diferentes programas de apoyo de la CE al desarrollo económico y social en las regiones de Ayacucho y Huancavelica

La última hipótesis de trabajo se focaliza sobre los logros y el impacto (EQ 6, JC 6.3)

Los programas analizados tienen una buena reputación, una buena implementación (con variaciones) e impactos positivos. Las condiciones de vida de los beneficiarios finales se han mejorado claramente. Dichos programas son conocidos hasta por campesinos en comunidades que no forman parte de los ámbitos de ejecución.

Los logros son notables para los programas analizados (salud, seguridad alimentaria, productores de apaca), en términos de mejoramiento de la calidad de vida (puestos de salud, agua potable, infraestructuras, educación...), de desarrollo social (formación: El PROALPACA por ejemplo ha permitido la capacitación de campesinos promotores y de maestras categorizadoras de la fibra - actuando como una escuela - en el manejo de camélidos domésticos de campesinos) y económico (crecimiento de los rebaños, creación de camales, evolución positiva tanto de la composición como de la calidad de las alpacas, desarrollo de una fibra de calidad, diversificación y mejoramiento de los productos, aumentación del precio de la carne, acceso a nuevos mercados, creación de empleo, etc)

El ámbito alpaquero, dominado por el comercio y el beneficio informal, sufría de la falta de un diagnóstico sectorial. Sin embargo, la creación de camales (mataderos) ha permitido casi doblar el precio de la carne y de obtener contratos con empresas transformadoras o comercializadoras. Los camales han actuado como regulador de precios y la higiene y la calidad de los productos han incrementado gracias a ellos. Faltan todavía cámaras frías e instalaciones para el corte, lo que tendría efectos positivos, tanto sobre los precios como sobre los volúmenes y la apertura de nuevos mercados. Un problema importante de los programas es el de no ver más allá de sí mismos: PROALPACA por ejemplo no se implicó en la generación de capacidad empresarial, lo que demuestra una visión cortoplacista. Aun así, dichos programas han generado múltiples empleos locales tanto en las estructuras sociales como en las productivas y comerciales. Han mejorado los niveles de ingreso de las comunidades: volumen de producción de fibra y derivados, mejores precios obtenidos debido a los procesos de selección, bajas notables en los costos de transporte gracias a las obras de acceso (que de hecho han beneficiado a otras comunidades y generado efectos positivos no previstos previamente por los proyectos).

Entre los logros alcanzados podemos destacar: la sensibilización de las autoridades a estos retos (seguridad alimentaria, lucha contra la pobreza, salud, ámbito alpaquero, etc); organización de la sociedad, capacitación y participación activa de las comunidades, fortalecimiento de los recursos humanos a través de la capacitación; alianzas estratégicas

con sectores involucrados; y finalmente replicación de los resultados exitosos en toda la región y/o en otras regiones.

Hay que destacar el trabajo de instituciones locales relativos a la promoción del ejercicio de derechos, de la autoestima, de los « proyectos de vida », y de la organización de sociedad civil, desarrollando nuevas capacidades tanto humanas que de gestión.

Los gobiernos regionales incluyen el tema alpaquero en sus prioridades estratégicas. Sin embargo, a nivel nacional, a pesar de la existencia de diversas estrategias (la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria, la Estrategia Nacional de Camélidos Sudamericanos...) no existe la misma voluntad y movilización que al nivel regional. De modo general y para todos los programas se cuestiona la consolidación de los avances y la sostenibilidad de los proyectos por falta de una visión nacional de intervención.

El desafío es mantener y continuar esa dinámica. Varios programas se quedan “en camino”, hay que ir mas allá del proyecto o programa para permitir una verdadera apropiación. Por ejemplo los camales no disponen de cámaras frías, los frigoríficos permitirían un mejor uso de los camales, creando un mayor valor añadido a los productos. Habría que desarrollar nuevas actividades económicas, promocionar el envasado de productos para acceder a nuevos mercados (supermercados de Lima, y al mejor hasta actividades exportadoras). Hoy en día se apoya la clasificación de la fibra (tanto para producción de fibra de mejor calidad como para su tratamiento) pero los beneficiarios se quedan sin infraestructura de base para ese tipo de trabajo (básicamente un local de tamaño adecuado y con la luz necesaria para esa clasificación). Los programas no preveen estas infraestructuras o procesos de base. Este ejemplo refleja una cierta falta de concertación con los actores de base (productores y trabajadoras de la fibra).

No se entiende siempre la política de la CE y sus estrategias de seguimiento de procesos exitosos (caso del programa PROALPACA: después de una evaluación positiva del programa, se ha iniciado un PROALPACA 2 en otra región en vez de fortalecer el programa ya existente y su sostenibilidad en la región inicial, permitiendo después de trasladar los programas exitosos y completos a otras regiones. Otra cuestión es el seguimiento y la evaluación de los programas que adolecen de una falta de sistematización permitiendo un aprendizaje de las experiencias y actividades, favoreciendo la amplificación de los procesos desarrollados, en términos de participación ciudadana en la ejecución de los proyectos.

Sin embargo, los programas, a veces, han logrado más que lo previsto o han beneficiado de otros programas en su desarrollo. Se debe a la participación de la comunidad en la ejecución y el control de los recursos.

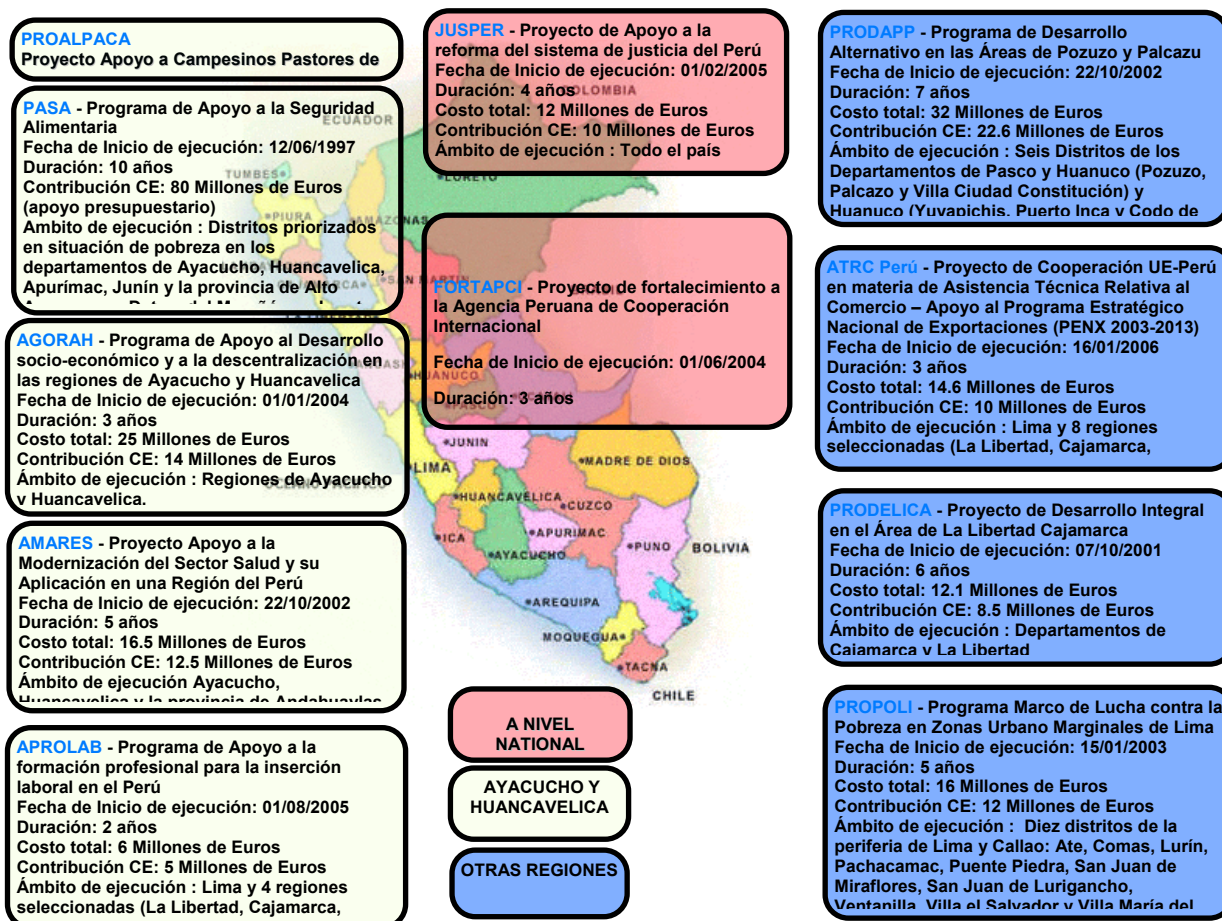
También, y es muy importante, los programas han permitido desarrollar y definir políticas públicas de otras regiones y también del gobierno central, así como impulsar reformas institucionales. Hay que recalcar resultados no previstos como por ejemplo la inscripción en el presupuesto local de seguimiento de programas iniciado por la CE (es el caso de AMARES). Eso refleja claramente políticas públicas de sostenibilidad de los programas.

Sin embargo, no fue el caso de todos los programas: depende por supuesto mucho

de los gobiernos locales, de su voluntad y movilización entorno a estas temáticas, a pesar de la reticencia del gobierno central. Existe en ese sentido una clara heterogeneidad entre las regiones.

También se tendría que desarrollar una mejor coordinación con otros programas, otros donantes y entre diferentes tipos de instrumentos.

La necesaria colaboración del Estado y de la Sociedad Civil debe realizarse a diferentes niveles (distrital, regional y nacional). Dicha colaboración es evidente y necesaria para todos los actores, aunque se manifiesta difícil y complicada. Se debe forzar el dialogo, apoyar todos los procesos de concertación y negociación, siempre y cuando se identifiquen claramente los interlocutores asegurándose que sean representativos de las poblaciones beneficiarias. Este proceso permitiría aumentar la sostenibilidad de las acciones, y una adecuada rendición de cuentas por parte de los servicios públicos.



ANEXO 5 : ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES

ACP	Africa, Caraíbe y Pacífico (Grupo de países)
AGORAH	Programa de Apoyo al Desarrollo Socioeconómico y a la Descentralización en las Regiones de Ayacucho y Huancavelica.
AMARES	Proyecto de apoyo a la modernización del sector salud y s su aplicación en una región del Perú
AGRATCA	Asociación de Graduados y Titulados de la Facultad de Ciencias Agrarias
ALA	Asia y América Latina
ALFA	América Latina Formación Académica
APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
CAN	Comunidad Andina
CCA	Centro de Competitividad Ayacucho
CCL	Consejos de Coordinación Locales
CCR	Consejos de Coordinación Regionales
CE	Comision Europea
CEDAP	Centro de Desarrollo Agropecuario
CEPLAN	Centro de Planificación Estratégico Nacional
CLAS	Comités Locales de Administración de la Salud
CNR	Cooperación No Reembolsable
COEECI	Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional
CONVEAGRO	Convención Nacional Agraria
COORDINADORA RURAL	Coordinadora Rural de Organizaciones Campesinas e Instituciones Agrarias
COPUCNA	Consejo de Pueblos Criadores de Camélidos del Norte de Ayacucho
CVC	Comités de Vigilancia Ciudadana
CVR	Comisión de Verdad y Reconciliación
FADA	Federación Agraria Departamental de Ayacucho
IDESI	Instituto de Desarrollo del Sector Informal
IEDDH	Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos
JUSPER	Proyecto de Apoyo a la Reforma de la Justicia del Perú
MCLP	Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza
MCUE	Matriz de Cooperación de la Unión europea
MINAG	Ministerio de Agricultura
ONG	Organizaciones no gubernamentales
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PASA	Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria de la CE
PNCTI	Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional
PDC	Planes de Desarrollo Concertado
PP	Presupuestos participativos
PROALPACA	Proyecto Apoyo a Campesinos Pastores de AlturaROM
SWAp	Sector Wide Approaches
TAPEDA	Taller de Promoción Andina
UE	Unión europea

**EVALUATION
OF EC AID DELIVERY
THROUGH CIVIL SOCIETY ORGANISATIONS**

Country note

Somalia

Contract Number: EVA/116-833

Service Contract for the Evaluation (sectoral and thematic) of European Commission Programmes and Policies in Third Countries, relating to Social and Human Development issues.

April 2008

Evaluation for the European Commission



A consortium composed of PARTICIP, Cideal, Channel Research and South Research
c/o lead company PARTICIP:



**PARTICIP GmbH,
Consultants for
Development
& Environment**

Headquarters:
Merzhauser Str. 183,
D 79100 Freiburg, Germany

Brussels Branch:
Avenue des Arts 50 (5th
floor), B 1000 Brussels,
Belgium



Centro de Investigación y
Cooperación al desarrollo

Madrid, Spain



Channel Research
Brussels, Belgium



South Research
Leuven, Belgium

Service Contract for the
Evaluation (sectoral and thematic)
of European Commission
Programmes and Policies in Third
Countries, relating to Social and
Human Development issues.

**Evaluation of EC aid delivery
through Civil society
organisations**

Project Supervisor is Susanne Wille of EuropeAid Co-operation Office, Evaluation Unit

Contract manager is Mr René Madrid from
:

PARTICIP GmbH;
Consultants for Development and Environment
Merzhauserstrasse 183
D - 79100 Freiburg, Germany
Phone: +49-761-79074-0
Fax: +49-761-79074-90
E-mail: particip@particip.de

The opinions expressed in this document represent the authors' points of view, which are not necessarily shared by the European Commission or by the authorities of the countries concerned.

CONTENT

1 INTRODUCTION.....	6
1.1 GENERAL CONTEXT OF THE EVALUATION.....	6
1.2 SPECIFIC CONTEXT OF THE COUNTRY NOTE.....	6
1.3 CASE STUDY REALISED DURING THE MISSION.....	7
1.4 ARTICULATION OF WORKING HYPOTHESES AND FIELD VISITS.....	7
2 DATA COLLECTION METHODS.....	8
3 SHORT DESCRIPTION OF AID DELIVERY THROUGH THE CSO CHANNEL IN THE COUNTRY.....	9
4 FINDINGS.....	15
1.4.1 <i>Evaluation Question 1</i>	15
1.4.2 <i>Evaluation Question 2</i>	16
1.4.3 <i>Evaluation Question 3</i>	21
1.4.4 <i>Evaluation Question 4</i>	23
1.4.5 <i>Evaluation Question 5</i>	27
1.4.6 <i>Evaluation Question 6</i>	29
1.4.7 <i>Evaluation Question 7</i>	35
1.4.8 <i>Evaluation Question 8</i>	36
5. CONCLUSIONS.....	43
ANNEXES.....	48
ANNEX 1: COUNTRY PROFILE OF CSOS IN SOMALIA.....	49
ANNEX 2: SCHEDULE OF ACTIVITIES.....	60
ANNEX 3: LIST OF PEOPLE INTERVIEWED.....	63
ANNEX 4: LIST OF DOCUMENTS CONSULTED.....	68
ANNEX 5: CASE STUDY.....	70

This country note has been prepared by Jan Vanheukelom (team leader) and Birgit Vleugels.

The evaluation team would like to express their thanks to the EC Somalia Unit for their time, interest and willingness to collaborate with this evaluation as well as for the invaluable logistical support with the organisation of the field visit and interviews. The team would also like to thank all the CSOs, representatives from government, other donors and individuals for their openness to share their views and experiences with the team.

1 INTRODUCTION

1.1 General context of the evaluation

This country note is part of a global evaluation on “EC Aid Delivery through Civil Society Organisations (CSOs)”, which is included in the work programme of EuropeAid’s Joint Evaluation Unit. The evaluation has the following objectives:

- to assess to what extent aid delivery through CSOs is in line with EC policy objectives;
- to define where lies the EC added value of aid delivery through CSOs in relation to different geographical and political environments
- to assess the impact and sustainability of external co-operation through civil society
- to provide lessons learned and recommendations for the continued support of CSOs within the present context and relevant commitments (such as the European Consensus and the Paris Declaration on Aid Effectiveness).

1.2 Specific context of the country note

The EC Reference Group and the evaluation team agreed upon six country studies¹ as one of the tools to collect information on the evaluation questions, complementing other tools such as a statistical analysis of EC funding, a desk study and interviews and focus groups.

The field visits aim to document EC actions in the field and to gain a better knowledge of potential strengths and weaknesses of the EC strategies with regard to this particular channel of aid delivery. *This country note is therefore not a country evaluation or an impact evaluation but a prospective evaluation of how EC delivers aid through CSOs.*

The Somalia country case was retained because of the extensive experience of the EC Somalia Unit in working with CSOs to channel EC aid. Because of the long-lasting absence of national government structures, EC aid is still fully channelled through CSOs or UN agencies. The conflict situation and the specific country context - three regions with different levels of conflict/stability and development - could also provide valuable insights and lessons learned for working through CSOs in conflict countries.

A word on terminology: CSOs, NSAs or NGOs?

¹ The other countries are Benin, Cambodia, Georgia, Lebanon, and Peru.

The evaluation focuses on civil society organizations (CSOs), using a broad working definition including non-governmental organisations, civil society in all its forms according to national characteristics, local and traditional communities, institutes, cooperatives, community based organisations and their representative platforms in different sectors, social partners (trade unions, employers associations), the private sector associations and business organisations, associations of churches and confessional movements, universities, cultural associations, and media.

As the EC Somalia unit (ECSU) speaks about non-State actors (NSAs), the evaluation team prefers to use this terminology when speaking about the ECSU initiatives in this domain. Furthermore, the international CSOs with whom the ECSU works are limited to international NGOs, so the term INGOs will be used in this context.

1.3 Case study realised during the mission

The evaluation team undertook a field mission to Somaliland. It identified the education sector to document and to illustrate the dynamics at play between multiple actors and stakeholders at regional and local level. The case also describes how the EC – even in the absence of the full range of instruments or tools such as sector budget support – has contributed to gradually developing a sector wide approach by building on a fairly strong political ownership despite low institutional capacity, and relying on a dynamic range of civil society actors (including parents, teachers and in some cases students).

1.4 Articulation of working hypotheses and field visits

Based on a preliminary context analysis the evaluation team formulated the following working hypotheses:

1. Due to conflict situation and the long-lasting absence of a functioning and internationally recognised government, CSOs have become a central pillar of Somali society. They play a crucial role in almost all facets of the gradual rebuilding of society: they fulfil an important role as service providers, but also play an active role in peace building and reconciliation processes, as well as in the rebuilding of local governments.

Working hypotheses:

- CSOs are vital in ensuring EC assistance in the Somali context and the EC has spelled out a clear strategy on the use and added value of the CSO channel in Somalia;
- CSOs are used as a partner in state-building and conflict and peace building, and EC assistance through CSOs has impacted positively on reconciliation and peace prospects;
- EC aid channelled through CSOs for service provision positively impacts on the quality and accessibility of social services, while measures are taken to minimize the risks to undermine the rebuilding of state structures;
- The EC works with a diversity of CSOs (NGOs, CBOs, religious organisations, media,...) and gives specific attention to the impact of conflict on women (female households, difficult access to social services) and the important role of women's organisations in the Somali context, both in reconciliation processes and as providers of social services.

2. While Somali civil society is vibrant, capacity levels are relatively low. Given the important role of CSOs in the EC assistance strategy, the strengthening of the organisational capacities and skills of CSOs is of particular importance. The EC also supports the creation of region-wide umbrella structure of Somali CSOs, aiming at enhancing CSO dialogue capacities with

local administrations, transitional government structures and the international community and strengthening their capacities to understand and formulate policy.

Working hypotheses

- Given their crucial role in Somalia, CSOs are considered by the EC as partners in the country's rebuilding and the EC promotes advanced dialogue mechanisms with Somali civil society to associate them to EC programming;
- CSO capacity building programmes positively impact on their capacities to engage in dialogue, formulate policy and implement projects;

3. The procedures for channelling aid to Somalia and to Somali CSOs are relatively unique in various aspects. As there is no NAO, the EC has taken over this role. The absence of a fully-fledged country office in Somalia also means that aid has to be managed at a distance. In addition, the unstable situation implies a high degree of flexibility in programming. Finally, in order to minimize risks and due to the absence of a recognised legal system, all EC aid to Somali CSOs has to be channelled through international CSOs.

Working hypotheses:

- The fact that the EC assumes the role of the NAO could be a facilitating factor for the EC work with CSOs;
- The fact that aid has to be channelled through international CSOs is a double edged sword, on the one hand they are well placed to work in difficult areas and it is a good way to build the capacity of Somali CSOs, on the other hand, Somali CSOs could be conceived as mere sub-contractors instead of partners;
- The EC has the capacities and flexibility to adapt to the specific Somali context, to channel aid through CSOs at a distance and through staff intensive processes.

2 DATA COLLECTION METHODS

Prior to departure, the evaluation team performed a **desk analysis** of the major policy documents as well as programme and evaluation documents of the principal civil society programmes. This preliminary analysis was complemented afterwards with additional documents obtained on the spot.

Next to a visit to Nairobi, where the EC Somalia Unit, other donors and most INGOs have their headquarters, the evaluation team undertook a **field visit to Somaliland** (Hargeisa and Burao). The team also attended a general meeting of the NSA structure of South Central Somalia in Entebbe, Uganda. This proved to be an effective means to gather information on the situation of CSOs in South Central Somalia – which could not be visited for security reasons - and their cooperation with the EC, other donors and international NGOs.

Most of the information was collected through semi-structured **interviews** (based on the eight evaluative questions) with EC staff, local and international CSOs, government representatives, private sector representatives, and other donors. In addition, the evaluation team organised three **focus groups**. Two focus groups took place in Somaliland: one with all the EC implementing partners (INGOs) and one with the representatives of the NSA structure of Somaliland. A third focus group took place in Entebbe with some representatives from the NSA structure in South Central Somalia.

3 SHORT DESCRIPTION OF AID DELIVERY THROUGH THE CSO CHANNEL IN THE COUNTRY

Introduction : Somalia, a fragmented state

Somalia has been unstable since the overthrow of the Siad Barre regime (1969-1991), and the civil war that followed. While *de jure* Somalia remains a sovereign entity, *de facto* it is composed of three regional entities with differing levels of development, political structures and different degrees of instability:

- South Central Somalia is the most densely populated region, and still suffers from instability and civil war. Nevertheless, this region houses the transitional institutions which have not been able to restore stability, provide security and launch reconciliation and reconstruction processes.
- Somaliland (the north western part of the country) unilaterally declared its independence in 1991, which so far has not been recognised by any government. Since 1993 it has developed its own political institutions, judiciary, police, armed forces and currency. Somaliland enjoys relative stability and has been able to make reasonable progress in terms of development. However, state institutions remain fragile, capacity levels low and resources limited.
- Puntland (the north eastern part of Somalia) was created in 1998 as a semi-autonomous entity. Unlike Somaliland, it has formally endorsed the Transitional Federal Charter and the TFIs. The region does not want to become independent and favours an autonomous status within a federal Somalia. It has its own institutions (President – elected by the House of Representatives, judiciary, armed forces), fragile though these may be.

Since Somalia's breakdown in 1991, 14 peace conferences have taken place, the last one (Eldoret, 2002-2004) leading to a delicate power sharing formula based on a five-year Transitional Federal Charter and the establishment of Transitional Federal Institutions (TFI) such as the Transitional Federal Government (TFG), the Transitional Federal Parliament and a President.

3.1 General Situation of CSOs and their relation with the EC

The notion of civil society organisations (CSOs) is a relatively recent phenomenon in post-colonial Somalia, and was mainly introduced through external factors and actors. Under the Siad Barre regime, CSOs - including trade unions, teachers' associations, and independent media - were banned and their activities suspended. The military regime established state-supported groups in support of its policy covering all social sectors. Few of these organisations had legitimacy and they collapsed with the demise of the Barre regime.

A first wave of *local* CSOs emerged with the civil war. As hundreds of international NGOs (INGOs), UN and other agencies provided humanitarian assistance to Somalia, they needed local partners to help with the distribution of humanitarian aid and to arrange logistics and security. Many more emerged in the beginning of the 1990s to channel the flow of resources from the UNOSOM operation. Only few of these externally driven humanitarian organisations – often lacking rootedness in the local communities – survived after the withdrawal of UNOSOM in 1994/5. By the mid-1990s however, community based organisations (CBOs) – covering the range of relief, development and advocacy activities – sprang up.

The absence of a functioning central state in combination with the relatively weak regional government structures have resulted in an ever widening range of non-state actors:

- *Local NGOs* mushroomed everywhere since the mid-1990s and most of them are largely donor driven. For many Somalis NGOs were and still are a primary source of employment.
- *Traditional leaders* (clan elders and religious leaders) play important roles and functions in Somalia, even more so in the absence of minimally functioning state structures. Many of the traditional leaders operate at community level and are broadly accepted as part of civil society. Religious organisations are particularly important in providing education.
- *CBOs* (rural associations, cooperatives, women's groups, youth groups, etc.) and *professional associations* (teachers, journalists) are important categories of civil society organisations. Generally, CBOs have less formalized structures and less access to funding.
- The *private sector* considers itself as a non-state actor, but they differentiate themselves clearly from civil society. Along with civil society, they provided services and assisted with rebuilding the country.
- Because of the absence of a legal framework for CSOs/NGOs in Somalia, most donors do not channel their aid through local CSOs but use *international NGOs* (INGOs) as intermediaries or as ultimate beneficiaries.
- The *Somali Diaspora* plays a crucial role through the resources and capacities they channel into the country (around 1 billion USD annually). In addition to private sector initiatives, the Somali Diaspora organisations also support different small-scale community projects all over the country. Increasingly, Somali citizens return from abroad and set up their own NGO, especially in regions of relative stability.
- In response to the growing number of CSOs, a number of *umbrella organisations* have been created, which function as interface for channelling funds to their members, for promoting regional/sectoral networking and information sharing, for facilitating participation and access to coordination structures. While some umbrellas have a large membership, their influence and scope of work is largely confined to one region and one particular sector.

There are important differences in terms of composition and organisation of CSOs between the regions. Civil society in Somaliland is more developed than in other regions, with a particularly strong representation of NGOs (mainly due to the potential to organise longer term development programmes and the presence of INGOs and international aid). By contrast, in certain areas of South-Central Somalia CSOs largely consist of informal groupings and traditional associations.

The NGO Consortium is the NGO umbrella coordination structure. It is largely funded by and composed of interested international and national NGOs. The consortium has an office in Nairobi, and is represented in the field in the three regions (Hargeisa, Garowe and Bossaso). In each of these regions a monthly meeting takes place, and there are regular exchanges between the Nairobi secretariat and the regional focal points.

The EC is the main donor for Somalia and maintains an intense relation with CSOs. Due to the conflict situation and the absence of a functioning national state structure through which aid can be channelled, EC assistance to Somalia is channelled through INGOs and UN agencies. As most other donors, the EC does not channel its funds directly to local NGOs but works through international partners.

3.2 National policy and strategy concerning CSO channelling (evolution of policy, dynamics, and policy dialogue)

In general, governments in the three regions recognize – or start to recognize – the roles that the private sector and CSOs have fulfilled and continue to fulfil in reconstruction and development. Even in South Central Somalia, where insecurity poses serious threats to CSOs

– the transitional authorities have for the first time openly acknowledged the role of civil society. The relationship between CSOs and authorities is best developed in Somaliland, where stability and reasonable degrees of functional political and administrative institutions allow for forms of cooperation in most sectors (education, water and sanitation, health...) and at different levels (*for more information, see case study*). Some Somaliland line ministries have also expressed their appreciation for the work of CSOs in the reestablishment and provision of social services.

These dynamics are but part of a more complex relationship between state and civil society. In fact, there are some powerful tensions at work – with differing degrees of intensity – between CSO and the various governments, including the TFG.

Firstly, the different governments lack resources and are heavily dependent on civil society for all kinds of services and functions². In this environment of scarcity, there is a competition for donor resources, yet neither the Puntland nor the Somaliland governments are internationally recognized. Therefore, they are not eligible for direct ODA. The more various governments are able to ensure basic functions and start to claim legitimacy, the more they seem to challenge this pattern.

Secondly, there is a lack of political space for the more critical and vocal CSOs in the three regions, especially the ones involved in human rights and advocacy work. In South Central Somalia critical NGOs have been victims of intimidation and are even physically targeted by the fighting parties, including the TFG. In Somaliland, Government has challenged the role of the more vocal civil society organisations since 2002, and there have been attempts at both direct manipulation (the political manipulation by government of the board of the Somaliland human rights umbrella organisation is an example) and indirect control (through legal and administrative measures).

Lastly, the varying degrees of insecurity in the three regions also affect the relationship between authorities and CSOs. Especially in South Central Somalia, the Transitional Federal Government has not succeeded in ensuring reasonable degrees of stability and security. Its security apparatus now even stands accused of human rights violations affecting among others CSOs.

So far, none of the regions have established a legal framework for civil society.

- The Somaliland Ministry of Planning has established an official registration system for local NGOs. So far, more than 2000 NGOs are registered, the bulk of which are briefcase or 'flashdisk NGOs'. Very few NGOs have a track record of collaboration with international partners, stable sources of funding, proper offices and governance structures³. Discussions are also ongoing between the Ministry of Plan and the local CSOs to develop a legislative code of conduct to regulate the relations between civil society and government and the overall NGO environment (putting a check on the one man/one woman NGOs). A draft of the so-called NGO Act⁴ is currently under discussion in a special working group composed of representatives from government and civil society.
- In Puntland, relations between the local administration and civil society have always been problematic, largely because of the government's eagerness to control the donor

² The budget for Somaliland amounts to around 25 million dollar a year, of which between 50 and 70 % (depending on the sources) is used for defence and security matters. The remaining amount doesn't even cover full running costs for sector Ministries.

³ The range of viable NGOs goes from 15 up to 30 depending on the interlocutors.

⁴ This draft is based on the result of a process of local NGOs (assisted by CARE and Novib) in 2001 to develop a Code of Conduct as a self regulatory mechanism for NGOs. The initiative – which also started in South Central Somalia and Puntland – stalled, but the draft was used as a basis for the ongoing discussions with the Somaliland government.

resources that flow through the CSO channel. The government and local civil society signed a Memorandum of Understanding in 2002 and the government is also developing some kind of regulatory framework for NGOs. NGOs are requested to present their profile, a list of projects, and the payment of a fee of 80 US dollars. The relations deteriorated recently when the government formally introduced a 'levy' of 5% on all funds transferred through NGOs, to be paid to the Ministry of Planning.

- In South-Central Somalia, local NGOs face a somewhat similar problem. Certain regional governors are making money out of a so-called registration fee for NGOs, which obliges NGOs to pay a fee if they want to continue operating in the region. A regulatory framework could make an end to these practices. Initial discussions have taken place between the regional NSA Forum, the Transitional Federal Parliament and the Prime Minister.

In terms of NGO and donor coordination, the Somaliland government is establishing overarching coordination structures to (1) ensure enhanced cooperation between donors, implementing agencies and government, (2) promote sector coordination and (3) promote joint planning, monitoring and evaluation. Under the leadership of the Minister of Planning a Somaliland Aid Management and Coordination Mechanism has been established in 2007. It consists of a permanent coordination and consultation structure for each RDP sector under responsibility of the respective line ministries and co-chaired by donors. Cross-sectoral policy issues will be discussed at an overarching level by a committee consisting of donors, nominated representatives of NGOs and the government of Somaliland (the latter represented by the Inter-ministerial Commission on Aid Management and Coordination).

3.3 Main Actors and Programmes

The EC

Somalia has not yet signed up to the EU-ACP Cotonou Agreement, and subsequently the country doesn't have a National Authorising Officer (NAO), whose role has been taken up by the EC. The EC Somalia Operations Unit (ECSU) in Nairobi is responsible for the management of EC funds to Somalia.

Because Somalia has not acceded to the Cotonou Partnership Agreement, the Country Strategy Paper (CSP) was replaced by a Special Implementation Strategy for Assistance to Somalia (SISAS) which covers the period 2002-2007. No National Indicative Programme (NIP) was attached to the SISAS. Instead, the ECSU elaborated the Somalia Rehabilitation Programmes (from 2006 onwards replaced by the Somalia Recovery Programmes). These are linked to the SISAS and form the overarching intervention framework for the country⁵.

The EC has developed a 'variable geometry' approach to Somalia. Since there are marked differences in politico-institutional characteristics and priority needs in the three regions, the EC and other donors have adopted three different combinations of the 'full range of LRRD instruments flexibly and sensitively, while continuing to advocate and promote a politically sustainable solution for Somalia as a whole'. (draft SSP, 9). In terms of volume of aid, it is difficult to say how much is spent in the three regions, because most EC programmes are nation-wide programmes, without specifications on regional break-downs. EC staff however, suggested that Somaliland may take more than half of the money spent⁶. There are also

⁵ The Recovery and Rehabilitation Programmes are considered to have the status of a 'project proposal'. While these programmes are analyzed and discussed at Brussels level, the different interventions that derive from the 'umbrella' programme do not have to pass Headquarters' quality control mechanisms. This allows for more flexibility to the 'field' office in designing the concrete interventions.

⁶ The reasons for favouring Somaliland over the other two regions relate to (1) better access and security, (2) relative ease of cooperation with regional and local authorities; (3) less costly cooperation mechanisms than in South Central Somalia.

regional differences in terms of sectors of cooperation, with more emphasis on education in Somaliland (very little in South Central) and health (only a few isolated projects in South Central); an emphasis on food security and the banana budget line in South-Central Somalia and on agriculture and livestock in Puntland.

The EC is the largest single donor to Somalia. According to ECSU figures the EC contracted almost 260 million euro in the period covered by the SISAS, 2002-2007⁷. The bulk of project/programme funding (over 60 %) has been channelled through CSOs, while around 35% went through the UN system.

The majority of this funding is EDF money (approximately € 200 million); the rest is channelled through different budget lines. The food security budget line is by far the most important one, with more than € 28 million contracted between 2002-2007, of which CSOs received about € 15 million (the rest being channelled through FAO and WFP). Other budget lines through which CSOs have benefited from financial support, include the NGO co-financing budget line (around € 7 million), the decentralised cooperation budget line (€ 1.5 million), the banana budget line, environment budget line (€ 1.2 million) and EIDHR (only 1 project on female genital mutilation, registered in the internal database and worth € 1 million). The EC equally manages funds from Italy, allocated under a specific co-financing scheme. Through this mechanism, around 30 million euro has been channelled through CSOs for the period 2002-2007. Some 45 international CSOs have received direct funding from the ECSU over the past 5 years, either through Direct Agreements or through Calls for Proposal.

Since 2000, the EC has invested considerably in capacity building of civil society and in programmes in support of civil society as an actor in governance and peace-building processes. Examples of support to peace-building include the participation of civil society in the IGAD-led *Somali National Reconciliation Process* (SNRP), and the *International Dialogue for Peace* programme, implemented by WSP/Interpeace. Besides the work in support of the establishment of the Non-State Actors Forums (see box below under JC 6.2), the EC has also engaged in a capacity development programme of CSOs through NOVIB, *Strengthening Somali Civil society*.

Other donors, international organizations and cooperation mechanisms

Main bilateral donors to Somalia are the US, UK, Norway, Denmark, Italy, and Sweden. All of them directly fund NGOs for specific interventions in sectors, mostly by channelling funds through their national NGOs. The main UN agencies and programmes that are active in Somalia include WFP, WHO, UNICEF, UNDP, UNHCR and FAO.

Since 2005, with the establishment of the Transitional Federal Institutions, efforts to involve Somali authorities in joint planning have resulted in a UN/WB led post-conflict Joint Needs Assessment. This provided the consensual basis for further work between the international community and Somali stakeholders – including federal and regional authorities, parliaments and civil society – to develop a joint five year strategy: the Reconstruction and Development Programme (RDP) for Somalia. This plan, which hasn't yet been endorsed by the TFG, rests on three main pillars:

- Deepening peace, improving security and establishing good governance
- Strengthening essential basic services and social protection
- Creating an enabling environment for private sector-led growth to expand employment and reduce poverty.

⁷ These figures do not include humanitarian assistance.

Based on the RDP, the EC, a number of EU member states (Denmark, France, Italy, Sweden, UK) and Norway have jointly drafted a country strategy paper 2008-2013, the Somalia Strategy Paper. It provides the framework for joint programming by European donors, making Somalia a test case for donor coordination in a fragile state.

The Committee for International Support to Somalia/CISS represents the highest level of donor coordination. It consists of donors (the Somali Donor Group, the UN Country Team and OCHA), Somali and international NGOs (through the NGO Consortium) and the government (TFG, and the Puntland and Somaliland administrations). 5 sectoral steering and coordination committees (education; health; food security and rural development; water, sanitation and hygiene; and coordination committee for RDP pillar one – i.e. governance and security) have been set up, and interact bilaterally with the Somali authorities on sector specific issues.

3.4. Major challenges/constraints encountered in channelling aid through CSOs

Some challenges with channelling aid through CSOs relate to the risks of undermining government capacities and of reducing the political space for CSOs. Challenges also relate to the characteristics of the CSO sector as such and the relations between local CSOs and their international counterparts.

Firstly, most donors work through CSOs because the State does not have the capacities to provide essential services. CSOs do reach out to the population even in Somalia's most difficult areas and are more accepted than international agencies in certain areas. This approach however, when not carefully designed, can undermine the gradual rebuilding of the local, regional and federal government structures. There is little pressure on authorities to provide essential services, since citizens do not feel entitled to service delivery from the State. This may become problematic as CSOs may be perceived as the main providers.

Secondly, the space for CSOs is under threat by the upcoming regional and federal governments. These governments or sections within government want to control the flow of resources channelled through CSOs to varying degrees, and to restrict the political space for the more vocal CSOs that can be a threat to government. This fundamentally challenges the growth – and even the survival – of the CSO sector. In the three regions CSOs are undertaking efforts to grow in strength as a sector so as to be able to negotiate and cooperate with government if possible, or to stand up against it when necessary.

Thirdly, while the local CSO environment is vibrant, sustainability of the sector is an important issue. Most NGOs depend on external support for most or all of their activities and have little fundraising capacity. They are also donor driven in the sense that prioritization of activities does not depend on a needs assessment but more on funding possibilities. Therefore, several CSOs do not have a clear mandate but act in most areas of development. In addition, CSOs being a recent phenomenon in Somalia, capacity levels are also very low and few CSOs are able to work beyond the community level and aggregate their interests at a higher (political) level.

Finally, the fact that funding reaches local CSOs mostly through international NGOs causes some frustration with the bigger Somali CSOs. These Somali CSOs feel they are dependent on their international partners and are not able to develop their own capacities because money is mostly provided for specific activities and to a lesser degree or not for organisational capacity building.

4 FINDINGS

**CLUSTER A :
POTENTIAL ADDED VALUE AND COMPARATIVE ADVANTAGE CSOs
(criterion of relevance)**

1.4.1 Evaluation Question 1

To what extent and how has the EC *defined* the rationale for delivering aid through CSOs in different political, geographical and thematic contexts?

JC 1 The European Commission has clearly specified the potential added value of CSOs

At global level, the Communication on the Participation of Non-State Actors of 2002 is the major comprehensive document specifically dealing with CSOs. It recognizes the important roles of civil society (including participation to policy processes) and gives examples of good practices of EC engagement with CSOs. It has been complemented with the *Guidelines on Principles and Good Practices for the Participation of Non-State Actors in the development dialogues and consultations* (November 2004), which provides operational guidance on how to engage with CSOs. Other policy documents such as the European Consensus on Development also spell out the role of civil society as promoters of democracy and social justice, their important role in dialogue and the EU commitment to enhance support for capacity-building of non-State actors (for an analysis of these and other policy documents, see evaluation desk report pp. 10-1).

At regional level, the Cotonou Partnership Agreement (2000) is a central document. It recognizes the essential roles of non-state actors (in fighting poverty, promoting growth, delivering social services and fostering democracy and governance) and provides legal provisions geared at ensuring their participation in policy, implementation and review processes as well as access to EDF funding.

Somalia hasn't signed the Cotonou Partnership Agreement, yet this hasn't impeded the ECSU to implement the provisions of the Agreement. Since 2002, the ECSU has been active in non-state actor consultation processes through a number of INGOs. This led to the creation of Somali structures - first a Provisional Technical Committee, then three regional NSA Forums. The NSA Forums were to become a "*legitimate mechanism for NSAs to engage and dialogue with the EU, local authorities and regional organisations on issues related to development, peace and security within the framework of the Cotonou Agreement*" (project proposal, for more details on the NSA forums, see box 4, p. 30).

Another regional document, the Horn of Africa Strategy (2006), is silent about CSOs, except to mention 'non state actor structures' in relation to conflict prevention, management and resolution.

The protracted conflict in Somalia merits a closer look at how the main policy documents on conflict and fragile states deal with the role and added value of CSOs. An analysis of main policy documents⁸ leads to the following observations:

⁸ The following documents were analyzed: Communication from the Commission on Conflict Prevention (COM(2001) 211 final); Communication from the Commission. A Concept for European Community Support for Security Sector Reform (COM(2006) 253 final); EU Concept for support to Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR) (2006) and the Communication from the Commission. Towards an EU response to situations of fragility - engaging in difficult environments for sustainable development, stability and peace (COM(2007) 643 final).

- All the documents recognize the added value and advantages of CSOs: their role as grass roots mediators and as reliable and neutral observers that are present on the ground (Communication on Conflict Prevention); their role in defending and promoting human rights and as actors that can drive change when governments are unwilling (Communication on Fragile States); and their role as oversight bodies in the context of SSR (Communication on SSR). The role of CSOs as service providers in conflict situations is not specifically dealt with;
- When the various CSO categories are specified, there is a focus on NGOs (Communication on conflict prevention) and to a lesser degree on academia, media, civilian review boards, and public complaints commissions (Communication on SSR);
- All policy documents stress the importance of coordination with different stakeholders, including with CSOs. The Communication on Fragile States advocates a 'whole of government' approach, and insists on synergies with institutional, state and non-state actors, the multilateral and other donors. It integrates the OECD DAC Principles on Good International Engagement in Fragile States and Situations⁹;
- The Communication on conflict prevention proposes thematic programmes (EIDHR, NSA and local authorities) as sources of funding for CSOs.

JC 2: The European Commission has developed a clear and consistent overall policy framework for using CSOs as aid delivery channel

As explained above, the Communication on support to NSAs is the only overarching policy document on CSOs. A number of other policy documents insist on the participation of CSOs to the development process and policy dialogues, or stress their role as governance actors, but overall this does not provide a clear framework on how to work through CSOs as an aid delivery channel.

There is recognition of the role and added value of CSOs in conflict situations, still this also does not provide clear guidance on how the EC could work through CSOs in these contexts.

Overall response to EQ 1

In general terms, the EC has defined a rationale for delivering aid through CSOs and has identified a range of areas where CSOs can make a difference. The EC has also adapted this rationale to situations of state fragility, and summarised the roles that CSOs can play in such a context, although this is not a main ingredient of the policy framework. The EC also refers to the principles of the OECD/DAC on working in situations of fragility – but again, these principles provide generic guidelines, and don't specify the value that CSOs add in a specific country context.

1.4.2 Evaluation Question 2

To what extent has the EC made clear choices at the *programming level* with regard to delivering aid through CSOs in country/regional strategy papers; in (post-) conflict situations/

⁹ In the same Communication, the EU is also requested to formally endorse the OECD DAC Principles on Good International Engagement in Fragile States and Situations and commit to implement them in all situations of fragility.

failed states or 'difficult partnerships'; as well as in sectoral and thematic priority areas of intervention?

JC 2.1 Country and Regional Strategy Papers make clear choices with regard to the overall use of CSOs as aid delivery channel

The Regional Strategy Paper (RSP) for Eastern and Southern Africa (2002-2007) does not address the issue of CSOs in a comprehensive way, and it does not move beyond the general statement that NSAs and local governments are essential for the successful implementation of the RSP. Their involvement is seen at three levels: CSOs contributing to the definition of policies and programmes; implementing projects in their respective fields of competence; and as a beneficiary of projects in the area of capacity building.

The two most recent national programming strategies are more comprehensive, and elaborate on the *importance of civil society as actors in governance, peace building and in service delivery*. The 2002-2007 Strategy for the Implementation of Special Aid in Somalia (SISAS), which replaces the CSP for Somalia, explicitly recognizes both roles: "*Somalia does not have a tradition of good governance and the chronic lack of institutional capacity and democratic participation point to major challenges both at local and at central level. However, the emergence of segments of civil society claiming a role in governance and service provision is encouraging and offers an opportunity that cannot be overlooked*" (p. 14). The draft Somalia Strategy Paper (2008-2013) equally acknowledges that a wide variety of civil society organisations are providing various forms of social protection and substitute for certain typically government functions. Both documents also mention the central role the private sector plays in providing services. In terms of programming priorities, emphasis is put on capacity development of civil society (SISAS) and creating space and opportunities for civil society and private sector to participate in policy processes (SSP) (see also box 1 below).

Both the SISAS and the SSP also recognize the *diversity of local civil society actors*. The SSP is the most explicit in this regard and mentions the roles of religious organisations (as service providers, largely in health and education and social protection programmes), traditional leaders (and their role in conflict resolution and reconciliation), and women's groups (as peace builders at political and community levels, as political actors and actors in the reconstruction process). Community based organisations (CBOs) are equally mentioned as actors in rural development and natural resources management (SISAS) and as actors of local governance (SSP). The latter follows from the governance dividend approach that the ECSU adopted after the SISAS mid-term review¹⁰.

In the SISAS, European NGOs are recognized as the most important implementing partners. Different reasons are advanced for this: (1) NGOs have good access to populations exposed to emergency and crisis situations; (2) legal aspects: contracting local partners of whatever institutional body is not possible; and (3) consultancy firms still are reluctant to work in Somalia. At the same time, the SISAS acknowledges that working through INGOs poses a number of constraints such as the relatively small scale of projects and the short time horizon (maximum two years). Indeed, most INGOs have limited staffing resources, face major problems trying to recruit specialised staff for Somalia, and have a specific technical or sectoral as well as geographic scope of work (focusing on those geographic areas where they have an in-depth field knowledge of working and security conditions).

¹⁰ According to the SSP, this approach entails: "(a) *identifying 'home grown' governance initiatives in different parts of the country that are accepted and supported by the local population and do not exclude a possible future federal structure; (b) encouraging these initiatives by creating a critical mass of integrated assistance promoting democratisation, the rule of law and institutional capacity, while stepping up support for the development of livelihoods and social services. (...). Excluded are areas in conflict, 'warlord fiefs' and other predatory or imposed administrations; in these areas support for livelihoods and social services is provided directly to the end beneficiaries.*" (SSP, draft internal document, p. 17).

The SSP elaborates on the complementarity between various stakeholders, the division of labour and respective roles. It refers to government's policy role and role in creating an enabling regulatory environment and the roles and functions of CSOs and private sector. Partnerships between government and private sector (through PPPs), NGOs and other providers will also be supported to meet demand and improve service quality.

Box 1. NSAs in EC country strategies

2002-2007 Priority areas for intervention on civil society: *“An in-depth assessment of Somali civil society conducted by the Commission in 2000, has revealed the need to strengthen its organisational capacities and skills level as a major prerequisite for its empowerment. Support would address both traditional and modern strata of civil society. Particular attention will be also given to women’s organisations, as they appear to be able to play a key role in the promotion of the reconciliation process at grass roots level.”* (SISAS, p. 21)

2008-2013 Programming for Non State Actors: *“The strategy will ensure that there is adequate space and opportunity for civil society and the private sector to contribute to policy decision making and strategic priority setting. In particular, Non-State Actors (NSAs) will be encouraged to have a greater voice and participation in the reconstruction of the country as a whole through cooperation with local authorities, delivering services, supporting the democratic role of parliament and other public scrutiny bodies to increase accountability and supporting a free media. NSAs, including normally excluded groups, will be provided with space during the planning and delivery of development programmes supporting the state building process. The strategy will also provide assistance to other NSA groups (e.g. traditional leaders) to regain and strengthen their status in the reconciliation process. Specific support will target women and women’s groups to develop common agendas and to advocate for a fair role in the reconstruction of the country.”*
(Somalia Strategy Paper, draft internal document, pp. 26-7)

JC 2.2 The European Commission addresses aid delivery through CSOs in (post-) conflict/fragile states/or ‘difficult partnerships’ (where CSO activities are carried out in the absence of a streamlined policy)

Somalia – characterised by one interviewee as the *“most durable state collapse in the world”* or as a *“fractured state”* – presents numerous challenges to external development actors. Over the years, the EC has positioned itself as a key actor within the context of state fragility in Somalia through its multifaceted approach with multiple actors in the field, and not at least CSOs. Already in 2000, the ECSU acknowledged the critical role of CSOs in conflict resolution and peace building¹¹. These strategic options were updated in 2003, and are currently under revision again.

In this strategy, the EC identifies local CSOs as a key conduit for peace building because of their increasing credibility with the local populations: *“Local organisations gain increasing credibility with the communities they serve as they become more involved in the successful delivery of developmental social services. Gradually, such organisations will be enabled to play an increased role of advocacy for the benefit of the community at large. When coupled with a strengthened role of traditional elders, this provides an opportunity for the voice of communities to be heard and their shared interests to be protected.”* (Updated Strategy for Peace Building and Civil Society, p. 11).

The ECSU strategy is furthermore comprehensive, and addresses the following dimensions: (1) the capacity of CSOs at different levels: organisational/managerial, technical/sectoral and the level of conflict resolution and reconciliation, putting emphasis on traditional leaders; (2)

¹¹ ‘Integrated and Co-ordinated EC Supported Programme to promote peacebuilding and good governance through stimulation of Civil Society Organisations in Somalia’, ECSU, 31 May 2000

the links between CSOs, different state administrations (local, regional and national), the private sector and the international communities („*sustained positive evolution of civil society and the private sector depends upon support to the state structures*“); (3) awareness-raising, using the media as a vehicle for peace; (4) the specific question of demobilization and reintegration of the militia; and (5) the legal environment and the state structure. The state component has grown in importance in the 2003 strategy, with an increased attention to the capacity of local administrations in providing services. At the same time, improved service delivery through CSOs is addressed through capacity development of the more technical CSOs.

Moreover, the draft SSP – which the EC and its partners grounded in the RDP – is more explicit on working in conflict than its predecessor, the SISAS. It integrates the OECD/DAC Principles of Working in Fragile States in its strategy and programming, with clear implications for the relationship (strategies, programming, aid and cooperation modalities) between state and CSOs. The EC highlights the following principles to be key for Somalia:

- take context as the starting point and build on what is there
- focus on state building and help Somalia create a vision for a state
- build practical coordination mechanisms workable in the Somalia context
- do no harm.

JC 2.3 The EC addresses aid delivery through CSOs in *sectoral and thematic priority areas of intervention*

EC sectoral priorities in Somalia have slightly evolved during the period of the evaluation. The SISAS (2002-2007) formulated four intervention areas: (1) enhancement of good governance; (2) reduction of widespread vulnerability; (3) access to social services; and (4) economic growth and diversification. After the 2004 Mid Term Review, the EC amended its strategy into a more sector oriented approach, with 3 focal sectors (governance and peace building; rural development and food security; and social services). In the field of ‘economic growth’ the emphasis was put on ‘private sector support’ and it became a non-focal sector. The new Country Strategy Paper for the period 2008-2013 (draft SSP) follows the same cluster approach as the RDP – now called ‘pillars’ – , focusing on good governance and peace-building, access to social services and sustainable and equitable economic growth (again a focal sector).

Good governance and peace building, as a priority sector or pillar, fully integrates the roles that CSOs can play in such processes. One explicit aim is to support civil society as a governance actor and an active player in the area of peace building. One direct area of intervention is capacity building of Somali CSOs through INGOs. A more indirect intervention strategy seeks to enable INGOs and Somali CSOs to participate in various cooperation and coordination mechanisms, as well as creating space for policy dialogue.

In the *social sectors*, the EC considers CSOs first and foremost as service providers or as the main implementing partners of the Rehabilitation Programmes (later replaced by the Recovery Programmes)¹². Programming in social sectors is primarily geared towards service delivery, with less attention going to the needs of CSOs (capacity development, etc.). Rural development and food security is a noticeable exception in that one of the six intervention priorities of this sector strategy is to strengthen capacities of civil society and administration¹³.

¹² The Rehabilitation and Recovery Programmes are linked to the SISAS . They can be compared to the NIP as they determine the distribution of funding over the different priority sectors of intervention.

¹³ Interventions are concentrated on (1) Strengthening local administrations; (2) Improvement of the skills and knowledge of farmers, pastoralists and other professionals on appropriate production systems and the sustainable use and effective management of natural resources; (3) Improvement of the skills and knowledge of civil society organisations, including community based resource user organisations such as water users’ groups and

Both social and governance pillars pay due attention to the actual and potential roles that the various governmental and non-state actors – including the private sector – play or could be playing, and to the interaction between these stakeholders. The education strategy, for example, deals with cooperation with private education initiatives, including those provided by religious organisations.

Under the thematic budget lines, the Calls for Proposal of the Decentralised Cooperation budget line (2004-2006) are entirely directed at non-state actors, which include both civil society and private sector. Objectives include the development of legitimate and effective non-state interlocutors at sector level, the involvement of NSAs in policy making and in contributing to the design of sector specific legal frameworks. Other priority areas include developing capacities for advocacy, peace and reconciliation activities, and enhancing opportunities and capacities for cooperation between CSOs and different state structures at various levels.

Overall Response to EQ 2:

Over time, the EC has more explicitly adapted its overall strategies and programming to context specific challenges of working within a fragile state. In line with the principles of working in fragile states of the OECD-DAC, the EC has adapted its strategies to ensure that state-building is strengthened as an overarching objective, and that context is taken as the starting point for those strategies.

The Country Strategy Papers (SISAS and SSP) outline the vital roles that CSOs play in sector and thematic priority areas in service delivery, advocacy, peace building, and – more explicitly in the last (draft) SSP – even state building. While the governance and peace building strategies clearly indicate the choices at strategic and programme level in terms of CSOs, this is less clear in the other intervention sectors, where CSOs are still mainly considered as service providers.

By taking context as a starting point, the programming also reflects and integrates the 'asymmetric geography' – the region specific choices of delivering aid through CSOs that are adapted to the level of political commitment and institutional development.

**CLUSTER B:
CONSISTENCY WITH POLICY OBJECTIVES
(criterion of consistency)**

professional associations; and (4) Strengthening of and support to civil society with rural institutions leading to improved governance.

1.4.3 Evaluation Question 3

To what extent and how has European Commission aid channelled through CSOs been *consistent* with stated policy objectives or programming choices *regarding CSO roles* (including *service delivery* in the context of poverty reduction strategies and *advocacy work*)?

JC 3.1. The European Commission has ensured overall consistency in the support provided to CSOs involved in service delivery in the various sectors of intervention

The ECSU relies heavily on INGOs and their local CSO counterparts for the realisation of its policy objectives of reducing vulnerability and improving access to social services. CSOs have been consistently involved in service delivery through both geographic and thematic programming.

The varying degrees of vulnerability and fragility, as well as the different levels of political and institutional development in the three regions has implications for the way the EC channels its aid through CSOs for service delivery. Taking context as the starting point – the EC has gradually adapted its partnerships to evolutions in the three regions and broadened the field of CSO partners, thereby seeking to optimally build on existing capacities and processes. The strategies for service delivery through CSOs have been consistent with the evolving security situation and with levels of responsiveness from state and federal institutions. In South Central Somalia, the EC has adapted its choices to the context of violence, insecurity and lack of government responsiveness. In Somaliland, where security has improved and certain governance institutions function, there is a shift from merely channelling aid through CSOs for service delivery, to a more comprehensive partnership between multiple stakeholders. In the Somaliland education sector for example, the potential for cooperation is such that regional and local authorities cooperate with CSOs and donors on developing a more forward looking, sector wide approach [see case study in annex]. Although there is relative stability in Puntland, there are less administrative and political institutions and arrangements in place than in Somaliland on which to build and develop more systemic approaches.

There is potential for building trust and cooperation between emerging state structures and CSOs in certain areas such as service delivery. But the EC is also conscious of the fact that external support – channelled through CSOs – can create tensions and undermine the potential for cooperation and trust building. It encourages and enables CSOs (ranging from INGOs, their local counterparts and other domestic CSOs) to deliver services within a broader perspective of not undermining – and where possible strengthening – relatively young regional and local administrations (see also the case study in annex).

JC 3.2. The European Commission has ensured overall coherence in the support provided to CSOs involved in advocacy work (in relation to the principles of ownership, partnership and in-depth political dialogue)

Beyond service delivery, the EC views Somali CSOs and INGOs as partners in promoting governance, peace building and even institution building. Since 2000, the ECSU has gradually built up a comprehensive programme to develop the capacities of civil society, to support advocacy organisations, and to enable CSOs to participate in the peace and reconciliation processes and in policy dialogue.

Initial mappings of CSOs resulted in a better idea of needs, capacities and opportunities for further engagement. The EC worked with INGOs to fill capacity gaps within the emerging Somali CSO 'sector' ranging from organisational development, internal governance to security risk assessment and management. The EC provided also support to a number of key advocacy organisations such as general human rights monitors or women's groups, some of

them targeted by authorities or warlords for their outspokenness (for an example on EC support to women's advocacy organisations, see box 2 below).

Box 2. EC support to women's organisations

The issue of women's organisations takes a special place in the Somali context for several reasons. Firstly, the conflict situation has affected gender roles profoundly: at household level a lot of women have been forced to take up the main function of breadwinner, while also being at the forefront of recovery processes and playing important peace-building roles at local level. Secondly, women do not enjoy the same rights as men in the clan based and Islamic Somali society: they do not have the same legal status and female genital mutilation is widely practised. These gender inequalities are visible at the legal and social levels, and have negative effects on literacy rates and school attendance or at the level of political participation.

Generally speaking, ECSU strategies and programmes are gender-sensitive. A comprehensive country gender profile is part of the draft SSP. The EC has also provided specific support to women's organisations in the areas of participation in the peace and reconciliation processes (before women were completely excluded from these processes) of economic development through support to women entrepreneur associations in South Central Somalia, and of promoting women's rights and political participation through support to the regional women's umbrella organisations.

One of the organisations that have received long-standing support from the EC and from other donors is Nagaad, the Somaliland women's umbrella organisations that consists of 31 individual organisations. Over the years, they have done a remarkable job of putting the issue of political participation for women on the agenda. They sought to transform attitudes and the traditional power structures through their multiple relations within the clan system.

A telling example was the polite 'invasion' by women volunteers at a session of parliament in Hargeisa, the Somaliland capital, where their representatives pleaded to introduce a quota for female representation for the local elections. The two (male) speakers whom entertained the evaluation team on this issue, admitted of being impressed by the perseverance of Nagaad. The House of Representatives accepted the bill, but the *Guurti* – or the council of elders, serving as a second chamber – blocked it. Still, a taboo has been lifted, the issue of full female participation has been put on the table, and it is clear for everyone to see: this thing will not go away. In parallel, Nagaad also conducts awareness-raising campaigns among women to increase the number of women in the House of Representatives, which currently only counts 2 female representatives out of 82.

In the absence of a state that was willing and able to act as a central convenor for developing a country owned poverty reduction strategy, the EC organised broad consultations with both its development and developing partners, including civil society groups. There was a gradual built-up of capacity development first around the role of NSAs in the Cotonou Partnership Agreement, and later around participation of CSOs in the SISAS, the Somali version of a Country Strategy Paper. CSOs participated also in the preparations of the Reconstruction and Development Programme, and again in the work on the Somalia Strategy Paper, the successor of SISAS. In all the focus group discussions led by the evaluators, CSO participants demonstrated a solid understanding of the role of NSAs in the Cotonou Partnership Agreement. All in all, there was only limited space for meaningful development policy dialogue between Somali authorities at central level and CSOs.

At political level, the EC has insisted on participation of Somali CSOs in peace talks and negotiations. Through a number of INGOs, the EC supported the participation of civil society and in particular the participation of women's organisations in the *Somali National Reconciliation Process* (SNRP). Another EC supported programme implemented by WSP/InterPeace - the *International Dialogue for Peace* – capacitated three CSOs from the three regions to establish a process of dialogue and reconciliation on the ground.

Some interlocutors pointed to what they perceived to be inconsistencies in the EC support to advocacy organisations. On the one hand the EC is committed to creating space for policy

dialogue between authorities and CSOs and capacitating advocacy CSOs. On the other hand, it is not always clear how far the EC is prepared to leverage its collective weight and engage with Somali authorities on human rights violations, or restrictions on CSO activities. It was also pointed out that the EC funding for the support to the Somalia police force under the UNDP Rule of Law and Security Programme (RoLS) was inconsistent, and even counterproductive. Some of the security forces are being accused of human rights violations while receiving EC/UNDP support. The UNDP programme is criticised for not sufficiently or effectively addressing essential components of a security sector reform agenda such as parliamentary control, sufficient checks and balances, and professional command and control.

Overall response to EQ 3

During the period under review, the ECSU has consistently involved CSOs in service delivery and relied heavily on their capacity to reach out to the population for realising its objectives. In channelling aid through CSOs for service delivery, the ECSU has been coherent with its strategies. Indeed, it has built on opportunities for strengthening the relationship between CSOs and regional/local administrations in regions and in sectors where there is potential for such engagement.

The EC directly and indirectly supports the emerging CSO 'sector' to become effective in areas such as peace building, democratic governance and institution building, policy dialogue, advocacy, and human rights. It has also adopted a gender perspective in its support.

Overall, one notices that the EC has identified and built upon the potential and added value of both Somali CSOs and INGOs in comparison to the various authorities – but also to other delivery channels such as UN agencies – in all these areas.

Given the EC's leverage as principle and most comprehensive donor, some interlocutors have insisted on more coherence when CSOs are threatened by government (in)actions.

1.4.4 Evaluation Question 4

To what extent and how has European Commission aid channelled through CSOs been consistent with stated policy objectives or programming choices regarding *actors* to be supported as well as *approaches* and *instruments* to be used?

JC 4.1. The European Commission has ensured overall consistency in its support to the different categories of actors from civil society it seeks to reach

The EC manages a complex multitude of actors from civil society. Broadly, two categories can be distinguished, and each category is dealt with in distinct ways that still ensure overall consistency with stated objectives.

First there are the INGOs, usually Nairobi based and broadly consisting of service delivery oriented NGOs and a number of specialised NGOs that operate in institution and peace building, organisational development and improving governance. This distinction is not clear-cut, with some international NGOs such as Safe the Children fulfilling a broad mandate that encompasses service delivery, advocacy, and governance within a nascent sector wide approach. Some INGOs are actively engaged in strengthening capacity of local CSOs, or providing services to the broader CSO community (such as information sharing for coordination purposes, risk and security assessments, etc.). The EC has been consistently

channelling its aid through INGOs, and has established a sound relationship of dialogue on programming and strategies, but also of more informal interaction (see EQ 8).

A second category is the myriad of Somali CSOs. Some are based in Nairobi, but most operate in one of the three regions of Somalia. In general, the relationship between ECSU and Somali CSOs is characterised by a larger 'distance'. There is of course the physical distance between Kenya and Somalia. More importantly, because of the absence of a legal framework for CSOs in Somalia, local CSOs are excluded from tendering for CfPs or from Direct Assistance. They can only access EC funding through an international partner. This arrangement clearly reduces the space for open and transparent competition – and subsequently for engaging in a process through which they can self-assess their weaknesses or comparative advantages, if any. A number of Somali CSOs showed their dissatisfaction (a few frustration) – as did regional authorities at times – about this perceived *closed shop* arrangement of the EC.

Through some of the specialised INGO's, the EC supported capacity building for CSOs on internal governance or on the roles of non-state actors within the Cotonou Partnership Agreement, and quite successfully so. However, some local CSOs involved in service delivery stated that INGOs still see them as subcontractors and that there was no capacity building component in their 'partnership relations' with INGOs (see also under JC 8.5). The EC adapted its support to CSOs to the evolving political and institutional developments in the regions. The circumstances in Somaliland, for instance, were conducive to more in-depth types of partnership in areas that range from service delivery to peace building and support to democratic governance. Such in-depth partnership tends to view CSOs as partners in planning (including the timely and interactive feed-back and feed-forward *loopings*), as major conduits for strengthening domestic governance dynamics that are critical for both service delivery and institutional reforms, as active content providers and early warning channels. Indirect EC support to such partnership also includes strengthening the CSO 'sector' by allowing CSO representatives a place at the table of peace negotiations and of various cooperation and coordination platforms.

Finally, the EC covers a broad range of Somali non-state actors. It ranges from the well established Somali NGO, to usually weaker community based organisations, different categories of CSOs, but also professional associations, traditional and religious leaders. Through its work with Oxfam/Novib and the Danish Refugee Council the EC has invested in improving knowledge on the role of elders, taking as a starting point that these elders fulfil vital functions in conflict resolution that can either be ignored (and frustrated) or built upon. They are also active players in the various NSA structures. The engagement with religious organisations is less articulate, although in the education sector there is cooperation with Islamic schools. The media is another category of civil society actors that are active in the emerging CSO networks, and discussions with USAID are ongoing on how best to provide support to the media.

The EC is also receptive towards partnerships that involve the private sector. In fact, parts of the private sector also see in the nascent civil society movement an ally for strengthening their key messages to authorities, for instance on the need for creating an enabling environment for peace, poverty reduction and economic development. This feature was well illustrated during two focus group discussions with non-state actors from Somaliland and South Central Somalia. It was striking to witness human rights activists, private sector representatives, traditional leaders, representatives of women's organisations or community based organisations mingling and interacting more or less without complexes, formulating ideas and garnering support behind interests as part of a broader capacity support programme of the EC. However, although the private sector is key to the engagement strategies of the EC, in fact some private sector projects were discontinued. Another comment was that the EC had invested less in capacity development of the private sector than was the case with the CSOs.

JC 4.2. The European Commission has ensured overall consistency in the various approaches used to channel aid to CSOs

Aid has been and will continue to be predominantly channelled through CSOs via projects given the federal state's limitations to plan, organise and prioritise in function of reconstruction and development. While this is the most adapted way to channel aid in the Somali context, this approach has also its limitations and several CSOs pointed to the difficulties of designing long term strategies with a project *mould*. Other limitations of the project logic are the risks of ad-hoc interventions and the lack of coherence between different isolated projects. The ECSU recognizes these weaknesses and has started with an innovative approach to link INGO project interventions to a sector-wide approach in the health sector (see box 3 below).

Budget support is excluded, as is, for the time being, a national sector wide approach which involves relevant national departments, CSO partners and donors.

Box 3. Combining instruments and channels to promote a sectoral approach

Funding to the Somali health sector has traditionally been characterized by fragmentation. The choice of project, geographical reach and target group largely depends on the presence and specialisation of implementing partners on the ground. In 2006, the ECSU launched a Call for Proposal to provide funding on a project basis while at the same time integrating a sector wide component to the CfP.

The Call consisted of two lots on service delivery at a micro-level (one in Somaliland and one in Puntland/South Central Somalia). A third lot focused on strengthening of the health system through capacity building at regional and national level and also included the development of health sector standards at the macro-level.

A combination of resources and channels was used to implement this Call. The service delivery components are financed through Italian co-financing and are implemented by two Italian NGOs with previous experience in the regions. The health system strengthening component is funded through the EDF and is implemented by UNICEF, who works at ministerial level to strengthen a national approach to the health sector.

The EC encouraged coordination between the three components and implementing partners of this health programme. In fact, the implementing partners of Lot 1 and 2 signed a Memorandum of Understanding which enables them through Lot 3 to hold regular coordination meetings, to share experiences and to jointly develop a more systematic approach to the health sector.

JC 4.3 The European Commission has ensured overall consistency in the various instruments used to channel aid to CSOs

Funding for civil society has been provided through thematic and geographic programmes. The EC also manages funds from Italy under a specific co-financing arrangement, of which around € 30 million has been channelled through CSOs for the period 2002-2007.

Most of the EC funding through civil society channels is generated through the EDF and CSOs are the main implementers of the EC Rehabilitation and Recovery Programmes. Several thematic budget lines also channel resources through CSOs: food security (the most important budget line for Somalia), NGO co-financing, decentralised cooperation, the banana budget line, and to a less degree the environmental budget line and EIDHR.

Management of the thematic budget lines (now thematic programmes) in Brussels has limited the strategic use of the combined geographic and thematic instruments. EC staff interviewed,

considers the devolution of the budget lines a positive development, as it allows for a more strategic use of resources¹⁴. The budget lines that were managed at headquarters before devolution took place, corresponded to priorities that did not necessarily reflect the specificity of Somalia nor the sector strategies or priorities agreed upon by the ECSU. The assessment procedure of the project proposals was also considered to be problematic. Sector staff sometimes felt that their assessments were not fully taken into account in the decision making process. In some cases, the choice of implementing partners was not well informed by experiences and lessons from the field. Though there is, generally speaking, appreciation for extra resources, it was felt that resource allocation should be left to field staff. The same applies for the facilities that are still managed at headquarters such as the EU-ACP Water and Energy Facility, and more generally for the vertical or global funds.

The fact that at ECSU level the same sector specialists are responsible for both the geographic and for the thematic programming enhances consistency and strategic synergies between the different instruments. This has led in some cases to innovative programming, for instance through combining different instruments and channels as was the case in the health sector (see EQ 3.2). Another example are the projects that were funded under the decentralised cooperation budget line and that are clearly in line with the ECSU civil society and peace building strategy, which is mainly funded through the EDF. Selected projects focus among others on the role of women in peace building and governance and on public participation in local governance and are as such complementary with the bigger EDF interventions in the field of CSO capacity building and support to the NSA structures. Over time, the ECSU has thus managed to ensure a degree of consistency between these differently steered and managed instruments.

Overall response to EQ 4

In order to realise its strategic objectives the EC relies heavily on a mix of civil society actors consisting of INGOs and Somali CSOs. The EC has chosen a mix that is consistent with its engagement strategy of building on existing capacities and ensuring flexible responses to opportunities for state building, conflict resolution, service delivery, advocacy and policy dialogue. Moreover, the EC has been able, over the years, to manage the differences between and within these categories of civil society actors. However, the fact that Somali CSOs are excluded from direct funding arrangements causes tensions in the relationship between the EC and local CSOs.

In line with the principles of a broad inclusive partnership, the EC also includes the private sector, clan elders, professional associations, etc. The stronger focus on traditional elders is in line with the basic principles of working in the context of conflict in Somalia, rather than working around the conflict.

While projects are the dominant approach to channel aid through CSOs, the ECSU has developed ways to link CSO projects to a sector wide approach. In terms of the instruments that the ECSU uses to channel its aid through CSOs, there is consistency in the use of geographic and thematic instruments. Devolution of the thematic instruments has allowed for a more strategic use that is in line with the overall country strategy, and that fits to changing challenges. Since sector specialists handle both sector and geographic instruments, there is a far greater chance to complementarity between the instruments.

¹⁴ The food security budget line has always been managed by the Delegation; the decentralised cooperation budget line was devolved in 2004.

1.4.5 Evaluation Question 5

To what extent and how has European Commission aid delivered through CSOs been coherent with relevant *new commitments* related to the Paris Declaration on Aid Effectiveness, particularly with regard to capacity development of CSOs in the context of *sector and budget support*?

JC 5.1. European Commission aid channelled through CSOs is coherent with relevant commitments made in the framework of the Paris Declaration on Aid Effectiveness (particularly the participation of CSOs in the formulation and implementation of nationally owned policies and budget support facilities)

The Paris Declaration recognises that the principles on aid effectiveness have to be adapted to fragile environments where there are deficient governance structures and lack of capacities. With the current levels of conflict and inter-regional tensions in Somalia, there is no immediate prospect for full country ownership behind a common rehabilitation or poverty reduction agenda. Within the context of state fragility the EC has adapted the Paris principles to the overarching focus on state building as a prerequisite for any meaningful partner country ownership. There are two issues that are relevant for this evaluation question in the Somali context. First, there are the attempts at enhancing CSO participation which affect the involvement of CSOs in all sorts of peace and development processes. Secondly, there are the efforts at enhancing the effectiveness of aid through improved harmonisation and division of labour and the likely impact on CSOs.

The various political efforts at reconciliation and state building at the central or federal level have as yet only resulted in an unstable compromise, with the *Transitional Federal Charter* providing the temporary legal underpinnings of the Somali state. In an attempt to exploit the potential for developing a shared strategy with the transitional institutions by a broad and inclusive Somali constituency, including CSOs, the international community engaged in a post-conflict *Joint Needs Assessment (JNA)*. Both this EC supported JNA and the subsequent drafting process of a *Reconstruction and Development Programme (RDP)* laid the basis for a broad consultation process through the three regional NSA forums and thus involved INGOs, business people, women's and youth groups, religious leaders, professionals, and traditional leaders.

The TFG still has to endorse the draft RDP (October 2007), but it already served as the reference document for the international community. The EC, the EU member states and Norway have built on the RDP for developing a more harmonised, prioritised and costed Country Strategy Paper, the so-called Somalia Strategy Paper, the drafting of which was also subject to a round of consultations with INGOs and the three regional NSA Forums. The Danish representative commented as follows on the output of this labour intensive process: 'The Somalia Strategy Paper is how we try to have a Joint Assistance Strategy'. This comment is indicative of the appreciation about the degree of consultations that have led to the harmonised strategy paper.

Besides the framework of the development dialogue there is also the political peace process in which CSOs have become involved. The EC – through the Nairobi based Special Envoy – fulfils a crucial role in encouraging participation of CSOs in the political peace processes and negotiations. These negotiations are critical for the form that the state will adopt, and the future form of the relationship between state and CSOs. The EC is also an active player in the myriad of coordination mechanisms – a reflection of the fragmentation of the Somali state - and promotes CSO inclusion and participation on these platforms.

In addition to these efforts at cooperation and coordination, the EC has launched a process with its CSP partners to implement the EU Code of Conduct on Complementarity and the

Division of Labour within the context of Somalia.¹⁵ The working document recognises that projects remain the only aid modality for the time being, and that the channelling of aid through INGOs and UN organisations carries its limitations and costs. It also refers to the 'asymmetric capacity' of SSP-donors in terms of management and decision making, decentralisation, availability of programmable funding, technical expertise, and the challenges that these differences pose for engaging coherently and effectively in the demanding context of Somalia. It is proposed to improve the division of labour and harmonisation in order to improve the effectiveness of aid in the various sectors in which donors are active. Civil society/Non State Actors is mentioned as one such sector in need of more harmonised support so the implementation of this Code of Conduct will have implications for the further prospects of harmonisation in the channelling of aid through CSOs.

Up till now there are a few examples of EC and donors cooperating in support of CSOs, but this has not yet evolved into fully harmonised systems. For example, the EC together with several other donors support Interpeace and the programme steering committee serves at the same time as an informal information exchange platform.

Summary response to EQ 5

The EC has adapted a country specific approach to implementing the Paris Agenda. Of primary importance for the EC in its conflict-sensitive engagement with Somalia is the state building component, which is a prior condition to any form of country ownership and future aid effectiveness.

The EC actively contributes to enhanced participation of CSOs within the political peace processes, and within a number of cooperation and coordination processes at various levels on different subject matters. Both dynamics are important determinants for the future form the state will take (and the relationship between state and CSOs), and for determining its reconstruction and development policies (and the orientation of these policies, and the roles of CSOs).

The EC has also strengthened the harmonisation of dialogue with CSOs on the country strategy paper, which may also be positively affected through further attempts to divide labour effectively among these CSP-partners.

CLUSTER C: IMPACT AND SUSTAINABILITY (criterion of effectiveness and sustainability)

¹⁵ 'EC proposal: EU Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour in the Context of Somalia',

1.4.6 Evaluation Question 6

To what extent and how have European Commission strategies, programmes and projects, delivered through CSOs, contributed to achieving key EC/EU development objectives?

JC 6.1. EC aid delivery through CSOs contributed in an effective and sustainable way to delivering basic social services to poor and marginalised communities.

Over the years, there have been some remarkable improvements in service delivery that can be attributed partly or to a large extent to aid delivered through CSOs. There are however great variations between the three regions, and variations within the regions themselves. Some illustrations will be presented on how the EC has provided services through CSOs, what the effects and impact of working through CSOs have been and how sustainable these interventions are over time.

The most visible and positive effects at service delivery outcome level are to be found in the education sector in Somaliland which had to be rebuilt largely from scratch since 1991. Since a couple of years, there are encouraging signs, which are reflected in the leaps of the gross enrolment rates in primary education. The case study reflects on roles and functions that INGOs and local CSOs have played, and the gradual gestation of a sector wide approach. Despite the inherent weaknesses of the regional government structures, there seem to be enough *ingredients* in place (including an ever expanding number of stakeholders ranging from school committees, local CSOs, officials at district and central/regional level, INGOs, and donors) to ensure virtuous – though not necessarily always harmonious – interaction between these stakeholders.

In the health sector in Somaliland, on the other hand, it proved to be much more difficult to gradually initiate a more systemic or sector wide approach, largely – as inferred by the SISAS end term review – due to the profound difficulties to materialise ambitious health objectives in the absence of a functioning state. 'Building health care systems from scratch as is the case in Somalia involves a long gestation period before appreciable scale and impact is attained.' (ECORYS, p.107) CSOs have been involved in providing capacity support – at basic administrative levels, but also within the context of the 'incentive scheme', the system of top-up payments for medical personnel working in public health. The field visit to the district health clinic in Burao illustrated the degree of difficulties, also for CSOs, to contribute to improved sector development. Some of the variables at play at sector level affecting both effectiveness and choice of CSOs include:

- the degrees of political commitment by local and regional authorities,
- the quality of government administrative structures,
- the culture among citizens of non-engagement with 'the state' and the subsequent absence of demand ('people feel no entitlement' as one interviewee phrased it),
- and the tension between state and market (medical personnel can earn up to five times more through the market than through public health structures).

However, as pointed out by a number of our CSO interlocutors, with little systems in place – little or no planning and budgeting, lack of standards, weak management systems including monitoring and audit mechanisms – it is hard to find entry points for an incremental built up of such health systems. The EC has tried to deal with these difficulties through the 2006 health sector development programme. This programme combines capacity building, standard development and service delivery, with the purpose to replicate over time the findings and good practices with the Ministry of Health. UNICEF implements the systems-strengthening component of the programme, while INGOs deal with the service delivery component (see box 3 under JC 4.2). One of the implementing INGOs in the health sector pointed out that the support from local CSOs was essential. They are active where INGOs cannot come for social, cultural or security reasons. Problems, the INGO indicated, related to the differing degrees of

ownership by authorities in the region, fragmentation of aid and the likely shift of the EC, a lead donor which is actively looking for other donors to take the lead in this sector. At the same time, there was also appreciation for the considerable efforts at coordination at the levels of the CISS and its sectoral committees.

There are other examples of engagement of specialised CSOs in service delivery, such as the role played by Africa 70 in helping with setting up a public water company in the Somaliland capital, Hargeisa. But, again, there are warnings for the failures in the water supply policy, in the implementation and in infrastructure which affect sustainability of water service delivery. As the SISAS end term review pointed out, the chances of relapsing into poor and corrupt management practices are vast in an environment with limited regulatory aspirations or capacities, and little abilities for conflict resolution and arbitration.

The sustainability of all these EC interventions largely depends on the degree in which the EC and other donors succeed in developing coherent and sustainable poverty reduction strategies and systems within a climate of state building and security. In Somaliland and Puntland there are possibilities for enhancing sustainability through strengthening cross-linkages between various partners and stakeholders (local/regional authorities, INGOs, CSOs and others). The example of the water-supply facility in Hargeisa (see 6.3) illustrates the need for a comprehensive approach. Once the public water facility was established, there was still an issue of strengthening capacities of CSOs and involve them to assist vulnerable groups in articulating and defending their needs (if reliable water provision for instance) and interests. A real-life example of fragmentation and lack of systemic approach was the hospital built and maintained by an INGO. Its international standards, according to one interlocutor, would be impossible to maintain in case of handing it over to the public system. The top-up payments the INGOs provide to keep teachers or medical personnel in the public sector is another example. While this system generates a necessary degree of income in the social sector, it is currently not sustainable without external support. In this context of top-up payments, it is pertinent to also refer to the contributions by local communities in the form of school fees for parents who can pay. According to interlocutors in Burao, this system was quite effective in that these payments seemed to generate a degree of income for teachers while also strengthening the demand for reasonable quality education.

Various EC sector people made cross references to their colleagues working on the EC governance and peace building programme. They highlighted the importance of governance features within the sector work. Without certain/appropriate levels of state building and governance systems, donors may be able to show case short term gains in service delivery results, but will continue to have difficulties in materialising sustainability over time. This concern was shared by other donors and partners. Finally, sustainability of the service delivery projects and programmes implemented through CSOs is also affected by procedural and managerial shortcomings in the systems of donors and implementing partners. This may be due to a lack of harmonisation among donors (see also EQ 5), a lack of predictability and of managerial capacities to handle dossiers. Though there were certain critical comments on some of these shortcomings, the one criticism that stood out was related to the lack of longer term commitments and programming despite the fact that at ECSU level there is a strong indication and willingness to engage in longer term conflict prevention and state building. When interlocutors referred to time frames, the ten to fifteen years time frame was used most often, rather than the two to five year cycles typically associated to projects.

JC 6.2. EC aid delivery through CSOs contributed to improved participation in policy and governance processes.

The EC has gradually contributed to the emergence of Somali CSOs as a sector. In the beginning of the nineties, INGOs mainly operated within the confines of the emergency and

relief programmes. Gradually their roles expanded, domestic CSOs became more active, even transcending the purposes of service delivery. The modes of cooperation between EC, INGOs and domestic CSOs have moved beyond the managerial or technocratic confines of Calls for Proposals or other financial/contractual arrangements. Some of the key interviewees reflected on multiple forms of interaction between EC and CSOs. They illustrated the evolving forms of partnership with CSOs through which the EC has sought to tackle the broader societal challenges of state building and development in a conflict country.

First there is the area of capacity support for *CSO sector development*. The various interviews with CSO representatives and discussions with focus groups¹⁶ confirmed that CSOs in the three regions, despite their severe handicaps and weaknesses, see themselves as part of an emerging 'sector', a Somali force to gradually be reckoned with. One element of EC support includes the direct assistance through intermediate INGOs such as Saferworld for the creation and capacity development of emerging structures such as the three regional NSA Forums. Despite the hostile environment in South Central Somalia, the NSA Forum there seems farthest advanced in formalising its governance structures and work programme. NSA Forums in the other two regions follow suit (see box 4 below).

Box 4. Creating a structure for Somali non-state actors

The ECSU efforts to create a formalized structure for non-state actors are central to the process of developing an NSA 'sector' in Somalia. The Cotonou Agreement prompted the ECSU to work on a platform for civil society actors to engage with the EC and ultimately play a role in the Cotonou process – even if Somalia hadn't signed the Agreement. From the outset the main difficulties were related to the extreme fragmentation of Somali civil society (CSOs popped up and disappeared and staff changed continuously), and to the fact that non-state actors was an unknown concept in Somalia. Three efforts were undertaken in support of NSAs by the EC, of which only one proved to be sustainable so far.

A first effort consisted of the non-state actor consultation processes led by Saferworld in 2002, which led to the establishment of an interim Cotonou Platform. Its gradual dissolution was caused among others by management problems and a predominant focus on NGOs. Another project of Oxfam Novib led to the creation of the Somaliland Civic Forum for Peace in mid 2003, a forum that faded out for various reasons. A third effort, again led by Saferworld since 2004, focused on the creation of three inclusive NSA Forums. War-torn Societies Project (WSP) provided the original proposal, but as a Swiss based NGO WSP was declared ineligible for funding although the project idea was welcomed. The EC subsequently approached Saferworld because of their previous experience with Cotonou platforms in other countries in the Horn of Africa (e.g. Ethiopia) and its familiarity with EC procedures. From the outset, Saferworld worked closely with WSP/InterPeace and the three local CSOs that WSP had established in the three Somali regions.

Based on a mapping of the different Somali civil society and private sector actors, the local WSP/IP partners held initial consultation meetings in the regions and formed regional working groups. These working groups received training workshops on the Cotonou agreement and on effective mechanisms for EU dialogue and were the building blocks to the structures.

Since then, the Forums have been involved in consultations on the RDP and the SSP. They are inclusive and bring together three 'sub-sectors': civil society (including traditional elders, religious organisations, and advocacy and service delivery CSOs), business/for profit sector, and professional associations (journalists,...). The South Central Somalia forum has adopted its statutes and elected a board in March 2008 and is the most advanced of the three. The others are expected to formalize their structures soon.

These forums result from remarkable efforts and cooperation in an extremely demanding environment. The capacity building activities on the Cotonou Agreement and on other areas of (organisational)

¹⁶ Representatives of the NSA network in Somaliland, representatives of the NSA network in South Central Somalia, representatives of the Somaliland implementing partners, and representatives of the INGOs.

development were appreciated as useful by the NSA representatives of the Somaliland and South Central Somalia Forums.

Yet they also pointed to remaining challenges. In the focus group discussion with the Somaliland Forum, for instance, some representatives asked questions about the purpose of the capacity work, and ultimately the purpose of the Forum itself. Some felt the project was too much self-serving on the part of the EC, in that it allowed the EC and other donors to structure dialogue with an organised CSO partner, as required under the Cotonou Agreement. This donor driven process, according to some, was not sufficiently embedded in the local context.

However, other participants such as the private sector representatives, pointed out that they appreciated the opportunity to gradually develop and organise around a common agenda. They pointed to the potential of such a Forum to serve other purposes beyond dialogue with the Commission, namely to become a strong 'non state' voice for dialogue with government on issues that affect them. Another challenge relates to the future relationship between the different intermediaries in this process: the EC who funds the INGO Saferworld, which works together with three regional CSO partners who capacitate the three regional NSA structures. Not everyone sees the added value of all the links in this chain – and with a view of increased autonomy and assuming responsibility, there were a number of voices from CSO representatives insisting on a new type of relationship, including direct funding.

Secondly, the EC supported capacity development through key INGOs (Oxfam/NOVIB, InterPeace, Safer World and its regional partners) to enable Somali CSOs to develop and to engage in political and peace negotiations since 2000.

Another example of improved CSO participation through EC support relates to governance support. One INGO that stands out as being effective, respected and committed is InterPeace. Over the years IP encouraged and facilitated the creation of three separate regional field offices in the three regional capitals. By 2002, the IP Somaliland outfit, the Academy for Peace and Development, had gained the external trust, capacity and self-confidence to support the organisation of elections in Somaliland. This partnership had to be carefully managed since the EC - while engaging in improving governance and developing institutions in one region – did not want this support to be perceived or abused by other regions as provocations. Parliamentary, presidential and local election processes were managed so efficiently that with the left-overs the parliament building was constructed. A swift agreement of the EC in support of this initiative has helped to erect a parliamentary building and thus add some 'sustainability' to a newly developing democratic institution. InterPeace praised the EC's commitment, the principled position, the broad and deep understanding of both conflict and transformation dynamics, and the fact that 'the EC has helped us to understand' key processes and actors in a timely manner. The Puntland office of IP is involved in elections and constitutional reforms, and will use the experiences of the other IP offices.

Finally, in terms of CSO participation in setting the broader development and poverty reduction agenda, the EC also played an encouraging role. This role has evolved from capacity training on the basics of the Cotonou Partnership Agreement¹⁷, to facilitate participation in various forums, but also in the dialogue with CSOs on the EC's country strategy papers. One EC interlocutor qualified the CSO contributions in the latest round of discussions on the Somali Strategic Paper as qualitative and the best received thus far. Multiple interviewees from INGOs and CSOs were appreciative of the opportunities to be involved in this CSP policy and strategic dialogue.

Civil society in Somalia is emerging as a sector. One telling example is the attitudinal change in response from the Transitional Federal Government to civil society. In the beginning of 2007 during the consultation process on the CSP, the TFG for the first time publicly admitted to the 'important role' that civil society plays. Still, there are also numerous examples of negative

¹⁷ Which lead to a twist of irony: though Somalia is not a signatory to the CPA, some of its CSOs gave proof of being fairly sophisticated in their understanding of its modalities and implications.

public attitudes at various levels, ranging from indifference to aggression. There is, as yet, no legal framework in place allowing CSOs to operate within a predictable and enabling environment. The ride is roughest in South Central Somalia, where in 2005 a number of journalists and human rights activists were expelled or killed. But also in Somaliland forces within government recently attempted to curb the influence of bona fide CSOs, and there are visible tensions and conflict lines between authorities and civil society.

JC 6.3 EC aid delivered through CSOs has contributed to progress towards local economic development

In the context of this evaluation, the team was able to gather some evidence of positive effects – also within a gender perspective – of EC support in livestock and agriculture, livelihoods and local governance, and private sector development.

Since the Somali economy largely depends on livestock and - to a lesser degree - on agriculture and crop production, rural development and livestock interventions form an important part of EC support. Apart from support through international agencies such as IFAR (on export certificates), the EC has substantially worked with CSOs, both in a service provision and policy development perspective¹⁸. In this regard, the EC supported a number of projects implemented through INGOs to improve the quality of livestock exports and market access, a vital condition for economic development. For example, with EC support a veterinary school in Somaliland is established through an INGO in collaboration with the University of Nairobi and the Somaliland government. There are questions as to the absorption capacity of schooled veterinarians (and also the viability of the project) as the demand for skilled veterinarians is largely limited to the government at this moment. In addition, the EC supports processes to enable local civil society (pastoralists, livestock traders, women's associations...) to get involved in the development of economic policies. An example was the EC support to the process of local civil society and private sector involvement in the development of a Veterinary Code by the Somaliland Ministry of Livestock.

In 2004 the ECSU adopted a governance dividend approach, encouraging home-grown local governance initiatives through integrated assistance promoting democracy, the rule of law, and the development of livelihoods and social services. This has led to an increased focus on local (economic) governance. It is in this context that the EC supports a country-wide local governance/urban development programme through UN-Habitat. The programme adopts an inclusive, long term process approach which weaves governance dimensions into service delivery. The programme brings together multiple actors and stakeholders at local level (local councils, NGOs, women's organisations, youth,...) to develop a common local development plan that can subsequently be co-financed. A number of local and international NGOs were contracted to provide leadership training and to workshop with local civil society so as to create better articulated and realistic demands and orient these to relevant stakeholders such as local authorities. This strengthened the demand side for services (e.g. the creation of traders associations in a market rehabilitation project). Similarly, UN-Habitat ensures capacity building with urban local authorities or district development committees.

The impact of these interventions differs across the regions. In Somaliland the programme is very successful: it has resulted in slow, but seemingly sustainable development processes of various public markets; it has encouraged Public Private Partnerships in service delivery (garbage collection, slaughter houses), and it even has spilled over in Hargeisa, where the mayor established district development committees which are co-financed by the city council for the implementation of local development projects. The representative of UN Habitat

¹⁸ With the collapse of the state, CSOs have become increasingly important in the livestock and agricultural sector. A number of cash crops and commercially oriented farmers groups and traders have been established.

pointed out that the quality of the INGO contribution varied over time and location, but that the process was encouraging and invited to take process elements – and their implications – more serious: *“It’s not something that comes about in two months. We had to give the process more time, two years, since it’s only on the road that you realise what is required. We’ve learned a lot through this partnership. You’re working with vendors, and the impact on their livelihoods. The ultimate goal of what we do is state building”*. In Puntland the results are far less positive, partially due to the very weak CSO environment.

The private sector – although mentioned as an important stakeholder in the context of a fragmented state by a number of EC representatives – was not a major focal area during the period under evaluation. After the 2004 Mid Term Review, private sector development became a non-focal sector. The sector has, however, been incorporated from the beginning in the EC supported NSA structures. Private sector representatives see this platform as a useful and important vehicle for articulating their interests vis-à-vis the government, the EC and other donors. The EC has furthermore supported the work of COSPE to strengthen women entrepreneurs in South Central Somalia. The creation of a women’s entrepreneurs association was accompanied with literacy courses, legal advice services, market surveys and marketing training.

Summary response to EQ 6

Within a context of conflict and state building, the EC has adapted its strategies to the levels of institutional and political development of the three regions. These differences affect effectiveness and efficiency of aid in the intervention areas, but it also affects the sustainability of results and impact. Especially in Somaliland, and to a lesser degree in Puntland, there have been some remarkable improvements in service delivery that can be attributed partly or to a large extent to aid delivered through CSOs.

The potential for sustainability of service delivery programmes can only be appreciated when taking into account the nature and quality of the relationship between local/regional authorities and CSOs. In some cases, these interactions have developed into a partnership in support of an emerging sector wide approach. Sustainability is and will be affected by the ability of the EC and other donors to replicate these experiences in other districts, regions and sectors. Sustainability will of course, in the greater context and design of state building in Somalia depend on the capacity and will to ensure gradual progress in the peace process.

The EC has enabled CSOs – in direct and indirect ways – to participate in these political peace processes, but beyond these negotiations, the EC has also strengthened their capacities to become partners and participate in dialogue on setting the development agenda, or on determining more operational and advocacy themes. The EC is appreciated for its efforts that help CSOs to become informed and vocal stakeholders, and to ‘sit at the table’ of multiple forums. This has contributed to the emergence of a more structured, self-confident and multifaceted grouping of civil society organisations, which also embraces the private sector, and traditional leaders.

Aid has been delivered through CSOs in the areas of livestock and agriculture, livelihoods and in its governance and urban development programmes. But in the absence of an enabling state for economic actors to develop trade and business potential – and the absence of regulatory frameworks, infrastructural development, conflict resolution mechanisms etc. – it is hard to achieve impact in terms of local economic development. Still, the process approach of the multi-actor programme with local authorities combining capacity development of the demand side with capacity support for the supply side has resulted in stepping stones for effective local development processes.

1.4.7 Evaluation Question 7

To what extent and how have European Commission strategies, programmes and projects, delivered through CSOs, provided a relevant and effective development response in (post-) conflict situations/fragile states/difficult partnerships?

JC 1: EC aid delivery through CSOs contributed to progress towards effective and sustainable cooperation in post-conflict countries situations/fragile states/difficult partnerships.

In conflict affected countries, it is often difficult to demonstrate impact – let alone sustainable impact. Therefore, the evaluation team prefers to present a number of findings that illustrate the effects of EC aid delivered through CSOs, especially in the areas of state building, broadening space for CSOs and enhancing security. This section repeats some of the findings already presented, mainly because the EC has adopted a conflict sensitive approach in its overall strategy and approach. Hence, some of the key effects of the EC's work in Somalia have already been integrated in other evaluation questions.

State building in Somalia takes place at many levels, and at all levels the EC has contributed to creating space and capacities for CSOs to engage in these processes. At 'national' level, the efforts of the EC and other donors have enabled Somali CSOs to participate in the peace talks and negotiations. Women – who had been entirely excluded from these talks – were included in the negotiations. The last major peace conference resulted in a *Transitional Federal Charter*, which states that government should encourage the establishment of civil society and sets aside 12% of seats in the *Transitional Federal Parliament* for women. The reality – in which CSOs experience anything ranging from outright hostility from authorities, aggression, manipulation, to indifference, with only in a few regions and sectors a reasonable degree of cooperation and recognition for their competitive advantages – remains bleak. The impact is hard to assess but should not be underestimated, in that civil society and women's groups have set precedents and assert their presence and ideas.

At this federal level, Somali CSOs and INGOs also participated in the dialogue on and preparations of the overarching Reconstruction and Development Programme [see JC 6.2]. The EC furthermore has built up capacities with NSA Forums through INGO support over the years, which resulted in the participation of CSOs in the dialogue with the EC, EU member states and Norway on the joint Somalia strategy paper. In a country with strong dynamics for further state fragmentation, such opportunities for building a national agenda for reconstruction and development should not be undervalued.

At regional and local level, effects of the EC aid¹⁹ through CSOs on state building included the creation and growth – with the support of InterPeace – of three broadly respected regional peace centres. The ones in Somaliland and Puntland have been effective in strengthening democratisation processes at regional level by facilitating electioneering and constitutional design. Support to parliament in Somaliland included the construction of the parliament building and capacity building through an INGO. This has helped to ensure some perspective of sustainability. A second example of positive effect of EC aid channelled through CSOs on state building at regional level relates to service delivery. The combination of channelling EC aid through CSOs for service delivery with providing capacity support to CSOs has begun to change perceptions of roles, functions and added value of state and civil society stakeholders (see presentation of the case on education in Somaliland).

CSOs and personnel of INGOs are exposed to violence, sometimes because they operate in unstable regions, sometimes because they are targeted for the roles they play (especially

¹⁹ Interpeace was also supported by other donors. In fact, through the support structure for this programme – the supporting donors also interact with both IP and one another.

conflict resolution, mediation, human rights advocacy) and sometimes for what they represent. Through the *Security Preparedness and Support Programme* the EC has contributed and contributes to strengthening the capacity of INGOs and Somalia based CSOs to better assess and manage such security risks. The EC has gone a step further, and has applied a risk assessment to its own involvement in South Central Somalia after the resurgence of intense fighting in mid-2006. Accusations had been launched against the security forces' involvement in gross human rights violations. The ECSU called in the help of a seasoned Technical Assistant to conduct an assessment of the security sector. More particularly, the EC critically assessed its support to UNDP's restructuring (and partly reequipping) of the Somali police force. As a first result of this concern, the EC has started to strengthen the SSR component in its draft Somalia Strategy Paper (2008-2013).

Summary response to EQ 7

Over the years, the EC has succeeded through its assistance to CSOs in contributing to state building at national and regional levels, in strengthening CSO participation in peace processes, and in expanding its country strategy to the area of security sector reform.

The ECSU is generally seen as a player that has built up a strong knowledge base of the conflict and peace dynamics, and of civil society actors and their potential to fulfil multiple roles and functions. Key to this is that the ECSU maintains a culture of learning and organises in formal and informal ways to build the knowledge that is required to apply the principles for good international engagement in fragile states such as (i) take context as the starting point, (ii) do no harm, and (iii) promote non-discrimination as a basis for inclusive and stable societies.

CLUSTER D: MANAGEMENT ISSUES (criterion of efficiency)

1.4.8 Evaluation Question 8

How efficient is the overall channel of CSOs in terms of achieving key EC/EU development objectives?

JC 8.1. The European Commission has efficient systems and processes to *programme* aid channelled through CSOs in line with stated policy objectives and programming choices

The ECSU has invested considerable efforts in putting in place various mechanisms to improve programming aid through CSOs in line with its objectives. It has distinct consultation mechanisms for the two main categories of civil society organisations: INGOs and Somali CSOs. But there is also attention for ensuring coherency between these categories.

In terms of domestic CSOs, the EC has supported the creation of three regional NSA structures from 2003 onwards. With the capacity support from INGOs these structures intend to become representative and effective forums that will enhance participation of civil society in the preparation of the EC development assistance strategy to Somalia (see EQ 6). In 2006/2007, the embryonic NSA Forums engaged with the EC in the SSP drafting process. The SSP drafts were shared with the three forums and workshops took place in every

region²⁰. Additionally, workshops with various governments and parliaments took place. EC staff was positive about this consultation mechanism, and overall valued the NSA comments on the programming strategy. The NSA structures of Somaliland and South-Central Somalia appreciated the fact that they were consulted on EC programming at the same level as the government. Nonetheless, they expressed an anxiety to be informed about the results of the consultations (“the information flows to the EC but it never flows back”).

International NGOs in Nairobi are also involved in EC programming through formal and informal consultations. They were formally consulted in the CSP process through a workshop. In certain cases they were also consulted on the Calls for Proposal of the decentralized budget lines. In that regard, INGOs expressed their appreciation for a recent one day meeting on the design of a CfP on NSAs and local authorities. Besides these formal mechanisms, the ECSU maintains pro-active informal channels of involving INGOs in programming. The EC invited a number of specialised INGOs to a brainstorming session on existing flaws in the security sector and challenges in supporting reforms of the sector. For more regular, informal exchanges, both EC and INGOs meet in the *Reference Group*, a dialogue mechanism that allows for timely meetings under Chatham house rules on issues of importance that can be put on the agenda by either party.

Various INGOs appreciated the listening ear of the EC and felt their remarks and suggestions were taken into account in the programming phase. Several interlocutors talked about a “genuine commitment” of the EC towards civil society preoccupations. This kind of NGO consultations with the EC are also seen as an effective means to get things on the agenda of the wider Somalia Donor Group.

As the EC gradually moves to a sector approach (see JC 4.2) the question of CSO involvement in sector programming gains prominence. This is very much a recent phenomenon in Somalia and the ECSU is considering how to benefit from the NSA Forums for sector programming and policy dialogue. This is not a straightforward process however, and questions remain about capacity constraints with local CSOs to enter into sector dialogue with weak authorities. Outside the framework of the NSA Forums, The EC also consulted with (international) CSOs on the strategy for food security that is being prepared.

At an inter-donor level, it is also worth mentioning the Coordination of International Support to Somalia (CISS). It is composed of different sectoral committees in which most donors and NGOs are represented and provides an additional forum for discussion on sector programming. In the health sector committee for example, donors can present interventions that affect the whole sector and request feedback and input from other donors and NGOs.

JC 8.2. The European Commission has efficient management systems and procedures for channelling aid through CSOs

Both EC staff and CSOs insisted on the need for flexible procedures in the unpredictable Somali context that allow them to cope with volatilities.

Substantial flexibility was built in at the programming level through the introduction of the Recovery and Rehabilitation Programmes. They provide the overall intervention strategy for Somalia together with a financial breakdown and are thus similar to a National Indicative Programme (NIP). These programmes are treated as financing proposals, giving the ECSU more flexibility in choosing and designing the concrete interventions. Indeed, while the overarching programme is analyzed and discussed at the Brussels level, the different interventions that derive from the overarching programme - and the choices of activities,

²⁰ The consultation of the South Central Somalia NSA structure took place in Kampala for security reasons.

projects and programmes to support - are not subjected to Headquarters' control, which speeds up the programming process.

The EC allows for a number of derogations from the standard EC procedures that affect the CSO channel. Firstly, the ECSU can award grants without calls for proposal (direct awards) if needed. This procedure accelerates the process in case of urgency or a quickly changing situation. Secondly, CSOs and other implementing partners can ask for a derogation on the rules of origin. This allows them to purchase materials or supplies in other than EC eligible countries. This is important in the context of Somalia, where supplies are hard to find and often imported from non-eligible countries (mainly the Middle East).

The absence of a NAO, whose role is assumed by the ECSU, also affects the CSO channel. Firstly, direct management speeds up the approval process of EDF financed projects/programmes. More importantly, however, this mechanism provides the EC with more discretion and flexibility in its support to Somali civil society. Indeed, in the absence of a Somali NAO – who can act as a gatekeeper for instance in cases of EC support to CSOs that are perceived to be overly critical by the authorities – the EC is now more at liberty to develop what it perceives to be appropriate strategies and implementation mechanisms.

Apart from these crisis specific procedures, the evaluation team found the ECSU to apply a high degree of flexibility in its day to day work with CSOs. Overall, European NGOs consider EC procedures to be rigorous but appreciate that EC staff tries to apply the procedures as flexible as possible (*“The EC does very well in giving us room and space during implementation”*, INGO representative). Delays in implementation or temporary suspension of projects are common. Often EC staff takes this already into account in the contracting phase (e.g. by signing contracts over a longer period than initially envisaged). NGOs also valued the inception reports. These reports allow for early inputs or changes to concepts for planned interventions – and help to meaningfully bridge the time of submission of a proposal and start of the project. Furthermore, INGOs did not experience major difficulties in obtaining derogations or ‘no cost extensions’ at the end of the project.

However, INGOs indicated some room for improvement and pleaded for even more flexible procedures in real crisis situations. Most INGOs feel they don't have enough room for financial adjustments to the project. In case of budget reallocations that exceed 15% of the total budget, for example, cumbersome procedures have to be followed. In certain cases, CSOs feel they would benefit from a greater mid-term flexibility to allow for reorientations according to changes in the environment. Furthermore, there is a specific problem with the contractual status of Somali CSOs, which would require an amendment of the Call for Proposal guidelines. Somali CSOs cannot be accepted as partners of INGOs because they don't have a legal identity. Most INGOs therefore either don't mention their partners in the proposal or classify them as associates (which in theory cannot receive any fees).

Finally, the fact that EC only channels funding through INGOs represents an advantage from a procedural point of view. The majority of these INGOs have the necessary capacity to manage EC funding (see JC 8.5) and they are used to working with EC procedures. They usually don't consider the procedures of the Calls for Proposal and the project implementation, monitoring and evaluation to be overly cumbersome. In addition, working through international CSOs keeps the workload of the EC manageable, as EC officials would have serious capacity constraints to deal directly with all the local partners, which involves substantial capacity development, back-up and monitoring - activities, currently, largely undertaken by INGOs.

Box 5. Visibility and conflict: some lessons from Somalia

The EC attaches great importance to visibility as an output of development interventions. However, visibility can pose problems, for instance in conflict affected regions. Somalia provides interesting examples, both of a successful visibility approach (in Somaliland), and of careful 'blending in the landscape' stratagems in the less safe regions of the country.

In Somaliland, despite the great 'distance' between the Nairobi based office of the ECSU and the ultimate beneficiaries, the EC logos could be found in both regional capital and in the district town of Burao where one expected them (on the traditional 'carriers' such as cars, buildings, etc.). What struck the evaluators more was the 'visibility' in the discussions with all interlocutors, ranging from ministers, CSO partners, district officials, representatives of school committees and even students' committee. With a moving degree of variation – ranging from EU, EC, EEU, etc. – most were able to more or less situate the EC in a way that made sense in their universes. The EC has a presence in the field through its regional offices, but still, it cannot operate directly through local CSOs, a reality that could have resulted in a major fall-out in terms of outcomes, impact (EQ 6), and of course also in terms of visibility. EC staff, for instance, indicated that local CSOs are often perceived as main service delivery agencies which are assisted by their international counterparts, the INGOs. These INGOs could easily be perceived as donors since one expects reduced visibility through this cascading system (EC-INGO-local CSO-beneficiaries). While in certain cases the population indeed links interventions to certain INGOs, the EC or EU are in general well-known as important contributors to reconstruction in the region.

In South Central Somalia 'visibility' is less of an objective than an obstacle. Visibility can put people at risk. There are examples of local CSOs that have been targeted because of their association with the EC or other foreign actors. So the ECSU is careful not to become too visible where this can be dangerous. Security aspects and visibility have also become part of the security analyses and assessments that are being undertaken by the EC and specialised civil society partners. Besides the security concern, there is a broader consideration to take into account what the impact is of visibility strategies on the conflict dynamics and the peace process.

JC 8.3. The European Commission has efficient mechanisms in place for monitoring and evaluating the use of the various approaches and procedures, and for dialogue on lessons learned

Distance and insecurity are two factors that complicate the monitoring of the adequacy of CSO interventions in Somalia. There is a certain unease as to the limited time that EC officials can spend in the field (although a senior official calculated to spend all in all two days a week in the country), and a concern of falling into the trap of remote control. The EC flight service - free for CSOs – facilitates EC field visits, and allows liaison officers in the three regions to fulfil reporting (in the future also monitoring) tasks. The fact that the EC works through international NGOs also reduces the work burden, as the monitoring of projects implemented by partners is taken up to a large extent by the INGOs (see under JC 8.5).

The ECSU manages a range of formal and informal communication channels with CSOs (see under JC 6.2 and JC 8.1). Several INGOs affirmed that these channels also served its purpose, and considered the EC to be a responsive donor. EC staff is perceived to be open to discussion on experiences and lessons learned and proactive in reorienting projects and future programming accordingly ("*The EC is not a donor that is only concerned about the money, it is very accessible and creates room for discussion*", INGO representative). There are numerous examples on how too ambitious targets with CSO programmes were adapted, implementation speed was reduced, and where lessons were integrated in planning on future interventions.

While NGOs appreciated this interactive and open style of the EC, some also found that the EC could be more proactive in communicating these lessons learned to local and international CSOs in order to allow them to benefit from these experiences.

Box 6 The ECSU as a 'learning organisation'

Evaluation of EC aid delivery through Civil society organisations; Country note for Somalia; March 2008; PARTICIP GmbH

Throughout the years, the EC has developed a strong human resource base. This has enabled to build up a body of relevant knowledge on CSO stakeholders and on the volatile context in which it operates. The EC is engaged at various levels, in various regions and with various stakeholders through a multitude of approaches (ranging from negotiations, relief, rehabilitation and development work). It is well placed to act as an 'information broker', the more so since it creates opportunities for interaction and builds capacities with CSOs. But as importantly, the EC – through formal and informal communication channels, studies, and information feed-back loops with its partners – actively entertains a 'culture of learning'. The effect of this long standing engagement has been that the EC is recognised as a key player with a strong knowledge base and with *street credibility*. This is reinforced by the presence of field offices on the ground in the three regions in Somalia.

JC 8.4. The necessary capacities are in place to manage aid delivered through CSOs

Compared to other donors, the ECSU clearly has the highest staffing levels, not only because the EC is the biggest donor, but also because it fulfils the role of NAO. There is one full time civil society desk officer in the governance cluster and all other staff also work with CSOs in their specific sector. Recently, after detecting a need to strengthen the security and security sector component of the EC, a seasoned TA with a good knowledge about both CSOs and security, was hired. The EC has, furthermore, four liaison officers in the field to report on the situation and to follow up the implementation of projects.

Overall, the evaluation team noted that the ECSU has built up a solid team over the years, attracting experienced staff with different backgrounds, most of them with a field experience, often also with or within CSOs (*"because in conflict you need close to the best and the brightest"*, EC official). This involvement of several programme officers – among them the civil society desk officer – with INGOs in Somalia certainly contributes to their in depth knowledge of the Somali CSO environment and to the good relations most of them hold with CSOs. These personal relations are very much appreciated by INGOs and they were almost unanimous in stating that the EC understands CSO preoccupations (*"you feel we have a common agenda"*, INGO representative about working with EC). Many INGOs also noted the personal commitment of staff as an important staff quality (*"The EC has had its ups and downs but collectively they work better than other donors because they work together, there is a genuine engagement, they are helpful and the capacities are in place"*, INGO representative)

With the civil society desk officer having worked for eight years on this issue, there has been a strong degree of continuity. This has helped to develop a solid civil society programme, gradually enlarging and building on previous experiences and lessons learned. Indeed, between 2000 and 2008, the civil society agenda has gradually expanded and deepened,. It evolved from working through local civil society in peace building to empowering them to play a role in sector policies, and with a strong capacity building component throughout the period.

JC 8.5. The CSOs have efficient management systems and procedures for channelling and monitoring aid from EC

One has to distinguish between INGOs and Somali CSOs when discussing the quality of management and monitoring systems. The management systems with Somali CSOs are, generally speaking very weak. That, in combination with the absence of a legal Somali framework, explains the heavy involvement of INGOs.

CSOs being a recent phenomenon in Somalia, there is a steep learning curve in terms of organisational development. In many cases a CSO is seen as a way to survive, as a business

opportunity (private businessmen setting up a structure to get donor funding), or as a political tool (CBOs driven by the powerful in the community as a means to get money; CBOs driven by clannism and politics). Some INGOs have had negative experiences of local partners who in the end were purely driven by business interests. The lack of a legal and regulatory framework for Somali CSOs to operate in creates additional obstacles for the CSO sector to mature and develop efficient management, governance systems and strategies. Despite the EC's investments through its partnership with some of the specialised INGOs to overcome some of these difficulties and to beef up the management and governance capacities of key Somali CSOs, capacity levels in general of Somali CSOs remain low and their scope of work very limited. Only a few are able to execute projects at for instance district level.

So, not surprisingly, the EC heavily relies on INGOs, who in general have the necessary capacities to manage EC funding and to interact with the EC on project implementation issues (or more generally on issues that affect their activities in Somalia). To appreciate the efficiency of these management systems three aspects merit a more detailed analysis: (1) the INGO partnership strategies; (2) their auditing, monitoring and evaluation capacities and (3) the relative absence of competition among INGOs.

Firstly, how INGOs interact with Somali CSO partners is largely determined by the ECSU strategy. Indeed, the EC insists on a partnership approach between INGOs and CSOs and does so for two reasons. Somali CSOs are embedded in society and thus far better placed to reach out to the local population. A partnership approach, moreover, can be an effective way of strengthening the local CSO 'biotope'. Most international CSOs therefore work with local partners and many of them clearly invest a lot in capacity development of their counterparts. The work of InterPeace is exemplary in this regard, and their three regional partners are now considered to be among the best CSOs in Somalia. Certain local service delivery CSOs, however, complained that they are still viewed as mere subcontractors, executing activities but not necessarily benefiting from capacity development.

Another partnership issue relates to the choice of the partners. In the case of Somaliland, there are a limited number of local CSOs that receive most of the international support. This selectiveness results mainly from the abundance of 'flashdisk NGOs', so international NGOs heavily rely on the CSO's track record such as previous positive experiences with other INGOs. This practice creates tensions in that certain CSOs feel excluded.

Secondly it is an additional administrative burden that most INGOs have their headquarters in Nairobi. This reality has consequences for the monitoring, auditing and evaluation of progress on the ground. The EC facilitates contacts through a free flight service for CSOs between Nairobi and the different Somali regions, but security and accessibility problems in South Central Somalia and recently also in Puntland²¹ have affected mobility, and hence enhance the risks of management/monitoring by remote control. In such insecure environment INGOs rely mainly on activity reports from their partners or on monitoring by third local partners. INGOs recognize that this situation is far from ideal and some use third party reporting as a triangulation tool or invest in monitoring and evaluation training for their partners. Audit controls pose a similar problem as these controls almost exclusively take place at Nairobi level. While the ECSU is aware of certain common irregularities (such as expenditures not being backed by proper vouchers), these are rarely reported on in audit reports. It was therefore suggested to have a sample of projects of which accounts should be verified on the spot where the security situation allows for it, as is already the case in other regions.

Finally, several interlocutors saw the limited number of capable INGOs working on/in Somalia as a problem. The resulting lack of competition and a de facto monopoly in certain sectors (*"if*

²¹ At the time of the evaluation the flight service to Puntland was suspended after some kidnappings of international NGO workers and journalists.

you want to support hospitals, you get the INGO with the hospital”) affects the scope for rewarding or punishing performance by INGOs. In extreme cases INGOs may be selected, not because of competence, but because of lack of alternative. (*“Some NGOs are not necessarily the best, but they are the best we have”*). One INGO also mentioned the absence of competitors as a limiting factor for improvement of their own performance, as it doesn't allow for the cross-fertilization of ideas and approaches.

Summary response to EQ 8

In managing its cooperation and partnership through CSOs, the EC manifests itself as a learning organisation that has developed dynamic and responsive programming and management systems, systems that are in line with its objectives and basic principles of working in a fragile environment.

The ECSU engaged with INGOs through the various formal and informal channels and platforms, some related to programming, others to emerging sector wide work. It also supported Somali CSOs through INGOs in order to empower these young actors to engage in domestic political and policy processes but also in the broader dialogue on programming. This substantial EC support to Somali civil society has been facilitated by the fact that there is no National Authorising Officer that can act as a gatekeeper to resource flows to and through CSOs.

The ever expanding knowledge base on context and on CSO actors allowed the ECSU to respond to regional differences and to opportunities so as to realise its objectives. It also allowed the ECSU to the degree possible to flexibly adapt its management systems to the region specific challenges CSOs face. However, CSOs pointed out that more flexibility in the procedures would allow them to better cope with the continuous changes on the ground.

Overall, INGOs demonstrated to manage EC aid efficiently, although effective monitoring on the ground remains problematic.

The EC also cooperated with INGOs to fill capacity gaps that are hampering the development of a Somali CSO 'sector'. Despite the attempts to contribute to the development of a vibrant domestic CSO-sector, the evaluation team observed underlying tensions between a number of Somali CSOs and their international non-governmental partners, as well as between the EC and some of the Somali CSOs who are resentful of the quasi exclusive relation in terms of project and programme management through INGOs (and UN agencies).

5. CONCLUSIONS

Cluster A: potential added value and comparative advantages of CSOs

In general terms, the EC has defined the potential added value and rationale for working with CSOs in conflict affected countries or in a context of state fragility (EQ 1). There are, however, no ready-made policies and strategies for donors who work in 'difficult partnerships' such as Somalia, let alone streamlined policies for working through CSOs in the context of one particular country. Yet, there are a number of EC and OECD/DAC principles and policy guidelines which the ECSU has applied and adapted in the Somali country strategies (EQ 2). With increasing clarity these strategies define the added value and spell out the potential of CSOs to realize the EC's objectives in the Somali environment of fragility, of violent conflict, and of three de facto regions within a federal state without *de jure* status. The governance and peace building strategies have defined mutually reinforcing strategies at both federal and regional levels and have identified a comprehensive range of CSO partners through which to work. The two EC country strategies (SISAS and SSP) are also largely in line with the principles for working in fragile states of the OECD/DAC, and build specifically on the following ones:

- Both strategy papers *take the context of a 'fractured state' as a starting point* for articulating the strategy, identifying programmes, choosing tools, and developing modus operandi and types of partnerships – with a strong focus on civil society organisations. At federal level, *Transitional Federal Institutions* have been created, but they lack legitimacy, capacity, and ownership over the reconstruction and development agenda. At regional level, there are other dynamics at play, with two regions developing quasi autonomous political and other institutions.
- The most recent (draft) Somali country strategy paper explicitly puts *state building at its centre* and prioritises to strengthen the voice and participation of CSOs through various entry points ranging from peace and state building, advocacy, capacity development, and service delivery.
- The EC has also committed itself to *'do no harm', to stay engaged and to adopt inclusive approaches* (with a strong gender component, but also with a component of building on the potential of – rather than alienating – clan systems and traditional elders, as well as the private sector).

Cluster B: consistency with policy objectives

In the implementation of these strategies, the EC has been consistent with the overall policies and country specific strategies (EQ 3-4). It has incrementally built on opportunities for peace and state building, while weighing the risks of engagement (for deepening conflict dynamics) against the risks of inaction. The activities it has supported through CSOs range from supporting the peace processes, building democratic institutions at regional level, improving service delivery, enhancing food security, promoting human rights, encouraging women's participation and their rights, to contributing to local economic development and reconstruction. In all these activities, the EC has identified a mix of INGOs, UN agencies and domestic CSOs (including traditional leaders, professional and private sector organisations), with the purpose to develop capacities and contribute to strengthening the Somali CSOs as a 'sector'.

One of the key constraints of working in the fragile Somali context is related to the ownership-deficit. So the EC has adapted a country specific approach to implementing the Paris Declaration on Aid Effectiveness (EQ 5). It focuses thereby on creating an enabling environment for developing both peace and development agendas in an inclusive way – so with active participation from both state and CSOs. Work on further dividing labour among EC, EU member states and Norway has started with a view, among other things, to improve

effectiveness of aid in the various sectors – including civil society/non-state actors – in which donors are active.

Cluster C: impact and sustainability

The impact of EC strategies, programmes and projects delivered through CSOs can be demonstrated in multiple ways (EQ 6-7). Sometimes it helps to state the obvious: fifteen years ago there was no Somali civil society, now there is. It is highly fragmented (some would even say divided) with numerous *fly-by-nights* or one person undertakings. Many CSOs struggle and have serious organisational and governance flaws. But – largely because of consistent EC investments – the ‘sector’ participates in the peace talks to co-determine the outcome of the discussions on state formation. Moreover, CSOs have been increasingly and actively involved in dialogue on the reconstruction and development agenda and on the EC programming. Within the three regions, a broad range of CSOs – with active participation from women’s groups, but also the private sector and traditional and religious leaders – are also in the process of establishing three Non-State Actors Forums with the encouragement and support of the EC. Specialised INGOs have contributed to the strengthening of these structures and capacities for the purpose of advocacy, for engaging authorities on improving service delivery, and for acting in a conflict sensitive manner.

The field visit to Somaliland helped to put some of these results in the broader perspective of post-conflict reconstruction and ‘state’-building. There has been the EC support to endogenous efforts at developing democratic Somaliland institutions. So far, the multi-stakeholder cooperation between INGOs, domestic specialised CSOs, emerging authorities and external actors resulted in three fairly well organised elections, the construction of a parliament, capacity building for parliamentarians, and women’s groups picketing parliament at one of its sessions to enhance their opportunities for political participation, only to lose a vote on a related bill in the *Guurti*, the Upper House of Elders. The team was given the assurance – both by speakers from the Lower House and by women activists – that the final word has not been spoken on this sensitive issue.

There have also been efforts to improve service delivery. In an environment with limited institutional capacities and weak governance systems – as a number of interlocutors pointed out – it is important to balance a commitment to service delivery with a process-sensitive approach or a sensitivity to improve governance systems (“sometimes process is more important than the outputs”, EC official). The case study on education in Somaliland (annex 5) illustrated the gradual build-up of a sector wide approach. State structures in Somaliland are weak, but there is a willingness to engage with CSOs and external actors in building an education system. Despite the exclusion of all Somali actors from direct EC support, the EC and the multiple other stakeholders managed to pull off a *SWAP-light*. Again, there was sufficient attention to process (governance) dimensions: as one of the EU member states involved observed, “some sort of cohesion comes about as a result of the process rather than what is intended”.

In channelling aid through CSOs the EC has addressed a number of challenges which have affected the sustainability of EC aid. Through a mix of engagement strategies, the EC has succeeded in strengthening participation of CSOs in peace and state building without alienating the Transitional Federal Institutions. Although tensions persist between state and CSOs, the EC has strengthened capacities of civil society to enable them to engage, not only at federal level, but also at regional and local levels. Together with its CSO partners and other Somali stakeholders, the EC has identified opportunities to facilitate or broker multi-actor cooperation around certain concrete deliverables that involve regional and local authorities, INGOs, domestic CSOs and other donors or agencies. The slow and gradual emergence of a sector wide approach in Somaliland education, may, if sustained and replicated, demonstrate at local and regional level a cooperation model between government and civil society with

development potential. However, two challenges with regards to the sustainability of the CSO sector remain: their resource mobilization capacities (the Somali CSO sector currently depends almost exclusively on donor and INGO support) and their capacities to interact with government structures which increasingly gain confidence and want to control the operating space of CSOs.

More generally, the EC has developed a conflict sensitive approach when implementing its strategies and channelling aid through CSOs (EQ 7). This is reflected in the choice and mix of INGOs and Somali CSOs. It is also reflected in the menu of intervention areas (covering a broad scope from advocacy, service delivery, governance and state building), the choice of entry points, instruments and cooperation modalities (information exchange, space for capacity development, facilitation in support of improved multi-stakeholder dialogue and cooperation, etc.), and the selection of governmental partners. It is this combination that fortified the resilience of an emerging CSO sector, increased domestic leverage on the peace process, helped to give substance in the negotiations over future state structures, facilitated conflict resolution between multiple stakeholders (such as between INGOs and Somali CSOs to name but one area of tension), and contributed to organising demand for and support to service delivery. Through this combination, the EC enhanced the potential for sustainability. This combination has helped render the aid efforts channelled through CSOs – also by strengthening CSOs as an emerging ‘sector’ within an emerging state – more sustainable.

Cluster D: management issues

The evaluation team was rarely confronted with CSO questions, queries or complaints about management systems, procedures or programming (EQ 8), except for the vocal criticism on the *closed shop* arrangement of funding through INGOs and a call for more procedural flexibility in crisis situations. There was even praise with a number of INGOs for the ECSU’s flexibility in their application of EC procedures and the various feed-forward and feed-back loops with EC officials. Some of the specialised INGOs also appreciated the EC’s creative utilisation of instruments for gap-filling, for cross-fertilisation across actors and regions – with the EC handling effectively the full range of supportive actions from software facilitation to hardware transportation (regular ECHO flights). The fact that there is no NAO, has certainly facilitated the EC interventions in strengthening the domestic civil society sector – but also carries the risk of reinforcing fault lines between government and civil society. Within the context of the EU Code of Conduct on Division of Labour, the EC has also commenced an exercise to improve cooperation and harmonisation to optimise effectiveness in a fragile environment and reduce the harmful effects of fragmentation – to begin with among the EC, a number of EU Member States and Norway.

“As a Dane I am praising the EC”. This was the finest salute from an external actor the evaluation team picked up. Why do strategies, policies and implementation seem to add up in Somalia? According to the evaluators, the answer lies in a conscious and effective implementation of three basic principles of donor engagement in fragile states: do no harm, state building, and adapt to context.

Despite being the biggest donor, and despite the strong involvement in the political negotiations on the future structure and content of the state, the EC was not perceived to be a *heavy dancer* (“the EC leads from behind”). The EC, moreover, can be characterised as a learning organisation. A committed (*“we can call Mila [the CSO desk officer] whenever we need to, even after hours”*), informed and interactive team at the ECSU has, over the years, developed the core knowledge base – and the reputation – to adapt tools, programmes, and over time strategies to the environment. Its presence on the ground through its three field offices has contributed to strengthening the knowledge base and adaptability. The EC has also developed an understanding of strengths and weaknesses of the multiple categories of CSOs, and has acted as an *information broker* through the multiple communication and

participation channels it entertains or has created. Visibility, and to a large extent sustainability, result from this conflict-sensitive approach. And, it also results from the sense of realism and the preparedness to lower the eye-sight to what is feasible, rather than be guided by well-sounding but unrealistic objectives.

The findings of the evaluation of EC aid through CSOs in Somalia largely reflect the major relevant issues as formulated in the working hypotheses, hypotheses that have – by and large – been validated by the evaluation findings.

Reflections on the main issues, trends and challenges

Despite the efforts from the EC to engage in a conflict sensitive, flexible and forward looking ways of working with CSOs, and despite the commitment to engage over the longer term in state and peace building, the EC will continuously be confronted with two types of challenges. One type relates to donor engagement in an extremely complex situation of asymmetric processes of state formation and development in Somalia and its regions. The second type of challenges has more to do with adapting EC strategies and support mechanisms to the tensions and the opportunities at the interface where state and civil society interact at various levels.

Overall challenges of working in a ‘fragmented state’:

- “State building is conflictual”. This is how the specialised INGO Interpeace summarises one of the key challenges that confront both Somali citizens and the international community. This begs the question how and where to engage in this process of state building. Donors and multilateral agencies have differed on how (far) to engage with the federal level – which may have serious repercussions on the overall security and political environment.
- At the same time, the EC, in its responses to opportunities for peace and state building in Somaliland and Puntland, will have to manage or reconcile the pulls for full independence with the anxieties and pressures at federal level.

CSO related challenges:

- As the evaluation team could witness, there are numerous tensions between authorities and domestic CSOs, between domestic CSOs and INGOs, and sometimes among domestic CSOs themselves. Some of these tensions result from the negative political responses from various federal and other state actors to CSOs. These CSOs wonder how far the EC can and wants to mobilise its political and developmental clout and prestige to leverage change in the multiple relationships at various levels between state and civil society.
- Other tensions clearly relate to the aid modalities the EC has developed, which exclude both Somali CSOs and the different governments from direct support. Capacity development and the active interfacing between EC, INGOs and CSOs, has not resolved all these tensions. Some Somali CSOs have now *graduated* and would be eligible under normal circumstances for receiving direct EC support. This somehow artificial exclusion still remains unresolved.
- These tensions are real, sometimes run deep, and when ignored can hamper efforts at state and peace building, reconciliation, the gradual maturing of a CSO ‘sector’ that claims and has a stake in the development of the country. Such tensions can, moreover, be easily manipulated by warlords or by narrow, clan-based political entrepreneurs. But clearly, there are also opportunities for Somali CSOs and INGOs to positively engage with emerging regional and local government structures, and to strengthen governance mechanisms and institutions.

- With the ongoing work on division of labour and harmonisation with EU member states + Norway, it will become even more relevant – also with a view not to create *CSO orphans* – to encourage common approaches behind the basic principles of working in fragile states, and to collectively strike an effective balance between the multiple and sometimes conflicting objectives of promoting stability and peace, reconstruction and state building, improving governance and poverty reduction.
- As all organisations the ECSU is a living system, with a life cycle, management and incentive structures that are not necessarily designed to fit or match the Somali context. The major challenge will be, if not to improve, than at least to ensure continuity of its current strengths: the qualitative match between personnel, tools/procedures and resources.

How can the Somali country visit be useful for the overall evaluation?

The Somali country visit can help contrast with the other country visits undertaken as part of the evaluation of EC aid delivery through CSOs. In the five other countries the EC disposed of a *normal* range of policies and instruments to implement its strategies through CSOs. Rather than halt here and dismiss the Somali case as a-typical beyond relevancy, it can be helpful to identify those variables that shed more light on the reasons of effectiveness, including the structural and contextual features at work that have turned the ECSU into a learning organisation. Some of the variables that merit closer attention include:

- the differing nature of the relationship (partnership) between EC and CSOs in the absence of a domestic NAO;
- the discretionary potential of the ECSU to adapt its human resource base to circumstances;
- the likely differences in political steer from Brussels in an environment of ‘sustainable state collapse’;
- the likely differences in pressures to live up the MDG-expectations and obligations in such an environment;
- consequently, the likely broader space to focus more on process (dimensions of conflict sensitivity, governance, etc.) than on product, and to learn from mistakes rather than to insist on ‘trying harder’;
- the possible differences in incentives at work in a context of conflict, fragility, and resuming bouts of insecurity and violence – which may encourage or enable the EC to think beyond the mere challenges of delivering aid through CSOs to address the broader challenge of developing partnerships with CSOs in the wider context of peace and state building.

ANNEXES

ANNEX 1: COUNTRY PROFILE OF CSOS IN SOMALIA

Introduction to the Somali situation and EC political and aid strategy

Somalia: a fragmented state

Somalia has been unstable since the overthrow of the Siad Barre regime (1969-1991), and the civil war that followed. The country fragmented into three regional entities. While *de jure* Somalia remains a sovereign entity, *de facto* it is composed of these three regional entities with differing levels of development, political structures and different degrees of instability. Since Somalia's breakdown in 1991, 14 peace conferences have taken place, the last one (Eldoret, 2002-2004) leading to a delicate power sharing formula based on a five-year Transitional Federal Charter and the establishment of Transitional Federal Institutions (TFI) such as the Transitional Federal Government (TFG), the Transitional Federal Parliament and a President. In 2009, a Constitution is to be adopted and elections are to be held. Outstanding issues include the security, location and nature of the government and the role of foreign troops. Moreover, Somaliland, one of the three 'semi-autonomous' regions, has not agreed to the transitional charter.

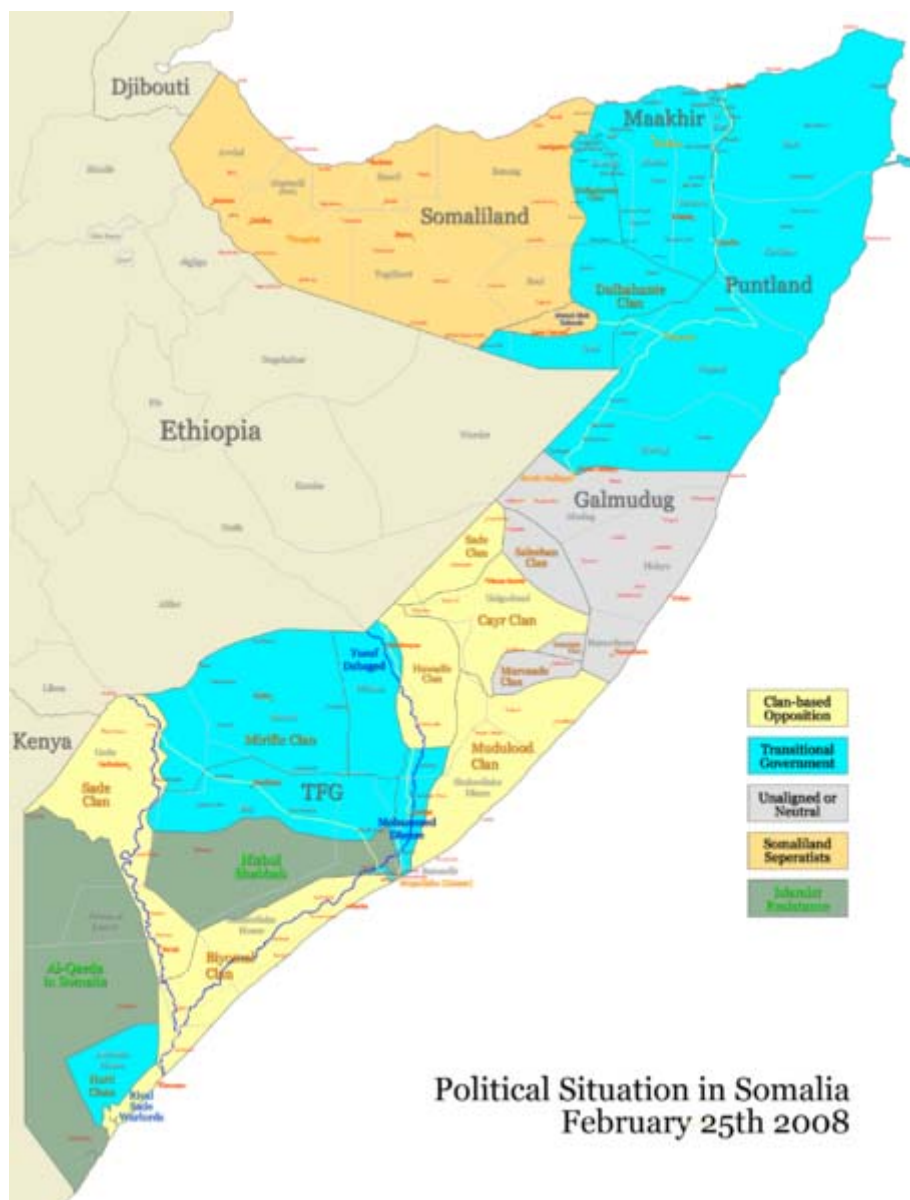
South Central Somalia is the most densely populated region, and still suffers from instability and civil war. Nevertheless, this region houses the transitional institutions which have not been able to restore stability, provide security and launch reconciliation and reconstruction processes. The control by the TFG is confined to a small part of the South-Central region, while warlords and the Union of Islamic Courts control the rest of the territory (see map). The situation on the ground remains highly volatile, with frequent clashes between TFG and Islamic and clan-based opposition.

It was mainly in response to the rapid collapse of South Central Somalia that the two (semi) autonomous regions were created. **Somaliland** (the north western part of the country) unilaterally declared its independence in 1991, which so far has not been recognised by any government²². Since 1993 (the Boroma peace reconciliation conference) it has developed its own political institutions, judiciary, police, armed forces and currency. A Constitution was adopted in 2001. The president has supreme executive power (presidential elections first took place in 2003, new elections are foreseen for 2008), and the bicameral legislature consists of an elected House of Representatives (first elections in 2005, leading to an opposition majority) and a traditional clan based House of Elders (the Guurti). As a result of this political and reconciliation process, Somaliland enjoys relative stability and has been able to make reasonable progress in terms of development. However, state institutions remain fragile, capacity levels low and resources limited.

Puntland (the north eastern part of Somalia) was created in 1998 as a semi-autonomous entity. Unlike Somaliland, it has formally endorsed the Transitional Federal Charter and the TFIs. The region does not want to become independent and favours an autonomous status within a federal Somalia. It has its own institutions (President – elected by the House of Representatives, judiciary, armed forces)²³, fragile though these may be.

²² In May 2007 the European Parliament called upon the Council and Commission to study Somaliland's request for independence.

²³ Somaliland and Puntland have a border dispute over two sub-regions (Sool and Sanaag). When Somaliland took these regions by force mid-2007, this challenged the political system in Puntland and led to the collapse of the security system in Puntland.



Political Situation in Somalia
February 25th 2008

Source: Wikipedia

EC strategy for Somalia

The EC has been and still is a key player in the Somalia peace, reconciliation and development processes. The EC is the largest single donor to Somalia and is equally a strong political player, which can be partially explained by the limited interest from EU Member States in Somalia in the 1990s. Over the years, the ECSU has built up a strong expertise, a sound human resource base and good contacts with all major players in the Somalia reconstruction process. In March 2006, the EC and TFG signed a MoU as a basis for partnership on the promotion of peace building, democracy, security and poverty eradication. In June 2007 the Commission also appointed a Special Envoy for Somalia who directly engages with the TFIs.

Somalia has not yet signed up to the EU-ACP Cotonou Agreement, and subsequently the country doesn't have a National Authorising Officer (NAO). Access to EDF resources is based on the ACP-EU Council of Ministers Decision 3/2001 (20 December 2001), which grants special support to Somalia in line with Article 93 (6) of the Cotonou Partnership Agreement²⁴,

²⁴ Art. 93 (6) "The Council of Ministers may decide to accord special support to ACP States party to previous ACP-EC Conventions which, in the absence of normally established government institutions, have not been able to sign or ratify this Agreement. This support may concern institution building and economic and social development

and which entrusts the Commission with the role of NAO. The EC Somalia Operations Unit (ECSU) in Nairobi is responsible for the management of EC funds to Somalia.

Because Somalia has not acceded to the Cotonou Partnership Agreement, the Country Strategy Paper (CSP) was replaced by a Special Implementation Strategy for Assistance to Somalia (SISAS) which covers the period 2002-2007. No National Indicative Programme (NIP) was attached to the SISAS. Instead, the ECSU elaborated the Somalia Rehabilitation Programmes (from 2006 onwards replaced by the Somalia Recovery Programmes). These are linked to the SISAS and form the overarching intervention framework for the country²⁵.

The EC has developed a 'variable geometry' approach to Somalia. Since there are marked differences in politico- institutional characteristics and priority needs in the three regions (see table 1), the EC and other donors have adopted three different combinations of the 'full range of LRRD instruments flexibly and sensitively, while continuing to advocate and promote a politically sustainable solution for Somalia as a whole'. (draft SSP, 9). In terms of volume of aid, it is difficult to say how much is spent in the three regions, because most EC programmes are nation-wide programmes, without specifications on regional break-downs. EC staff however, suggested that Somaliland may take more than half of the money spent. The reasons for favouring Somaliland over the other two regions relate to (1) better access and security, (2) relative ease of cooperation with regional and local authorities; (3) less costly cooperation mechanisms than in South Central Somalia. There are also regional differences in terms of sectors of cooperation, with more emphasis on education in Somaliland (very little in South Central) and health (only a few isolated projects in South Central); an emphasis on food security and the banana budget line in South-Central Somalia and on agriculture and livestock in Puntland.

Table 1: regional characteristics and development responses

	Characteristics	Priority Needs
South/Central	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Complex emergency ❖ Dependence on humanitarian assistance ❖ Access and security difficulties with pockets of stability ❖ Increased IDPs ❖ Food insecurity ❖ Minimal quality frameworks 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Large-scale humanitarian and recovery ❖ Access expansion ❖ Quality standards ❖ Coverage
Puntland	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Relative stability ❖ Functioning regional administration/ institutions ❖ Early stages of recovery ❖ Disruption of livelihoods ❖ Access: Sool and Sanaag⁴ ❖ Emerging quality assurance frameworks ❖ Incipient government presence ❖ Limited institutional capacity 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Reconstruction and capacity building ❖ Access expansion ❖ Quality standards ❖ Coverage
Somaliland	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Relative political stability and social opportunity ❖ Early stages of development ❖ Functioning Parliament ❖ Functioning regional administration/ institutions ❖ Disruption of livelihoods ❖ Access: Sool and Sanaag⁵ ❖ Growing quality assurance framework ❖ Visible government role ❖ Lack of sustainability or institutional capacity ❖ Strong private sector participation 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Rehabilitation and development-based interventions ❖ Capacity building ❖ Access expansion ❖ Quality standards ❖ Coverage

Source: Somalia Strategy Paper, 2008 forthcoming

1. General Situation of CSOs and of their relation with the EC

activities, taking particular account of the needs of the most vulnerable sections of the population. In this context, such countries will be able to draw on the funds provided for in Part 4 of this Agreement for financial and technical cooperation".

²⁵ The Recovery and Rehabilitation Programmes are considered to have the status of a 'project proposal'. While these programmes are analyzed and discussed at Brussels level, the different interventions that derive from the 'umbrella' programme do not have to pass Headquarters' quality control mechanisms. This allows for more flexibility to the 'field' office in designing the concrete interventions.

CSOs in Somali context

The notion of civil society organisations (CSOs) is a relatively recent phenomenon in post-colonial Somalia, and was mainly introduced through external factors and actors. Under the Siad Barre regime, CSOs - including trade unions, teachers' associations, and independent media - were banned and their activities suspended. The military regime established state-supported groups in support of its policy covering all social sectors. Few of these organisations had legitimacy and they collapsed with the demise of the Barre regime.

A first wave of *local* CSOs emerged with the civil war. As hundreds of international NGOs (INGOs), UN and other agencies provided humanitarian assistance to Somalia, they needed local partners to help with the distribution of humanitarian aid and to arrange logistics and security. Many more emerged in the beginning of the 1990s to channel the flow of resources from the UNOSOM operation. Only few of these externally driven humanitarian organisations – often lacking rootedness in the local communities – survived after the withdrawal of UNOSOM in 1994/5. By the mid-1990s however, community based organisations (CBOs) – covering the range of relief, development and advocacy activities – sprang up.

The absence of a functioning central state in combination with the relatively weak regional government structures have resulted in an ever widening range of non-state actors encompassing NGOs, CBOs, traditional leaders, media, and.. a vocal and dynamic private sector. All these actors play differing and often crucial roles in various facets of the gradual rebuilding of society: they fulfil an important role in humanitarian interventions or as service providers but they also fulfil active roles in peace building, reconciliation processes, sensitisation and advocacy, as well as in the rebuilding of local governments.

A diverse CSO environment

Local NGOs mushroomed everywhere since the mid-1990s. These NGOs are largely donor driven. They depend on external financial support and are able to comply with 'formal donor obligations' (governance structures and accountability mechanisms). Back in 2000, a mapping of CSOs by NOVIB found most of them to hardly differ from CBOs or – if one sets the profit motive aside – even from local businesses. For many Somalis NGOs were and still are the primary sources of employment.

Traditional leaders (clan elders and religious leaders) represent important societal and organisational forces in the context of a mainly pastoralist and subsistence-farmer economy.. They continue to play important roles and functions in Somalia, even more so in the absence of minimally functioning state structures. As much as clan identity has been used to mobilise clan members when in conflict and for waging war, it can also act as a moderating force in support of reconciliation. Many of the traditional leaders operate at community level and are broadly accepted as part of civil society. In fact, within the emerging NSA structures, they also take up leadership roles. In Somaliland, at the political level, parliament even has a second chamber for traditional leaders. Religious organisations are particularly important in providing education.

CBOs (rural associations, cooperatives, women's groups, youth groups, etc.) and *professional associations* (teachers, journalists) are important categories of civil society organisations. Generally, CBOs have less formalized structures and less access to funding. In the Somali context, the *private sector* considers itself as a non-state actor, but they differentiate themselves clearly from civil society. Along with civil society, they provided services and assisted with rebuilding the country.

International NGOs (INGOs) are important partners in Somalia. Because of the absence of a legal framework for CSOs/NGOs in Somalia, most donors do not channel their aid through

local CSOs but use international NGOs as intermediaries or as ultimate beneficiaries. This leads to certain degrees of frustration with local NGOs, who have to work with and through INGOs in order to access donor funding.

In that respect, donors differ of course of the *Somali Diaspora*, which plays a crucial role through the resources and capacities they channel into the country with an often undisclosed logic that is as yet not well understood by donors. It is estimated that around 1 billion USD of remittances flow into the country on an annual basis (approximately 5 times the annual ODA for Somalia). In addition to private sector initiatives, the Somali Diaspora organisations also support different small-scale community projects all over the country. Increasingly, Somali citizens return from abroad and set up their own NGO, especially in regions of relative stability.

There are important differences in terms of composition and organisation of CSOs between the regions. Civil society in Somaliland is more developed than in other regions, with a particularly strong representation of NGOs (mainly due to the potential to organise longer term development programmes and the presence of INGOs and international aid). By contrast, in certain areas of South-Central Somalia CSOs largely consist of informal groupings and traditional associations.

In response to the growing number of CSOs and to opportunities to engage with both domestic (especially in Puntland and Somaliland) and international actors (especially after the intensified efforts at multi-stakeholder cooperation with the creation of the TFIs at 'federal' level) a number of *umbrella organisations* have been created. They function as interface for channelling funds to their members, for promoting regional/sectoral networking and information sharing, for facilitating participation and access to coordination structures. While some umbrellas have a large membership, their influence and scope of work is largely confined to one region and one particular sector.

The *NGO Consortium of Somalia* is the main umbrella structure of international and Somali NGOs. It is largely funded by and composed of interested international and national NGOs (who have to comply with certain quality criteria). It was created in 1999 and acts as a platform for information sharing between members and for sector related advocacy. The consortium has an office in Nairobi, and is represented in the field in the three regions (Hargeisa, Garowe and Bossaso). In each of these regions a monthly meeting takes place, and there are regular exchanges between the Nairobi secretariat and the regional focal points.

EC relations with CSOs

The EC is the main donor for Somalia and maintains an intense relation with CSOs. Due to the conflict situation and the absence of a functioning national state structure through which aid can be channelled, EC assistance to Somalia is channelled through INGOs and UN agencies. As most other donors, the EC does not channel its funds directly to local NGOs but works through international partners.

Since 2000, the EC has invested considerably in capacity building among CSOs so as to assist local civil society to become viable actors in Somalia. The EC has actively encouraged the creation of three regional NSA structures, which include civil society representatives from a broad spectre of social and economic groupings (see section 4 below). These structures serve as civil society consultation forums with the EC, but they also can tap into the expanding opportunities for political and developmental dialogue. They have, for instance, provided inputs to the first joint multi-donor/government rehabilitation and development agenda (the so-called Reconstruction and Development Programme), to the draft Somalia Strategy Paper, and to its sector strategies.

2. National policy and strategy concerning CSO channelling

Government-civil society relations

In general, governments in the three regions recognize – or start to recognize – the roles that the private sector and CSOs have fulfilled and continue to fulfil in reconstruction and development. Even in South Central Somalia, where insecurity poses serious threats to CSOs – the transitional authorities have for the first time openly acknowledged the role of civil society. The relationship between CSOs and authorities is best developed in Somaliland, where stability and reasonable degrees of functional political and administrative institutions allow for forms of cooperation in most sectors (education, water and sanitation, health...) and at different levels (*for more information, see case study*). Some Somaliland line ministries have also expressed their appreciation for the work of CSOs in the reestablishment and provision of social services.

These dynamics are but part of a more complex relationship between state and civil society. In fact, there are some powerful tensions at work – with differing degrees of intensity – between CSO and the various governments, including the TFG.

Firstly, the different governments lack resources and are heavily dependent on civil society for all kinds of services and functions²⁶. In this environment of scarcity, there is a competition for donor resources, yet neither the Puntland nor the Somaliland governments are internationally recognized. Therefore, they are not eligible for direct ODA. The more various governments are able to ensure basic functions and start to claim legitimacy, the more they seem to challenge this pattern.

Secondly, there is a lack of political space for the more critical and vocal CSOs in the three regions, especially the ones involved in human rights and advocacy work. In South Central Somalia critical NGOs have been victims of intimidation and are even physically targeted by the fighting parties, including the TFG. In Somaliland, Government has challenged the role of the more vocal civil society organisations since 2002, and there have been attempts at both direct manipulation (the political manipulation by government of the board of the Somaliland human rights umbrella organisation is an example) and indirect control (through legal and administrative measures).

Lastly, the varying degrees of insecurity in the three regions also affect the relationship between authorities and CSOs. Especially in South Central Somalia, the Transitional Federal Government has not succeeded in ensuring reasonable degrees of stability and security. Its security apparatus now even stands accused of human rights violations affecting among others CSOs.

Regulatory frameworks for the relationship state – civil society

So far, none of the regions have established a legal framework for civil society. In Somaliland, both CSOs and members of the Somaliland government acknowledged that the role division and relationship between government and civil society need to be clarified. The Somaliland Ministry of Planning has established an official registration system for local NGOs. So far, more than 2000 NGOs are registered, the bulk of which are briefcase or 'flashdisk NGOs'. Very few NGOs have a track record of collaboration with international partners, stable sources of funding, proper offices and governance structures²⁷. Discussions are also ongoing between the Ministry of Plan and the local CSOs to develop a legislative code of conduct to regulate

²⁶ The budget for Somaliland amounts to around 25 million dollar a year, of which between 50 and 70 % (depending on the sources) is used for defence and security matters. The remaining amount doesn't even cover full running costs for sector Ministries.

²⁷ The range of viable NGOs goes from 15 up to 30 depending on the interlocutors.

the relations between civil society and government and the overall NGO environment (putting a check on the one man/one woman NGOs). A draft of the so-called NGO Act²⁸ is currently under discussion in a special working group composed of representatives from government and civil society. Certain umbrella civil society organisations also take up issues of division of labour and regulatory arrangements with individual members of the Somaliland government.

In Puntland, relations between the local administration and civil society have always been problematic, largely because of the government's eagerness to control the donor resources that flow through the CSO channel. The government and local civil society signed a Memorandum of Understanding in 2002 and the government is also developing some kind of regulatory framework for NGOs. NGOs are requested to present their profile, a list of projects, and the payment of a fee of 80 US dollars. The relations further deteriorated recently when the government formally introduced a 'levy' of 5% on all funds transferred through NGOs, to be paid to the Ministry of Planning.

In South-Central Somalia, local NGOs face a somewhat similar problem. Certain regional governors are making money out of a so-called registration fee for NGOs, which obliges NGOs to pay a fee if they want to continue operating in the region. A regulatory framework could make an end to these practices. Initial discussions have taken place between the regional NSA Forum, the Transitional Federal Parliament and the Prime Minister.

3. Main Actors and Programmes

The EC

The EC is the largest single donor to Somalia. According to ECSU figures the EC contracted almost 260 million euro in the period covered by the SISAS, 2002-2007²⁹. Sectoral breakdown according to the three pillars of the Reconstruction and Development Programme, RDP) is as follows:

1. Deepening peace, improving security and establishing good governance (around € 70 million)
2. Investing in people by improving equitable access to affordable and sustainable social services: education, health, water and sanitation (around € 90 million)
3. Creating an enabling environment for private sector-led growth to expand employment and reduce poverty. This includes projects on: livelihoods and food security; livestock, rural development and natural resources management and establishing institutions and regulatory frameworks, private sector development (almost € 100 million)

The bulk of project/programme funding (over 60 %) has been channelled through CSOs, while around 35% went through the UN system. The majority of this funding is EDF money (approximately € 200 million); the rest is channelled through different budget lines.

A more detailed analysis shows some differences between the three pillars regarding the levels of funding through CSOs. CSOs are the main beneficiaries in the second and third pillar. In both pillars (social sectors and economic growth) more than 70 % was contracted to international NGOs, the rest was channelled through UN agencies. Within the governance pillar, the UN is the principle channel, mainly due to the EC's € 12 million for UNDP's Rule of Law and Security (RoLS) programme. Approximately 35% of the funding of the governance

²⁸ This draft is based on the result of a process of local NGOs (assisted by CARE and Novib) in 2001 to develop a Code of Conduct as a self regulatory mechanism for NGOs. The initiative – which also started in South Central Somalia and Puntland – stalled, but the draft was used as a basis for the ongoing discussions with the Somaliland government.

²⁹ These figures do not include humanitarian assistance.

pillar went to CSOs. Almost half of this amount was invested in the cluster on effective participation of non-state actors in peace building and good governance.

Some 45 international CSOs have received direct funding from the ECSU over the past 5 years, either through Direct Agreements or through Calls for Proposal. The INGOs which received most of the funding are shown in table 2 below.

Table 2: Major INGO beneficiaries of EC funding

Governance		WSP/Interpeace	Oxfam Novib	Saferworld
Social service delivery	education	Save the Children	Africa Educational Trust	
	health	COOPI	COSV	Trocaire
	water and sanitation	Africa 70	Caritas	CEFA
Economic growth		CARE	CEFA	Terra Nuova

Funding for civil society has been provided through thematic and geographic programmes. Most of the funding is provided through the EDF, which is no surprise given that CSOs are the main implementers of the EC's Rehabilitation and Recovery Programmes³⁰. The EC equally manages funds from Italy, allocated under a specific co-financing scheme. Through this mechanism, around € 30 million has been channelled through CSOs for the period 2002-2007.

As to the thematic funding, the food security budget line is by far the most important one, with more than € 28 million contracted between 2002-2007, of which CSOs received about € 15 million (the rest being channelled through FAO and WFP). Other budget lines through which CSOs have benefited from financial support, include the NGO co-financing budget line (around € 7 million), the decentralised cooperation budget line (€ 1.5 million), the banana budget line, environment budget line (€ 1.2 million) and EIDHR (only 1 project on female genital mutilation, registered in the internal database and worth € 1 million).

Since 2000, the EC has invested considerably in capacity building of civil society and in programmes in support of civil society as an actor in governance and peace-building processes. Examples of support to peace-building include the participation of civil society in the IGAD-led *Somali National Reconciliation Process* (SNRP), and the *International Dialogue for Peace* programme, implemented by WSP/Interpeace. This programme complemented the national reconciliation process to ensure that core issues of peace building and state building were addressed in Somalia. It brought together three CSOs from the three regions into the same programme to establish a process of dialogue and reconciliation. The second phase of the project (July 2006 – December 2008) is being funded by seven donors (Norway, Denmark, USAID, DfID, EC, Sida).

Besides the work in support of the establishment of the Non-State Actors Forums (see box below under JC6.2), the EC has also engaged in a capacity development programme of CSOs through NOVIB, *Strengthening Somali Civil society*. It involved a mapping of Somali civil society and of donor assistance towards Somalia and Somaliland. A subsequent phase focused on education, gender, peace and reconciliation, and human rights with three main objectives: (1) raising public awareness about the roles, responsibilities, activities and ideals of civil society and its relationships with the state, private sector and other stakeholders; (2) strengthening CSOs so that they are able to implement their activities more effectively; and (3) enhancing coordination within civil society and between civil society and other actors (international community and local actors).

³⁰ The 4th Rehabilitation Programme was worth € 50 million, the 5th € 150 million. The first Recovery Programme was € 70 million and the second € 40 million.

Other donors, international organizations and cooperation mechanisms

Main **bilateral donors** to Somalia are the US, UK, Norway, Denmark, Italy, and Sweden. All of them directly fund NGOs for specific interventions in sectors, mostly by channelling funds through their national NGOs. The US funding largely consists of humanitarian assistance/food aid. In addition to different sectoral interventions through CSOs, USAID also funds a civil society and media in transition programme. The main UN agencies and programmes that are active in Somalia include WFP, WHO, UNICEF, UNDP, UNHCR and FAO.

The various crises in Somalia and the fragmentation of government systems have resulted in a complex interplay, whereby multiple international, regional and domestic stakeholders try to solve – or not – the various humanitarian, political and developmental crises. Somalia was – for these reasons – also selected as a pilot country case for further study within the OECD/DAC in its efforts to develop good principles for working in fragile states [see J.C. 5.1].

Since 2005, with the establishment of the Transitional Federal Institutions, efforts to involve Somali authorities in joint planning have resulted in a UN/WB led post-conflict Joint Needs Assessment. This provided the consensual basis for further work between the international community and Somali stakeholders – including federal and regional authorities, parliaments and civil society – to develop a joint five year strategy: the **Reconstruction and Development Programme (RDP)** for Somalia. This plan, which hasn't yet been endorsed by the TFG, rests on three main pillars:

- Deepening peace, improving security and establishing good governance
- Strengthening essential basic services and social protection
- Creating an enabling environment for private sector-led growth to expand employment and reduce poverty.

Based on the RDP, the EC, EU member states (Denmark, France, Italy, Sweden, UK) and Norway have jointly drafted a country strategy paper 2008-2013, the **Somalia Strategy Paper**. It provides the framework for joint programming by European donors, making Somalia a test case for donor coordination in a fragile state.

Donor coordination mechanisms exist at Nairobi and at field level, and there are differences in the intensity and the arrangements of coordination in the three regions (different levels of accessibility, different degrees of involvement of the government, etc.). Gradually, a trend seems to emerge with increasing (field) coordination at sector level and an increasing involvement of government in the coordination structures.

The **Committee for International Support to Somalia/CISS** represents the highest level of coordination. It consists of donors (the Somali Donor Group, the UN Country Team and OCHA), Somali and international NGOs (through the NGO Consortium) and the government (TFG, and the Puntland and Somaliland administrations). It is the successor of the Somalia Aid Coordination Body, which was established in 1993 and whose role was reassessed in 2005 after the establishment of the TFG. Within the context of the RDP, the CISS provides a platform to (i) develop common positions, (ii) to coordinate aid activities and (iii) to provide sectoral orientation and coordination through the 5 sectoral steering and coordination committees (education; health; food security and rural development; water, sanitation and hygiene; and coordination committee for RDP pillar one – i.e. governance and security). All these coordination committees also interact bilaterally with the Somali authorities on sector specific issues. The CISS is led by an Executive Committee and supported by the Somalia Support Secretariat, which also coordinates at field level through the field liaison officers.

Donors coordinate among themselves through the **Somalia Donor Group**. It is co-chaired by the World Bank and DfID, most donors including non-traditional donors such as Libya, the League of Arab States, and China are members. Specific donor mechanisms include:

- at EU level, the **EU Development Counsellors Group**, with Norway as a permanent member and monthly meetings chaired by the EU presidency
- at UN level, the **UN Country team** – encompassing all UN agencies, meeting on a regular basis. UN OCHA set up an **Inter Agency Standing Committee** to promote interagency coordination on humanitarian assistance.

At a more political level, the **International Contact Group for Somalia** was established in May 2006, and serves as a forum for high level policy coordination on Somalia. It includes the EU (Presidency, Commission and three Member States: Italy, Sweden and the UK), Kenya, Norway, Tanzania, and the United States, together with the AU, IGAD, League of Arab States and the UN. As part of the interim agreement for the TFG a three-tier international joint coordination mechanism was designed in 2005 but it failed to materialize.

At **NGO level**, the NGO Consortium is the umbrella coordination structure. Its functioning and membership are explained under section 2.

Coordination between the EC and EC funded international NGOs also takes place at the **Reference Group**. This is more informal dialogue mechanism operating under the Chatham house rules. It is convened when an issue of importance to NGOs emerges.

Next to these donor-driven coordination mechanisms, the Somaliland government is also establishing overarching coordination structures to (1) ensure enhanced cooperation between donors, implementing agencies and government, (2) promote sector coordination and (3) promote joint planning, monitoring and evaluation. Under the leadership of the Minister of Planning a **Somaliland Aid Management and Coordination Mechanism** has been established in 2007. It consists of a permanent coordination and consultation structure for each RDP sector under responsibility of the respective line ministries and co-chaired by donors. Cross-sectoral policy issues will be discussed at an overarching level by a committee consisting of donors, nominated representatives of NGOs and the government of Somaliland (the latter represented by the Inter-ministerial Commission on Aid Management and Coordination).

4. Major challenges/constraints encountered in channelling aid through CSOs

Some challenges with channelling aid through CSOs relate to the risks of undermining government capacities, the political space for CSOs, the characteristics of the CSO sector as such and the relations between local CSOs and their international counterparts.

Firstly, most donors work through CSOs because the State does not have the capacities to provide essential services. CSOs do reach out to the population even in Somalia's most difficult areas and are more accepted than international agencies in certain areas. This approach however, when not carefully designed, can undermine the gradual rebuilding of the local, regional and federal government structures. There is little pressure on authorities to provide essential services, since citizens do not feel entitled to service delivery from the State. This may become problematic as CSOs may be perceived as the main providers.

Secondly, the space for CSOs is under threat by the upcoming regional and federal governments. These governments – to varying degrees – want to control the flow of resources channelled through CSOs and to restrict the political space for the more vocal CSOs that can be a threat to government. This fundamentally challenges the growth – and even the survival – of the CSO sector. In the three regions CSOs are undertaking efforts to grow in strength as a sector so as to be able to negotiate with and stand up against government.

Thirdly, while the local CSO environment is vibrant, sustainability of the sector is an important issue. Most NGOs depend on external support for most or all of their activities and have little fundraising capacity. They are also donor driven in the sense that prioritization of activities does not depend on a needs assessment but more on funding possibilities. Therefore, several CSOs do not have a clear mandate but act in most areas of development. In addition, CSOs being a recent phenomenon in Somalia, capacity levels are also very low and few CSOs are able to work beyond the community level and aggregate their interests at a higher (political) level.

Finally, the fact that funding reaches local CSOs mostly through international NGOs causes some frustration with the bigger Somali CSOs. These Somali CSOs feel they are dependent on their international partners and are not able to develop their own capacities because money is mostly provided for specific activities and to a lesser degree or not for organisational capacity building.

ANNEX 2: SCHEDULE OF ACTIVITIES

Date	Time	Activities
February 2008		<ul style="list-style-type: none"> Preparatory work ▪ Preliminary desk analysis ▪ Meeting with Michele Cervone, Desk Officer Somalia, DG DEV ▪ First phone interviews with Mila Font, Programme Officer Civil Society ECSU
Monday 25/02	08:00-09:15 09:15-10:15 10:15-11:15 11:15-12:30 12:30-14:00 15:00-16:00	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Briefing Mila Font, ECSU, TA NSAs, human rights and gender ▪ First meetings with ECSU staff: <ul style="list-style-type: none"> Walid Musa, ECSU, TA Reconciliation and Conflict Prevention Richard Hands, Counsellor Manfred Winnefeld, Education & Health Edda Costarelli, Programme Co-ordination & Quality Assurance Paula Vasquez-Horyaans, Head of Section Rural Development and Social Services
Tuesday 26/02	09:00-11:30 11:30-12:30 13:00-15:00 15:00-16:00 16:00-17:30	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meeting Interpeace: Jack Hjelt, Johan Svensson, Abdirahman Raghe ▪ Meeting Oxfam Novib, human rights unit: Ekitela Lokaale, Joyce Kathambi Muchena ▪ Meeting EC Liaison Officers South Central Somalia (Ahmed Khalif, Abdullahi Ga'al) and Puntland (Marcelino Benet) ▪ Meeting Stephanie Rousseau, ECSU Programme Officer Food Security and Ernest Njoroge, ECSU Programme Officer Livestock ▪ Meeting Georges-Marc André, Minister-Counsellor, Special Envoy for Somalia
Wednesday 27/02	08:15-09:15 09:15-11:00 11:00-12:30 13:00-14:30 15:00-16:30 19:00-21:00	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meeting Jeremy Brickhill, SSR advisor ▪ Meeting Saferworld: Ivan Campbell, Faisa Loyaan ▪ Meeting Peter Klansoo, Regional Director, Danish Refugee Council ▪ Meeting Caroline Lintari, Heinrich Böll Foundation ▪ Meeting Hibo Yassin, and Linda, COSPE ▪ Dinner meeting with Mila Font
Thursday 28/02	07:30-11:00 12:15-14:00 14:00-15:00 15:00-17:00 18:00-19:00 19:00-20:00	<ul style="list-style-type: none"> ▪ EC flight Nairobi-Hargeisa ▪ Meeting Adan Yusuf Abokor, Progressio ▪ Meeting EC Liaison Officers Somaliland: Alberto Fait and Ulf Terlinden ▪ Focus group EC partners (participants are marked with * in participants list below) ▪ Meeting Interpeace: Ole Holtved and Peder Pedersen ▪ Preparatory meeting field visit Burao, Duncan Maina, Save The Children UK
Friday 29/02	07:00 10:00-12:00 14:00 16:15-17:30 18:00-19:00	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Travel to Burao ▪ Arrival Berbera: Meeting Abdullahi Haider, Oxfam NOVIB ▪ Arrival Burao ▪ Meeting Regional Education Officer and team ▪ Briefing Save the Children UK on activities in Toghdeer region: Duncan Maina, Fatuma Abdilahi, Aden Derie Egel, Abdi Duale Ali
Saturday 01/03	08:15-10:00 10:15-12:30	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Visit school in Burao supported by Save the Children UK: meeting with the members of the Community Education Committee (CEC), the students' association, the parents' association and the Head Teacher ▪ Visit regional hospital in Burao supported by COOPI, meeting with

	14:30-15:00 15:00-19:00	regional health officer <ul style="list-style-type: none"> ▪ Visit to rural school in Coyta, meeting with Head Teacher ▪ Travel to Hargeisa
Sunday 02/03	09:00-10:30 10:30-11:45 12:00-13:15 14:00-15:15 16:00-17:30 18:00-19:30 20:00-21:30	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meeting with Ali Ibrahim, Minister of National Planning ▪ Meeting with Ministry of Education: Hassan Hayi Mohamoud (Minister of Education), Mohamoud Garaad Mohamed (Minister of State), Ali Abdi Odowaa (Director General, Ministry of Education), Ismail Mohid Madar (Vice-minister of Education) ▪ Meeting with House of Representatives: Abdilaziz M. Samaleh, 1st Deputy Speaker and Bashe Mohamed Fara, 2nd Deputy Speaker ▪ Meeting with local NGOs: Omar Sh. Abdirahi (Havoyoco) and Ahmed Ibrahim Awale, Amina Ahmed Gulaid, and Shukri H. Ismail (Candlelight) ▪ Focus group with Somaliland NSA structure (participants are marked with ** in participants list below) ▪ Meeting with Amina M. Warsame and Suad Ibrahim Abdi, Nagaad ▪ Dinner meeting with Hussein Elmi Warsame, Ministry of Education (1991-2003)
Monday 03/03	07:00-08:00 08:30-09:45 12:00	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Breakfast meeting with Duncan Maina and Fatuma Abdilahi, Safe the Children UK ▪ Meeting with Africa 70: Mohamed Ibrahim Horreh and Maurizio Gatti ▪ EC flight Hargeisa-Nairobi
Tuesday 04/03	10:00-10:30 10:30-11:30 11:30-12:30 14:30-15:30	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meeting with David Richards, SPAS programme manager ▪ Meeting with Nimo Mohamud, NGO consortium Executive Assistant ▪ Meeting with Siddig Ibrahim, Head Somalia Support Secretariat ▪ Meeting with Elena Vilar Pascual, ECSU Finance & Contracts Officer
Wednesday 05/03	09:00-10:00 10:15-12:00 13:00-14:00 14:00-15:30 16:00-17:00	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meeting with Verity Johnson, Programme Manager Oxfam UK ▪ Meeting with COOPI: Anna Maria Silingardi, Annita Owino, Paula Grinel ▪ Meeting with Aadrian Sullivan, ECHO ▪ Meeting with Isabel Candela, Programme Officer Rule of Law and Security ▪ Meeting with Fanny Dabertrand, Programme Officer Somalia, Embassy of Sweden/Sida
Thursday 06/03	08:00-08:45 08:45-09:45 10:00-11:00 12:00-12:45	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meeting with Richard Hands, Counsellor ECSU ▪ Debriefing visit Burao with Edda Costarelli, ECSU ▪ Meeting with Anne Maria Madsen, Counsellor Royal Danish Embassy ▪ Meeting with David Bell, Somalia Programme Manager DFID ▪ Meeting with Filiep Decorte, Programme Manager UN Habitat ▪ Meeting with UNDP Somalia: Jorg Kühnel, Moe Hussein and Khalif Fara
Friday 07/03	09:30-10:30 afternoon	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Debriefing mission for ECSU ▪ Document analysis, report writing
Saturday 08/03	08:30 11:00-12:00 17:00-18:30 19:00-20:00 20:00-21:00	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Flight Nairobi- Entebbe ▪ Briefing on conference by Ivan Campbell, Saferworld ▪ Focus group with NSA group South-Central Somalia (participants are marked with *** in participants list below) ▪ Meeting with Ahmed Mahamed Ali, Somali Human Rights Defenders Network ▪ Meeting with NSA team, Centre for Research and Dialogue

		(CRD): Abdullahi Mohamed Sheegow, Mohamed Hussein Enow, Ismaili Beina Barre
Sunday 09/03	10:00-10:30 10:30-11:00 10:30-12:00 13:00-14:00 afternoon 17:00-18:00 23:00	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meeting with Abdulkadir Mohamoud Walango, media representative ▪ Meeting with Hassan Sh. Ahmed, private sector representative ▪ Meeting with Abdurahman Osman, Director PDRC ▪ Meeting with Jibril Ibrahim Abdulle, Director CRD ▪ Conference attendance ▪ Meeting with Terrence Lyons and Ken Menkhaus, consultants USAID Governance and Democracy Assessment Somalia ▪ Flight Entebbe-Amsterdam
March 2008		Report writing

ANNEX 3: LIST OF PEOPLE INTERVIEWED

	Name	Organisation	Function
EC Delegation			
	Georges-Marc André	EC Delegation to Kenya	Minister-Counsellor, EC Special Envoy for Somalia
	Richard Hands	EC Delegation Somalia Operations Unit	Head of Sector: Governance & Coordination
	Mila Font	EC Delegation Somalia Operations Unit	Non-State Actors, Human Rights and Gender
	Walid Musa	EC Delegation Somalia Operations Unit	Reconciliation and Conflict Prevention
	Isabel Candela	EC Delegation Somalia Operations Unit	Governance and Security Sector Reform
	Jeremy Brickhill	EC Delegation Somalia Operations Unit	Security Sector Reform
	Paula Vazquez-Horyaans	EC Delegation Somalia Operations Unit	Head of Section Rural Development and Social Services
	Manfred Winnefeld	EC Delegation Somalia Operations Unit	Education & Health
	Edda Costarelli	EC Delegation Somalia Operations Unit	Programme Co-ordination & Quality Assurance
	Ernest Njoroge	EC Delegation Somalia Operations Unit	Programme Officer Livestock Sector
	Stéphanie Rousseau	EC Delegation Somalia Operations Unit	Food Security
	Elena Vilar Pascual	EC Delegation to Kenya	Finance & Contracts Officer
	Aadrian Sullivan	EC DG for Humanitarian Aid (ECHO)	Programme Officer Somalia & Kenya
	Marcelino Benet	EC Delegation Puntland Liaison Office	Liaison Officer Puntland
	Ahmed Khalif	EC Delegation Somalia Liaison Office	Liaison Officer South Central Somalia
	Abdullahi Ga'Al	EC Delegation Somalia Liaison Office	Liaison Officer South Central Somalia
*	Alberto Fait	EC Delegation Somaliland Liaison Office	Liaison Officer Somaliland
*	Ulf Terlinden	EC Delegation Somaliland Liaison Office	Liaison Officer Somaliland
Other donors			
	David Bell	Department for International Development, DFID	Somalia Programme Manager
	Fanny Dabertrand,	Embassy of Sweden/Sida	Programme Officer Somalia
	Anne Maria Madsen	Royal Danish Embassy	Counsellor
	Filiep Decorte	UN Habitat	Programme Manager

Evaluation of EC aid delivery through Civil society organisations; Country note for Somalia; March 2008; PARTICIP GmbH

	Moe A. Hussein	UN Resident Coordination Office	UN Coordination Officer
	Khalif Farah	UNDP Somalia	
	Jorg Kühnel	UNDP Somalia	
	Terrence Lyons	Center for Global Studies, George Mason University	Codirector, consultant for USAID Democracy and Governance Assessment Somalia
	Ken Menkhaus	Davidson College	Professor of Political Science, consultant for USAID Democracy and Governance Assessment Somalia
Coordinating bodies			
	Siddig Ibrahim	Somalia Support Secretariat	Head of Office
	Nimo Mohamud	NGO Consortium	Executive Assistant
	David Richards	NGO Consortium	SPAS programme manager
Somaliland Government			
	Hon. Ali Ibrahim	Ministry of National Planning and Coordination	Minister of National Planning & Coordination
	Hassan H. Mohamoud	Ministry of Education	Minister of Education
	Mohamoud Garaad Mohamed	Ministry of Education	Minister of State
	Ali Abdi Odowaa	Ministry of Education	Director-General
	Ismail Mohid Madar	Ministry of Education	Vice-minister of Education
	Hussein Elmi Warsame	Ministry of Education	Former DG Ministry of Education (1991-2003)
		Regional education officer and colleagues	
	Saeed Shine Fara	Regional health officer and colleagues	
	Abdilaziz M. Samaleh	House of Representatives	First Deputy Speaker
	Bashe Mohamed Fara	House of Representatives	Second Deputy Speaker
International NGOs			
Nairobi			
	Jack Hjelt	Interpeace	Advisor Eastern and Central Africa
	Johan Svensson	Interpeace	Regional Advisor Eastern and Central Africa
	Abdirahman Raghe	Interpeace	Senior Programme Officer Eastern and Central Africa
	Ivan Campbell	Saferworld	Head of Africa Programme
	Faisa Loyaan	Saferworld	Project Co-ordinator Somalia
	Ekitale Lokaale	Oxfam Novib	Human Rights Programme Officer

	Joyce Kathambi Muchena	Oxfam Novib	Programme Officer Child Protection
	Abdullahi Haider	Oxfam Novib	Education and Capacity Building Programme Officer
	Verity Johnson	Oxfam UK	Programme Manager South Somalia
	Peter Klansoo	Danish Refugee Council, DRC	Regional Director
	Caroline K. Lintari	Heinrich Boll Foundation	Somalia Programme Coordinator
	Hibo Yassin	COSPE	Regional Coordinator
	Linda	COSPE	Programme Assistant
	Paula Grinel	COOPI	Regional Representative Kenya/Somalia/South Sudan
	Anna Maria Silingardi	COOPI	Health Coordinator Somalia
	Annita Owino	COOPI	Health Coordinator's Assistant
Somaliland			
	Adan Yusuf Abokor	Progressio	Country Representative
*	Charles Wabwire	Norwegian Refugee Council, NRC	
*	Jon Erik Nygaard	Norwegian Refugee Council, NRC	
*	Patrick Balla	Adventist Development and Relief Agency, ADRA	
*	Hancox W. Jadko	Adventist Development and Relief Agency, ADRA	
*	Paul Mattison	Africa Educational Trust, AET	Head of Office
*	Hassan Ahmed	Africa Educational Trust, AET	Programme Manager
*	Mal Ralston	Danish Refugee Council, DRC	Head of Office
*	Peter Sass	German Agro Action, GAA	
*	Mahid Abdi Hussein	MFI	
*	Duncan Maina	Save the Children UK (SC-UK) – South Central Somalia	Programme Manager
	Aden Derie Egel	Save the Children UK	Education Project Officer
	Fatuma Abdilahi	Save The Children UK	Deputy Education Project Manager
	Abdi Duale Ali	Save the Children UK	Deputy Education Project Manager
*	Michael Mahwt	Save The Children Denmark, SCD	
*	Hasheem Simba	Save The Children Denmark, SCD	
*	Ole Holtved	Interpeace	
*	Peder Pedersen	Interpeace	
*	Ahmed Abdi Bakal	German Red Cross, Somalia Red Crescent Society, GRC/SRCS	

*	George Matete	Terra Nuova	
*	Adan Dule	BBC World Service Trust	
*	Ahmed Askar	COOPI	Project Coordinator Burao Hospital
	Abdinasir Hassein	COOPI	
	Abdi Yassan H. Sulewan	COOPI	
	Abdikadir Musse Abdi	COOPI	
	Maurizio Gatti	Africa 70	
	Mohamed Ibrahim Horreh	Africa 70	Assistant Manager
Local NSAs			
Somaliland			
	Omar Sh. Abdirahi	Havoyoco	Director
	Shukri H. Ismail	Candlelight	Chairperson
	Amina Ahmed Gulaid	Candlelight	Executive Director
	Ahmed Ibrahim Awale	Candlelight	Deputy Director/Fund Raising Officer
*	Amina M Warsame	NAGAAD	Executive Director
*	Abdikarim Aden Omar	NAGAAD	
	Suad Ibrahim Abdi	NAGAAD	Chairwoman
**	Anwar Abdirahman Warsame	SAHAN (HIV network)	
**	Mohamed Ali Mohamed	Hornpeace	
**	Liban Mohamoud Isse	ARECSMED (Africa research, media, development)	Project coordinator
**	Abdikadir A. Ismail	Academy for Peace and Development, APD	
**	Jasfar Maxid Gadaweyne	Academy for Peace and Development, APD	
**	Wala Abraham H. Musa	Coalition of Human Rights	
**	Mustafa Saaid Dhimbail	Media, journalist association	
**	Abdiqami Jousuf Allahin	Somaliland Media Association, SMA	
**	Ismail Essa Abrah	Forum for Peace and Governance, FOPAG	
**	Deeq Abdi Hasi	United Livestock Professionals Association, ULPA	
**	Amina Farah Aoshe	Natural Resources Development and Women Empowerment in Business	
South-Central Somalia			

***	Abdulladir Mohamed Halane	Private sector representative	Focal Point Somali Telecommunications
***	Abdukarim Sheikh Ibrahim	Somali Orphanage	Director
***	Habiba Haji Jimale	Peace and Human Rights Network	
***	Zeinab Ahmed Farah	Galgudud Women Development Association, GAWDA	
***	Ahmed Mohamed Farah	Private sector representative	Focal Point Somali Aviation
***	Abdulladir Sheikh Abdullahi	Jubalandese Charity Centre	Director
***	Abdukarim Aweis Abo	Lower Shabelle Youth Network	Chairman
***	Kaha Ali Koble	Women Business Development	
***	Abdukarim Moallim Yaro	Delta Construction and General Services, professionals association	
	Ahmed Mahamed Ali	Somali Human Rights Defenders Network, SORHIDEN	Director
	Abdulkadir Mohamoud Walango	Media representative	Chairman East Africa Media Institute
	Hassan Sh. Ahmed	Private sector representative	Managing Director Horseed Fresh Juice Factory
	Jibril Ibrahim Abdulle	Centre for Research and Dialogue, CRD	Director
	Abdullahi Mohamed Sheegow	Centre for Research and Dialogue, CRD	NSA team
	Mohamed Hussein Enow	Centre for Research and Dialogue, CRD	NSA team
	Ismali Beina Barre	Centre for Research and Dialogue, CRD	NSA team
Puntland			
	Abdurahman Osman	Puntland Development Resource Centre, PDRC	Executive Director

ANNEX 4: LIST OF DOCUMENTS CONSULTED

EC documents

- EC, 2000. *Cotonou Partnership Agreement*
- EC, 2001. *Communication from the Commission on Conflict Prevention*, COM(2001) 211 final.
- EC, 2002. *Communication on the Participation of Non-State Actors of 2002*<<<...>>
- EC, 2004. 'Guidelines on Principles and Good Practices for the Participation of Non-State Actors in the development dialogues and consultations' (November 2004).<<<...>>
- EC, 2006. *Communication from the Commission. Strategy for Africa: An EU regional political partnership for peace, security and development in the Horn of Africa*, COM(2006) 601 final.
- EC, 2006. *Communication from the Commission. A Concept for European Community Support for Security Sector Reform*, COM(2006) 253 final.
- EU, 2006. *EU Concept for support to Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR)*, Approved by the European Commission on 14 December 2006 and by the Council of the European Union on 11 December 2006
- EC, 2007. *Communication from the Commission. Towards an EU response to situations of fragility - engaging in difficult environments for sustainable development, stability and peace*, COM(2007) 643 final

ECSU strategy and policy documents

- EC, 2002. *European Commission Strategy for the Implementation of Special Aid to Somalia, 2002-2007*.
- EC, 2008. *Somalia Strategy Paper for the period 2008-2013*, draft internal document.
- ECSU, 2000. *Policy presentation of the Integrated and Co-ordinated EC Support Programme to Promote Peacebuilding and Good Governance through Stimulation of Civil Society Organisations in Somalia*, internal document, 31 May 2000.
- ECSU, 2003. *Updated Strategy for Peace building and Civil Society*, draft internal document.
- ECSU, 2003. "From Protracted Emergency to Sustainable Livelihoods", *EC Intervention Strategy for Rural Development and Food Security in Somalia*. A document in support of the EC Strategy for the Implementation of Special Aid to Somalia, draft internal document, January 2003.
- ECSU, 2006. *EC Intervention Strategy and Policy Considerations for Education and Training Sector*. A document in support of the EC Strategy for the Implementation of Special Aid to Somalia, January 2006.

Programme documents and evaluations

- EC, 2002. *Financing conditions 4th rehabilitation programme for Somalia*, SO/6031/000
- EC, 2004. *Financing conditions 5th rehabilitation programme for Somalia*, SO/6029/003
- EC, 2006. *Financing Proposal Somalia Recovery Programme*, 9 ACP SO 3/9 FED GPR 10
- EC, 2007. *Financing Proposal Somalia Recovery Programme II*.
- ECORYS, 2006. *Evaluation of the European Commission 's Support to Somalia*, draft final report.
- ECODES, 2003. "EC Assistance to Somalia: Evaluation of the EC Third Rehabilitation Programme and the 1998-2000 Italy-EC Framework Agreement for Co-financing", Final report
- Evaluation of the EC support to the IGAD Somali National Reconciliation Process (and specifically EC funded projects in support of civil society participation in phases 2/3 of the process)*, final report, 2003.
- Final Evaluation of Strengthening of Somali Civil Society (Phases I and II)*, 2005;

Interpeace Somali Programme, Dialogue for Peace – Phase II 2006-2008, Progress Reports from following reporting periods: FY06Q3-4 (JULY – DECEMBER 2006), FY07 Q2 (April-June 2007), FY07 Q3 (JULY-SEPTEMBER 2007)
Saferworld Evaluation, *Creating a Non State Actors Forum in Somalia*, Final evaluation report, February 2003
WSP International Dialogue for Peace Programme, Evaluation, August-September 2006

General literature

Republic of Somaliland, Ministry of Education, 2007. *Draft Somaliland National Education Act. Summary of the Draft Act (English/Somali) for Stakeholders.*
Republic of Somaliland, Ministry of Education, 2007. *Somaliland Education Sector Strategic Plan 2007-2011*
Baxter, Zach, 2007. *Somalia and the Union of Islamic Courts: A Somali Response to State Collapse.*
Bayne, Sarah, 2001. *The European Union's Political and Development Response to Somalia*, ECDPM
Fahrenhorst, Brigitte, 2003. *Donor assistance towards Somalia and Somaliland development policy and coherence*, Nairobi, Kenya: Novib
Fahrenhorst, Brigitte, 2007. *Partners in Conflict Prevention and Crisis Management (RoCS II). Case study on Somalia/Somaliland.* Draft internal document – **confidential**
Gundej, Joakim, Omar, A. Ahmed, 2006. *'The predicament of the 'Oday'. The role of traditional structures in security, rights, law and development in Somalia'*, Danish Refugee Council, Oxfam Novib
Menkhaus, Ken, 2007. *The Crisis in Somalia: Tragedy in Five Acts*, African Affairs, 106/204, pp. 357–390
Menkhaus, Ken, 2007, *Governance without Government in Somalia. Spoilers, State Building, and the Politics of Coping*, International Security, Vol. 31, number 3, pp. 74-106
Novib, 2003. *Mapping Somali Civil Society*, Nairobi: Kenya.
Somalia Aid Coordination Body, 2006. *Donor Report 2005*
Support to Piloting the Principles for Good International Engagement in Fragile States. Synthesis Report, 2006, Fragile States Group, OECD/DAC, 2006
World Bank, 2005. *Conflict in Somalia: Drivers and Dynamics*

ANNEX 5: CASE STUDY

Multi-stakeholder cooperation in support of a sector wide approach in education

The Somaliland case

'When you go back to our history, everything was top-down. A headmaster could lock the school any day.' Somaliland educationist

Education in Somaliland started from a low capacity base in a weak institutional environment; but it also developed in an environment with strong popular voluntarism and political will, on which a number of donors, INGOs and UN actors grafted their support. It was hypothesised, nevertheless, that given the multiple forms of fragmentation and resulting tensions – between the federal state and the regions, between multiple donors, between external and internal CSOs, between regional authorities and civil society – not enough common and fertile ground could be found for

- widening the service delivery in education and improving the quality
- developing a *sector wide approach to education*.

Another working hypothesis following from the other two relates to the lack of sustainability of efforts in the education sector as a result of gaps, fragmentation and lack of capacities.

The evaluation team spent four days in Burao, the capital of Togdheer – which is one of the six regions of Somaliland. The team was also able to interview multiple governmental and non-governmental stakeholders at the 'national' Somaliland level.

1. Background to education in Somaliland

"In 1991 there were no teachers, no teaching facilities, exercise books and safety was not well established yet. But I managed to bring a number of ex-teachers together. We had to show the community that something was happening. So we started to do something: we selected ten schools, four of which had roofs, and began teaching. Where there were no schools, we did it under the trees or in the shadow of broken walls." This is how Heissein Elmi Warsami remembers the start-up in of the education system after the war in 1991. Because of his and other voluntary efforts, education activities picked up slowly in Hargeisa, the capital of Somaliland. Initially, children were sitting on empty milk cans, and it was a struggle to find chalk and black boards. Communities were asked to donate a small contribution to pay the teachers. When the returnees started coming back the lower primary education system gradually expanded. There were 50 schools by the end of that first year. By the end of 1992 there were 96 schools, with parents committees in every school. One of their roles was to guard the premises at night to protect the schools from looters.

Save the Children UK was the first external actor to come in with support, with UNICEF following soon. It started with small grants (the chalk!) but also with developing syllabi. By 1995, the first group of children graduated from the lowest grade, which triggered a new phase with the establishment of secondary schools. In some cases local authorities also supported the development of schooling at local level. Government encouraged civil society to open its own schools – so small private schools sprang up. Heissein Elmi became the first

Director General of a slowly developing Ministry of Education. The Somaliland government only started to pay salaries in 1996, and begin with the introduction of elementary management systems such as the registration of teachers and children. The Ministry welcomed external technical support in an attempt to organise the department and to respond to a number of basic questions. These questions related to the fundamentals of the education policy (*What kind of education do we give? What do we want from our education?*) and to elementary implementation challenges such as curricula and certification development, or teacher training.

As in most spheres of Somaliland socio-economic and political life, the first post-war decade was mostly about rehabilitation and recovery. The new millennium saw a number of democratic institutions being put in place (the constitution in 2001, followed by presidential, parliamentary and local elections). In 2004, the Ministry of Education started a process of consultations on the education policy and strategy, involving donors, CSOs and Regional Education Officers, higher education institutions, and other government departments. The resulting *Education Sector Strategic Plan 2007-2011* (ESSP 2007) sets out the implementation strategies of the *Somaliland National Education Policy* (2006) and was approved by the Council of Ministers and Parliament. The strategy prioritizes actions, provides the basis for budgeting and for further dialogue and planning with donors and CSOs. .

Although the education system has expanded in a spectacular way since 1991 – with for instance a doubling of gross enrolment figures from 23% before the war to 40% in 2006³¹ – all performance indicators are still amongst the worst in the world. Education operates on a minute budget (US\$ 1,37 million in 2006), with unknown contributions from the Diaspora (mainly channelled to top-up salaries and finance infrastructure) and between US\$ 8 million and US\$ 14 million from INGOs, bilateral and multilateral agencies. There are about fifteen international agencies and NGOs active in the education sector – with most of them fulfilling funding and implementing roles. As yet, there are no serious data systems in place that provide information on areas and needs covered, on costs of the activities, on available resources through the fragmented funding channels, on gaps in the provision of services, etc. A minute part of the available budget is channelled to 6 Regional and to 20 District Education Offices which are given the primary responsibility for service delivery. Another part of their funding is provided through school fees that are collected in regional and district schools. In fact, teachers' salaries are also paid to varying degrees with school fees.

2. Multi-stakeholder cooperation in support of a sector approach in education

The Education Sector Strategy Paper is outspoken about the Ministry's ambitions to steer policy design, but also about its limited access to resources: "One intention of the Strategic Plan is to provide the Ministry's Directors with an opportunity to lead and take initiatives within their areas of responsibility, rather than having their own plans dictated by agencies' and NGOs' plans. (...) In the short term, it has to be acknowledged that the bulk of the resources and the spending power lies with the agencies and NGOs." (p. 36). In the absence of a legal framework, the EC, the largest donor in the education sector, channels its resources exclusively through INGOs and UN agencies. Despite difficulties these multiple actors share the ambition to improve their cooperation and to jointly contribute to developing a sector wide approach to education, and seem to have overcome the tensions that are inherent in this cooperation model.

³¹ Figures are indicative as solid and unambiguous statistical evidence is hard to find.

2.1 The EC and its choice for INGOs and CSOs

After some discouraging experiences with UN agencies, the EC now channels up to 90% of its aid through CSOs. The EC still favours working with UN agencies when the interventions seek to address central issues at macro level within the three entities of Somalia. According to the EC's education specialist, INGOs have a good track record, work cheaper, can more easily avoid the trappings of operating with Somali staff (clan based and *clan biased*) and operate closer to Somali CSOs. Since INGOs and their Somali civil society partners tend to favour working within the local economic context (going through local entrepreneurs, contracting on the local market for construction of schools and equipment) there have been beneficial effects on the local economy. Moreover, working through INGOs and their domestic partners often enhances the chances for capacity development because they are culturally better embedded. Some of the specialised INGOs are also reputed for their conflict sensitive approach, which is vital for preventing or mitigating conflict dynamics that may be further fed by the influx of financial resources. In short, "they have developed a unique understanding of the Somali context and developed valuable partnerships at all levels"³².

2.2 Relations between the state and CSOs

From the discussions with the Minister of Education and his staff, it was clear that they appreciated CSO contributions in areas such as teachers' training, capacity development within the department, strengthening of school management, channelling the top-up payments, and CSO participation in preparing the ESSP. According to the Minister of State, the "*relationship is good with every association, and we take whatever we can get. We have no other choice.*" This expresses well the mixed sentiments and feelings of the ministry about the dependency from aid being channelled through INGOs. The system of funding through INGOs is also perceived to lack transparency, to disfavour Somaliland CSOs, and discourage monitoring by the ministry. In terms of the monthly coordination meetings on education, our interlocutors felt that the calibre of the CSO representation was not always up to standards, something that would "*never happen with the EC*". There was also a feeling that "*there are too many local NGOs working with us*", and that civil society "*should come under each ministry*". The Minister of Education also believed that with there being a strategic plan in place – and with ongoing efforts to finalise the Education Act – conditions were in place for the ministry to exert greater influence and assume more functions in policy and implementation matters.

The Minister of Planning and Coordination clarified that government "*is going after the NGOs*" and he insisted that all CSOs should be submitted to a legislative framework that currently is being developed. In his view, there are too many domestic CSOs. INGOs have become "*mini gods in development processes with no accountability for the people*". A new Inter-ministerial Commission on Aid Management and Coordination has been created, with Working Groups between government, donors, INGOs and local CSOs and using the Reconstruction and Development Programme of Somaliland as its reference framework. The Minister chairs the Inter-ministerial Commission with one of the donors as co-chair. He strongly favoured the reorientation of donor funding through government channels, but also realised that there was "*no consensus from the international development partners*".

Somaliland CSOs and INGOs – though agreeing with the need for a legislative framework on CSOs – feared that the deeper motive behind the government's measures was a desire to gain control over the 'sector' and over aid. At one of the meetings facilitated by Saferworld, Somaliland CSOs also commented that if money was to be channelled through government, there would be no participation from CSOs nor capacity building. Civil society also criticized government's registration procedures, and certain initiatives that don't inspire confidence in

³² 'EC Intervention Strategy and Policy Considerations for Education and Training Sector', (draft), ECSU January 2006

the government's plans such as the hostile *take-over* of the human rights network Shuro-NET, and the shrinking space for media and journalists to exercise the right to freely inform the public.

Box 1: Multi-stakeholder cooperation in the Togdheer region

At the district and sub-regional level, the evaluation team did not pick up any of the tensions at capital level between authorities and civil society organisations. Responsibilities over service delivery in Somaliland have to a large extent been devolved to the regions and districts. The field visit to Togdheer, one of the six sub-regions, gave a picture of respectful cooperation in what was probably a model for multi-actor cooperation on education. The Regional Education Officer, the highest education authority in the sub-region, was keen to receive the team jointly with Safe the Children.

The education activities in Togdheer started small and in a typical manner: with negotiations with Internally Displaced People squatting to school premises over alternative shelters. The number of functional schools rose rapidly between 2001 and 2007 from 17 to 143. With only 3% of the Somaliland education budget reaching the regional and districts offices, there are no resources for operational costs. The Regional Education Officer, therefore, had started to mobilise resources and support where he could find it, with CSOs and with parents. Early in the process of rehabilitation, Safe the Children had provided support to the education authorities for developing a basic education policy and strategy together with material support. It had set aside part of its premises to be used by the Regional Education Officer and his team, and put a vehicle at their disposal. Through INGOs, the EC supported top-up payments (usually a combination of per diems that come with the teacher training), broadened the scope of services delivered, improved the school management and launched initiatives for alternative basic education (adapted to the needs of pastoralist children, using the radio for education purposes and for reaching out to girls and women). INGOs were also instrumental in stimulating or facilitating interaction between school communities, parents associations, district and regional education officers, and to a certain degree also with the Hargeisa based education authorities.

Community participation is key to education since parents partly cover teachers' salaries and operation costs. School or parents' committees, moreover, play an important role in getting children to schools. Often they are the only ones to monitor school management and provide feed back on the quality of the services. Capacity development at this level proved to be efficient, as the team was able to witness when visiting the secondary school in Burao (one of 26 in total in Somaliland!). The session with the school committee, the parents' association, a delegation of the students' body, the head teacher and the Regional Education Officer clearly demonstrated preparedness and an ability to present the different functions, and to openly discuss some of the realisations and problems, such as the lower representation of girls and their higher drop-out rates.

2.3 Roles and functions of INGOs and CSOs within EC cooperation

The EC has worked through INGOs in a range of interventions - in management of the education sector, school management, curriculum development, teacher training, alternative basic education for pastoralist children, adult literacy and life skills, education for disadvantaged children, construction and equipping of schools, water and sanitation school projects, or in field and pilot testing. At critical moments in the process, specialised INGOs stood ready to provide both practical hands-on and vital education management support with proper resources (for the quick responses) or with funding from the EC or other donors. This proximity and flexibility provides INGOs with opportunities to gain trust, but also better insight in the systemic problems the newly developing state structures are experiencing. One example: INGOs are involved in teacher training at the four 'universities' and provide in-service upgrading programmes, yet there is no overall and continuous professional development plan by the Ministry, not even in the Education Sector Support Strategy. When the Ministry started a process of developing this sector strategy, CSOs were solicited to provide their inputs as well. The ESSP can now function as a strategic document and a common framework for cooperation and collective action.

The EC has also engaged with INGOs and their Somaliland partners to broaden the societal base for change, which affects the status quo in areas such as social service delivery. This work includes traditional leaders, with attempts to facilitate greater interactivity among the elders. There is ongoing work to reach out to (often illiterate) Koran teachers and private schools in order to tap into the potential for improved learning. There is also a strong awareness among CSOs of the gender bias in all layers of socio-political and economic life, clearly illustrated by the low attendance rate of girls, the high drop-out rates for those who do find the way to schools and the tendency to ignore the quasi universal practice of female genital mutilation. And of course, there is the community participation component which is so critical for ensuring sustainability (teachers' salaries) and for creating demand and stimuli that will encourage quality improvement and extension of service provision.

So the roles of these specialised INGOs go beyond the mere subcontracting for well defined or limited areas of service delivery. Some of the CSO partners whom the team met clearly demonstrated an ability to think on their feet. They were sensitive to the danger of arrogance (the blinding power of knowledge and resources) and to the need for conflict sensitive, incremental and inclusive approaches. Most of the INGOs seemed to be sensitive to the inherent tensions in the funding arrangements that exclude government. The evaluation team also picked up a sense with some of the civil society interlocutors that they have a responsibility for strengthening the state's capacity to identify and articulate its own functions and roles. Through this cooperation at service delivery level with multiple layers of authorities, civil society contributes to developing a vision of the role of the state in relation to citizens and civil society.

2.4 EC Response mechanisms in the Somaliland education sector

The EC has used its thematic and geographic instruments in a coherent way while implementing its education strategy. The EC co-financed two projects with the NGO co-financing budget line that support capacity development for service extension to people with disabilities and pastoralist children. More consistency results from the interaction within the geographic programming between the governance and the social service delivery pillars. The governance pillar, for instance, supports the various NSA capacity building projects which serve the purpose of enhanced dialogue and cooperation with Somaliland sector authorities.

In an attempt to harmonise efforts and reduce the burden on already weak state structures, the EC cooperates with other donors in the education sector, including USAID. Such cooperation is not always smooth or straight forward, as illustrated by the example whereby Denmark supported technical assistance through an INGO in 2003 which the EC was initially not prepared or able to flexibly and timely support. But the EC gradually appreciated the quality of the work that was delivered by the NGO experts, built on it and leveraged with more resources. According to our Danish interlocutor, this example further illustrated that "some sort of cohesion comes about as a result of the process rather than what is intended". Still, such incremental build-up and the intermediate learning loops have strengthened multi-stakeholder cooperation – involving specialised NGOs – and the gradual move towards a sector wide approach in education in Somaliland.

The Education Sector Strategic Plan is an encouraging example of this multi-stakeholder cooperation under the leadership of the Ministry of Education. The strategy is realistic in its assessment of the "long distance" that Somaliland still needs to travel – and of the time this is likely to take. The ESSP is frank in its acknowledgement that 'the bulk of the resources and the spending power lie with the agencies and NGOs'. And the strategy is explicit in expressing the expectation that "all agencies will ensure that they build capacity within the Ministry's departments with which they are working".

The EC already positively responds to this call: in its support through CSOs for the education sector in Somaliland the concern for contributing to the gradual development of a vision of the role of the state and civil society manifests itself. For the time being, the EC continues to work through projects. But these projects must have an added value - "projects with a vision" as an EC official called them. And they must be integrated within the sector wide process approach. As yet, there is no coordination or harmonisation of financial inputs in the education sector, as the ESSP admits. The monthly coordination sessions between key stakeholders in the education sector may improve the information flow. It is also expected that the efforts at mapping and identifying the added value of the various donors within the CSP partnership (EC, EU member states + Norway) will lead to an improved division of labour and harmonised cooperation.

3 Conclusion: from rehabilitation to a modified sector wide approach

The draft Somaliland Reconstruction and Development Programme (2007) may have been referring to developments in the education sector when it mentioned "recent experience that shows that there is scope for bringing authorities into the decision making and implementation process". This closer cooperation with education authorities at various levels is what has happened incrementally in Somaliland. The EC and other development partners have managed to support the Ministry of Education in committing to a sector wide approach to education. This is being undertaken despite the fact that aid cannot be channelled through government (but mainly through INGOs), and despite the fact that there is less commitment and capacity at federal level. So for the time being, such an educational SWAP is only being piloted in one of the three regions, which may pose problems of future coherence with federal education policies.

At federal level and at regional level the EC will face serious challenges in pursuing this modified sector wide approach to education. At the Somaliland level, the multi-actor cooperation model is under pressure mainly for two interlinked reasons. Partly, some of the authorities in the Somaliland capital insisted on a stronger role for domestic actors – both non-governmental and governmental. Some ministerial interlocutors also criticised the fact that donors' resources for service delivery – and for rebuilding the state – are transferred through CSOs. Though the Minister of Education was positive about working with INGOs and their domestic counterparts, the risk is that colleagues with less direct (or positive) experiences in working with civil society may reduce the space for CSOs to play their multiple roles.

The EC recognises these tensions and risks for the future roles and functions of CSOs ("It takes a while for the state to settle down. Meanwhile it will go through the cycle of doing everything."). It has put its weight behind a longer term strategy of strengthening the multi-stakeholder partnership in education through promoting a sector wide approach to education. Over time, this approach carries the prospect for strengthening ownership with government, while continuing to work through INGOs and Somaliland CSOs. Importantly, visible change is taking place. Regional authorities (such as the ones in Togdheer) and their CSO partners were anxious to share their experiences. Apparently, they already had opportunities to share these experiences in the capital Hargeisa because the Ministry of Education had expressed an interest in locally grounded pilots or good practices.

In contrast to the working hypotheses, the evaluation team found that the EC's strategies and intervention methodologies were applied in such a way:

- that services gradually expanded with a number of visibly functioning pilot schools, but also with discussions on trade-offs between the speed of such expansion and quality;
- that capacities and commitment have enhanced to develop a multi-stakeholder sector wide approach to education.

The education case in Somaliland demonstrates that the EC has built on the existing levels of commitment and capacities, has strengthened the potential for virtuous linkages among multiple actors, has contributed to strengthening conflict management potential, and has thereby enhanced the chances for sustainability of sector development.

Within the broader Somali context – some of the key challenges will thus be to ensure a level of communication and a quality of cooperation that may (i) ensure interest groups or the various stakeholders to position themselves and benefit from experiences in other parts of the country, (ii) demonstrate the benefits from peace building and institutional development, (iii) demonstrate the benefits from creating an enabling environment for civil society to become effective and accountable partners in service delivery, and (iv) avoid polarisation around what may be perceived as imbalances in funding mechanisms and support levels between the federal level and the regions.

ANNEX 6: ACRONYMS

CPA	Cotonou Partnership Agreement
CSO	Civil Society Organisation
CISS	Committee for International Support to Somalia
CSP	Country Strategy Paper
DFID	Department for International Development
EC	European Commission
ECSU	European Commission Somalia Unit
EDF	European Development Fund
EIDHR	European Initiative for Democracy and Human Rights
ESSP	Education Sector Strategic Plan
EU	European Union
JNA	Joint Needs Assessment
IASC	Inter Agency Standing Committee
IDP	Internally Displaced Person
IGAD	Intergovernmental Authority for Development
IMF	International Monetary Fund
INGO	International Non-Governmental Organisation
LRRD	Link Relief Rehabilitation and Development
MTR	Mid-Term Review
NAO	National Authorising Officer
NGO	Non-Governmental Organisation
NIP	National Indicative Programme
NSA	Non-State Actor
RDP	Reconstruction and Development Programme
REO	Regional Education Officer
RoLS	Rule of Law and Security Programme
SACB	Somalia Aid Coordination Body
SISAS	Strategy for the Implementation of Special Aid to Somalia
SNRP	Somali National Reconciliation Process
SSP	Somalia Strategy Paper
SWAP	Sector Wide Approach
TFG	Transitional Federal Government
TFI	Transitional Federal Institutions
UNDP	United Nations Development Programme
USAID	United States Agency for International Development
WB	World Bank
WSP	War-torn Societies Project