

# ÉTUDE SUR LE FONDS SOCIAL DE DÉVELOPPEMENT

Évaluation réalisée par :  
Claude FANDRE  
Jean Michel REDON

*Annexes*

**Rapport remis en juin 2009**

# ANNEXES

## Sommaire des annexes

Annexe 1 - Liste des sigles développés	3
Annexe 2 - Termes de référence de l'étude	4
Annexe 3 - Enveloppes FSD et typologie des pays	7
Annexe 4 - Liste des postes ayant répondu	9
Annexe 5 - Questionnaire adressé aux postes	10
Annexe 6 - Synthèse des réponses aux questionnaires	13
Annexe 7 - Synthèse des réponses des postes par TD	37
Annexe 8 - Synthèse des bonnes pratiques	49
Annexe 9 - Analyse des rapports d'évaluations et documents fournis par les postes	53
Annexe 10 - Synthèse des entretiens à Paris	58
Annexe 11 - Rapport de mission Bénin	61
Annexe 12 - Rapport de mission Togo	69
Annexe 13 - Rapport de mission Cameroun	78
Annexe 14 - Rapport de mission Éthiopie	91
Annexe 15 - Rapport de mission Sénégal	105
Annexe 16 - Composition du groupe de travail du MAEE	114

# Annexe 1

## Liste des sigles développés

AE	Autorisation d'engagement
AFD	Agence française de développement
AFVP	Association française des volontaires du progrès
AGR	Activités génératrices de revenus
APD	Aide publique au développement
AT	Assistance technique
BAD	Banque africaine de développement
BM	Banque mondiale
CCC	Centre culturel et de coopération
CCF	Centre culturel français
C2D	Contrat de désendettement développement
CE	Commission européenne
CEAN	Centre d'études sur l'Afrique noire
CFSI	Comité français de solidarité internationale
CIEDEL	Centre international d'études pour le développement local
CMB	Comité multi-bailleurs
COCAC	Conseiller de coopération et d'action culturelle
CP	Crédits de paiement
CS	Comité de sélection du FSD
CTD	Collectivités territoriales décentralisées
DAECL	Délégation à l'Action extérieure des collectivités locales
DAH	Délégation à l'Action humanitaire
DAOI	Direction de l'Afrique et de l'océan Indien
DCE	Délégation de la Commission européenne
DCP	Document cadre de partenariat
DGCID	Direction générale de la coopération internationale et du développement
DGM, DGMDP	Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
EAF	Établissement à autonomie financière
ETI	Expert technique international
EVA	Pôle Évaluation de la DGM
FED	Fonds européen de développement
FMI	Fonds monétaire international
FSD	Fonds social de développement
FSP	Fonds de solidarité prioritaire
MAAIONG	Mission d'appui à l'action internationale des ONG
MAEE	Ministère des Affaires étrangères et européennes
MIIDS	Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
OSI	Organisation de solidarité internationale
PARTEVA	Projet FSP « Partenariat en évaluation »
PCPA	Programme concerté pluri-acteurs
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PTF	Partenaires techniques et financiers
RDC	République démocratique du Congo
RP	Rapport de présentation (de projet FSP)
SAFU	Service administratif et financier unifié
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle
TD	Télégramme diplomatique
VI	Volontaire international
VP	Volontaire du progrès
UE	Union européenne
ZSP	Zone de solidarité prioritaire

# Annexe 2

## Termes de référence de l'étude

### Contexte

→ Le « Fonds social de développement » (FSD) est l'outil essentiel des SCAC pour le financement de projets issus des ONG locales et l'appui aux acteurs de la société civile des pays de la ZSP. Cet outil est par définition déconcentré et sa gestion est déléguée aux postes ; sa principale originalité réside dans sa souplesse d'utilisation qui en fait un atout très précieux pour les postes car il est ainsi adaptable à des situations très diverses, utilisant ou non jusqu'à 30 % de l'enveloppe pour un guichet « État ». Une évaluation du FSD a été réalisée en 2002 et a donné lieu à l'élaboration d'une note d'instruction dont l'application a été demandée en août 2004.

La réforme du dispositif institutionnel devrait se traduire, pour ce qui est de la relation entre l'État et les ONG, par une disparition de la MAAIONG dans sa configuration actuelle et la gestion par l'AFD des moyens financiers relatifs à l'appui aux initiatives et au renforcement des capacités des ONG. Dans ce contexte, une évolution de l'instrument FSD, appelé à élargir son champ d'intervention et devenir le principal instrument d'appui des postes pour la réalisation de petits projets, est souhaitable.

Les grandes lignes d'une évolution du dispositif FSD sont les suivantes :

- un dispositif à gestion déconcentrée auprès des postes, en particulier pour le choix des projets ;
- s'appuyant sur la société civile dans sa conception large (acteurs non gouvernementaux) ;
- ouvert à de nouveaux secteurs ;
- pouvant servir de test ou de laboratoire pour des projets innovants, reproductibles ou de plus grande ampleur, s'articulant à des projets de l'AFD ou pouvant déboucher sur des cofinancements avec d'autres bailleurs,

### Justifications de l'étude

Elles découlent du contexte ci-dessus relatif à l'évolution du dispositif institutionnel de l'aide française et à l'évolution des moyens financiers

conservés dans la programmation des postes. Les évolutions des crédits des prochaines années confèrent désormais au FSD une place plus centrale dans le dispositif que cela n'a été le cas jusqu'à présent. L'hypothèse d'une montée en puissance de l'outil FSD sur des objectifs redéfinis nécessite de disposer d'une analyse portant sur les différents usages du FSD dans les postes, permettant de formuler des propositions sur l'avenir possible de cet instrument, en particulier en ce qui concerne ses objectifs et les projets qu'il pourrait financer. Il est souhaitable enfin que cette étude soit réalisée et achevée dans le courant du premier semestre 2009, afin que ses conclusions puissent être utilisées pour l'exercice de programmation 2010.

### Objectifs généraux

L'objectif principal de cette étude est d'établir un état des lieux du FSD au travers de différentes pratiques en vigueur dans les SCAC sur la période 2004-2008, afin de dégager des propositions sur son évolution souhaitable. Le cœur de l'étude porte sur une analyse rétrospective de l'instrument FSD, de l'usage qui en est fait par les postes et de ses modalités de mise en œuvre.

### Objectifs spécifiques

L'étude s'attachera à :

- dresser une typologie des usages, et des pratiques du FSD, ainsi que des bénéficiaires et des projets que les enveloppes ont permis de financer dans les postes concernés :
  - en termes d'objectifs visés : développement local, social, projets centrés sur des groupes de populations vulnérables, renforcement des compétences des acteurs de la société civile,
  - en terme de champ couvert : secteurs, thèmes, bénéficiaires (ONG, groupements communautaires, collectivités locales, guichet État), types d'acteurs de la société civile, taille des projets, zones géographiques,
  - en termes de priorités sectorielles ou thématiques fixées *a priori* (critères d'éligibilité, ciblage),
  - selon les procédures mises en place localement : modalités d'appel à projets, procédures de sélection et degré de sélectivité, décision d'attribution, accompagnement, modes de contractualisation, suivi

- des projets, évaluation,
- en termes de résultats et de viabilité des projets financés,
- et de moyens mis en œuvre : RH, personnel SCAC, VI, recrutement local, enveloppes financières, articulation avec d'autres moyens de la coopération française (AT, projets, AFD) ;
- dégager « de bonnes pratiques » en termes d'objectifs visés, de population cible, de modalités de mise en œuvre, de capitalisation des projets ;
- identifier les risques de détournement ou de dysfonctionnement des procédures actuelles ;
- comparer le dispositif français à ceux d'autres bailleurs ciblés sur des objectifs identiques de financement de micro-réalisations et d'accompagnement de la société civile.

### Questions spécifiques

L'étude devra en particulier apporter des éléments de réponse à des questions spécifiques concernant :

- l'importance accordée par les postes à la visibilité de l'instrument et de ses résultats ;
- le degré de souplesse à lui conserver dans une optique d'outil à gestion décentralisée, et en corollaire le dispositif de contrôle à assurer par l'administration centrale ;
- la gestion des risques au plan local (dysfonctionnements, défaillance, monopoles de fait, etc.) ;
- les moyens humains mobilisés (SCAC, AT) et les possibilités d'externaliser certaines fonctions de gestion (appuis techniques, suivi, évaluation) par recours à des bureaux d'études locaux.

### Méthodologie

L'évaluation suivra une démarche en plusieurs étapes.

La typologie des dispositifs et des usages faits du FSD s'appuiera sur :

- une analyse documentaire permettant d'exploiter les rapports disponibles à la DgCiD :
  - analyse de la circulaire de 2004 (avantages et inconvénients de la souplesse donnée au mode de gestion de l'outil

- déconcentré),
  - rapports de présentation des projets du FSD récemment instruits (comprenant un bilan quantitatif et qualitatif de l'utilisation de la précédente enveloppe),
  - comptes rendus d'activité, évaluations menées par certains SCAC ;
  - la diffusion et l'exploitation d'un questionnaire d'enquête auprès des SCAC (pays de la ZSP ou hors ZSP ayant disposé d'une enveloppe FSD au cours des 4 dernières années) ; ce questionnaire, construit à partir des premiers éléments tirés de l'analyse documentaire, couvrira les principaux objectifs spécifiques liés à la typologie et la mise en évidence des bonnes pratiques :
    - modes d'appel à projets, attention portée à la demande,
    - orientations prioritaires et cibles choisies, degré de sélectivité,
    - procédures de suivi, de contrôle et d'évaluation,
    - appréciation portée par le poste sur la viabilité, la reproductibilité des projets et leur appropriation par les bénéficiaires,
    - communication faite sur l'outil et ses résultats ;
  - une mission de terrain dans trois ou quatre pays (choisis en fonction des logiques d'intervention différentes dans la mise en œuvre des enveloppes FSD) ; cette mission visera plus spécifiquement à dégager des bonnes pratiques desquelles pourront être tirés des enseignements en matière de :
    - ressources humaines pour gérer et compétences disponibles au SCAC,
    - implication des partenaires locaux (comité d'instruction, décision, suivi), perception de l'outil par nos partenaires,
    - modes de travail, attention portée à la demande, appel à projets, dispositifs d'instruction, suivi-évaluation,
    - traitement des priorités sectorielles ou thématiques, sélectivité,
    - capacité des postes à apprécier la viabilité et l'impact des projets, ainsi que leur appropriation par les bénéficiaires,
    - cohérence avec les autres actions de la coopération française sur place,
    - mode opératoire des autres bailleurs, concertation, collaboration avec eux, perception de l'outil par les autres bailleurs.
- Les pays seront retenus après une première analyse typologique. Les missions de ter-

rain des experts pourront être complétées par une analyse plus approfondie menée sur d'autres pays avec l'appui des services ou d'agents du bureau de l'évaluation en mission.

- une phase d'analyse et de synthèse : retour sur les objectifs et questions spécifiques de l'étude.

### **Conduite de l'étude**

L'étude est menée sous la responsabilité d'un comité de pilotage :

- resserré autour de la DgCiD et de la DAOI,
- associant autant que nécessaire des personnes ressources.

### **Compétences requises pour mener l'étude**

L'expertise requise est celle d'une petite équipe composée de deux anciens COCAC ;

cette équipe mène l'étude et en rend compte au CP.

### **Budget**

Le budget prévu pour cette étude est estimé à 65 656 €, comprenant 60 hommes/jours d'experts et la prise en charge de 3 missions de terrain réalisées par les experts. La mise en œuvre des prestations confiées aux experts extérieurs fera l'objet d'une commande passée avec FCI.

### **Calendrier**

Calé en vue d'une analyse disponible fin avril 2009, le calendrier sera le suivant :

- étude documentaire en février 2009,
- enquête auprès des postes, février 2009,
- missions de terrain courant mars,
- analyse et rédaction du rapport, avril 2009,
- remise du rapport fin avril 2009.

# Annexe 3

## Typologie des pays enquêtés

Pays	Enveloppes FSD <sup>1</sup>				Programmation <sup>4</sup>				
	2003-2008 <sup>2</sup>		dernière enveloppe <sup>3</sup>		cumul 2006-2008		2009		2009
	nombre	cumul	année	montant	hors FSP	CP FSP	hors FSP	CP FSP	AE FSD
Afghanistan	1	1,0	2009	3,0	3,8	5,0	2,2	0,7	3,0
Afrique du Sud	(2001 : 0,6)		2009	0,6	7,5	1,7	1,8	0,3	0,6
Algérie	pas de FSD				37,0	6,0	9,8	2,4	0,0
Angola	2	3,6	2007	0,6	4,4	3,0	1,0	0,7	0,0
Bénin	3	3,1	2008	1,2	3,9	5,8	1,1	1,4	0,0
Burkina	2	2,9	2009	0,7	7,6	13,0	2,1	4,2	0,7
Burundi	2	4,0	2008	1,5	3,1	6,4	0,9	1,6	0,0
Cambodge	1	1,2	2009	1,0	6,5	7,6	1,4	1,8	1,0
Cameroun	2	2,5	2009	0,5	8,8	9,2	2,2	0,7	0,5
Cap-Vert	1	0,7	2004	0,7	2,5	1,9	0,5	?	?
Comores	1	1,0	2009	1,5	2,3	1,4	0,7	0,3	1,5
Congo	2	3,3	2008	2,0	4,9	3,7	1,2	0,6	0,0
Côte d'Ivoire	1	2,5	2009	0,4	6,1	3,8	1,1	1,7	0,4
Djibouti	1	0,8	2007	0,8	6,8	0,8	1,6	0,5	0,0
Érythrée	2	0,6	2008	0,3	0,6	0,3	0,2	0,1	0,0
Éthiopie	2	2,5	2008	1,5	3,1	3,7	0,7	0,7	0,0
Gabon	1	0,5	2005	0,5	5,8	3,5	1,2	0,7	0,0
Ghana	1	0,8	2005	0,8	2,6	3,8	0,7	0,4	0,0
Guinée	1	0,8	2009	0,7	3,4	4,5	0,9	0,5	0,7
Guinée-Bissao	1	0,8	2009	0,7	1,8	0,8	0,5	0,2	0,7
Guinée équatoriale					2,0	0,5	0,5	0,2	0,0
Haïti	5	7,8	2008	0,5	6,1	4,8	1,5	0,9	0,0
Irak (hors ZSP)	1	1,0	2009	0,7	6,3	0,5	2,0	0,2	0,7
Kenya	1	0,5	2009	0,3	2,5	1,1	0,6	0,5	0,3
Laos					2,6	2,5	0,6	0,8	0,0
Liban	1	0,5	2009	0,5	11,3	4,5	3,0	1,1	0,5
Madagascar	1	1,1	2009	1,1	7,5	7,5	2,0	2,2	1,1
Mali	2	4,5	2009	1,0	8,6	11,1	2,4	2,3	1,0
Maroc	1	0,7	2004	0,7	38,3	11,2	10,3	1,7	0,0
Mauritanie	1	0,7	2006	0,7	5,2	5,1	1,5	0,3	0,0
Mozambique	1	1,0	2006	1,0	4,5	1,6	1,0	0,4	0,0
Namibie	1	1,0	2006	1,0	?	2,0	0,5	0,3	0,0
Niger	1	2,0	2007	2,0	4,9	5,9	1,3	0,9	0,0
Nigeria	2	1,6	2008	1,0	3,9	2,6	0,9	0,5	0,0
Ouganda	1	0,9	2006	0,9	1,0	0,8	0,2	0,4	0,0
RD Congo	2	5,0	2009	1,0	4,6	7,4	1,4	2,3	1,0
République centrafricaine	2	1,6	2009	0,7	5,2	4,5	1,4	0,7	0,7
République dominicaine	2	0,7	2006	0,5	0,7	1,8	0,2	0,2	0,0
Rwanda	1	0,5	2005	0,5	1,0	1,5	0,1	0,0	0,0
Sao Tomé	(2001 : 0,75)		2009	0,5	2,1	0,8	0,5	0,2	0,5
Sénégal	2	2,7	2009	1,0	10,3	13,7	2,8	2,7	1,0
Soudan	3	5,0	2008	2,0	2,1	3,6	0,7	0,9	0,0
Tanzanie	(2001 : 0,6)				0,8	1,0	0,2	0,1	0,0
Tchad	2	3,3	2009	1,0	7,1	4,2	2,1	1,4	1,0
Territoires palestiniens	2	2,5	2009	0,7	7,4	3,8	2,3	1,1	0,7
Togo	3	3,0	2008	1,2	4,4	3,4	1,2	1,3	0,0
Tunisie	(2002 : 1,0)				25,9	3,3	6,4	0,2	0,0
Vanuatu	1	0,3	2007	0,3	1,5	0,3	0,4	0,1	0,0
Vietnam	1	0,5	2006	0,5	13,5	9,4	3,4	1,2	0,0
Yémen	1	1,0	2009	0,7	2,7	3,1	0,7	0,8	0,7
Zimbabwe	1	0,8	2007	0,8	1,2	0,9	0,3	0,2	0,0
<b>Ensemble</b>					<b>317,7</b>	<b>210,3</b>	<b>84,3</b>	<b>45,3</b>	<b>18,3</b>

1. Montants en millions d'euros.

2. Enveloppes FSD notifiées pendant la période 2003-2008 (années budgétaires).

3. Dernière enveloppe FSD accordée (jusqu'en 2008) ou nouvelle enveloppe FSD en cours d'examen 2009 (non incluse dans le cumul 2003-2008).

4. Enveloppes de programmation notifiées aux postes entre 2006 et 2009.

## Typologie des pays enquêtés

Pays	Typologie pays <sup>5</sup>						DCP <sup>6</sup>	APD ayant transité par des canaux non gouvernementaux en 2007 <sup>7</sup>					Évaluation récente <sup>12</sup>	Autres éléments à signaler <sup>13</sup>
	1	2	3	4	5	6		OSI fr <sup>8</sup>	CT <sup>9</sup>	OSI Étr <sup>10</sup>	ONG loc <sup>11</sup>	Total		
Afghanistan							2008	2,2	0,1	0,1	0,0	2,4	« crises »	
Afrique du Sud							2006	0,8	0,6	0,0	0,3	1,7		
Algérie														
Angola								0,3	0,0	0,1	0,3	0,7		
Bénin							2006	1,1	2,5	0,0	1,2	4,8		
Burkina							2006	1,3	3,6	0,0	1,3	6,2		
Burundi							2006	0,2	0,0	1,3	0,4	1,9		
Cambodge							2006	2,5	0,4	0,2	0,6	3,7		
Cameroun							2006	1,5	0,9	0,0	0,8	3,2	2008	
Cap-Vert							2006	0,0	0,3	0,0	0,3	0,6		
Comores							2006	0,5	0,6	0,0	0,0	1,1		
Congo							2007	0,3	0,1	0,1	0,4	0,9		
Côte d'Ivoire								0,2	0,4	0,0	0,5	1,1		
Djibouti							2006	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1		
Érythrée								0,0	ns	0,0	0,0	ns		
Éthiopie							2006	0,5	0,0	0,0	0,3	0,8		
Gabon							2006	0,2	0,7	0,0	0,2	1,1		
Ghana							2006	0,1	0,0	0,5	0,3	0,9		
Guinée							2006	1,0	1,4	0,0	0,6	3,0	« crises »	
Guinée-Bissao							2008	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1		
Guinée équatoriale								0,0	0,0	ns	0,0	ns		
Haiti							2008	2,4	0,6	0,0	1,1	4,1	« crises »	
Irak (hors ZSP)								0,7	0	0,1	0,1	0,9		
Kenya							2006	0,8	0,0	0,4	0,2	1,4		
Laos														
Liban							2008	2,0	1,8	0,1	0,8	4,7		
Madagascar							2006	3,9	4,5	0,0	1,1	9,5		
Mali							2006	1,4	6,2	0,0	2,0	9,6	2006	Pilote EF
Maroc							2006	1,8	2,9	0,1	0,7	5,5	2007	
Mauritanie							2007	0,4	1,5	0,0	0,3	2,2		
Mozambique							2006	0,2	0,4	0,5	0,4	1,5	En cours	
Namibie							2007	ns	ns	0,0	0,3	0,3		
Niger							2006	1,0	1,6	0,0	0,7	3,3	En cours	
Nigeria								0,1	0,0	0,0	0,5	0,6		
Ouganda								1,0	0,0	0,0	0,3	1,3		
RD Congo							2007	1,7	0,1	0,4	0,5	2,7		Pilote EF
République centrafricaine							03/09	1,0	0,1	0,0	0,1	1,2		
République dominicaine								0,1	0,0	0,0	0,2	0,3		
Rwanda								0,3	0,1	0,0	0,0	0,4		
Sao Tomé								0,0	0,0	0,0	ns	ns		
Sénégal							2006	1,4	6,1	0,1	1,5	9,1	2005	Pôle ONG
Soudan								2,9	0,1	0,2	0,9	4,1		
Tanzanie														
Tchad							2006	1,8	0,6	0,9	0,6	3,9		
Territoires palestiniens							06/09	1,7	0,8	0,1	0,7	3,3		
Togo							2008	0,6	0,9	0,0	0,9	2,4		
Tunisie														
Vanuatu							2006	ns	ns	0,0	0,0	ns		
Vietnam							2006	0,8	3,8	0,0	0,0	4,6		
Yémen							2007	0,6	0,0	0,0	0,0	0,6		
Zimbabwe								0,0	ns	0,0	0,0	ns		
<b>Ensemble</b>								<b>41,3</b>	<b>43,7</b>	<b>5,3</b>	<b>21,5</b>	<b>111,8</b>		

5. Typologie pays 2009 (source SMR).

6. En grisé les pays qui ont signé un Document cadre de partenariat (DCP).

7. Résultats 2007 de l'enquête annuelle (MAAIONG, DAACL, DAH, AFD, postes) sur les crédits d'APD transitant par des canaux non gouvernementaux (ONG et collectivités territoriales).

8. OSI-ONG françaises (en grisé les pays où les enveloppes de crédits MAAIONG sont déconcentrées dans les postes).

9. Crédits AECL de la coopération décentralisée en faveur des collectivités locales françaises (en grisé les pays où les enveloppes de crédits AECL sont déconcentrées dans les postes).

10. OSI-ONG non françaises.

11. Crédits accordés à des ONG locales hors FSD (aide alimentaire, humanitaire, AFD...).

12. En italique, évaluations pays ou étude de cas pays dans le cadre d'une évaluation thématique ; en grisé, évaluation FSD.

13. Expérience pilote Espace France – pôle de coopération non gouvernementale



## Annexe 4

### Liste des postes ayant participé à l'enquête

Pays	Cumul enveloppe FSD	Nombre	Réponse TD	Questionnaire reçu le
Afghanistan	1,0	1		
Afrique du Sud			17-févr	19-févr
Angola	3,6	2		19-févr
Bénin	3,1	3		25-févr
Burkina	2,9	2	05-mars	
Burundi	4,0	2		03-mars
Cambodge	1,2	1		03-mars
Cameroun	2,5	2	16-mars	27-févr
Cap-Vert			31-mars	24-févr
Comores	1,0	1	09-févr	
Congo	3,2	2	27-févr	26-févr
Côte d'Ivoire	2,5	1	02-mars	25-févr
Cuba	nc		mail 09/02	24-févr
Djibouti	0,8	1	05-mars	
Érythrée	0,6	2		24-févr
Éthiopie	1,5	2		25-févr
Gabon	0,5	1	04-mars	27-févr
Ghana	0,8	1	02-mars	24-févr
Guinée	0,8	2	19-févr	17-févr
Guinée-Bissao			25-févr	24-févr
Guinée équatoriale				
Haïti	7,8	5		25-févr
Irak			07-févr	
Kenya	0,5	1	19-févr	19-févr
Laos				
Liban				20-févr
Madagascar	1,1	1		24-févr
Mali	4,5	2		06-mars
Maroc	0,7	1		
Mauritanie	0,7	1	05-mars	24-févr
Mozambique	1,0	1	10-mars	05-mars
Niger	2,0	1	27-févr	02-mars
Nigeria	1,6	2	10-mars	25-févr
Ouganda				18-févr
RDC	5,0	2	25-mars	25-févr
République centrafricaine	1,9	2	16-févr	02-mars
République dominicaine	0,7	2		27-févr
Sao Tomé				23-févr
Sénégal	2,7	2		27-févr
Soudan	5,0	3	10-mars	25-févr
Tanzanie			21-févr	26-févr
Tchad	3,3	2	10-févr	27-févr
Territoires palestiniens	2,5	2		25-févr
Togo	3,0	3	17-mars	26-févr
Tunisie				03-mars
Vanuatu				19-févr
Yémen	1,0	1		03-mars
Zimbabwe				

# Annexe 5

## Questionnaire adressé aux postes sur le FSD

À renvoyer par courriel aux adresses suivantes :  
Daniel.voizot@diplomatie.gouv.fr  
Bernadette.cavelier@diplomatie.gouv.fr  
Avant le 25 février 2009

Cette enquête s'inscrit dans le cadre de l'étude entreprise sur le fonctionnement du FSD dans les postes. Elle a pour objectif de dresser une typologie des usages sur les enveloppes FSD de la période 2004 – 2008, caractériser les pratiques et modes de gestion, apprécier les besoins induits en ressources humaines et les infléchissements éventuellement souhaitables de l'outil et de l'instruction de 2004, en particulier dans le cadre de la réforme du dispositif français d'aide publique au développement.

Les SCAC destinataires de ce questionnaire sont invités à fournir des réponses claires, précises et aussi courtes que possible aux questions des parties I à IV (réponses à inclure dans la séquence ci-dessous). Seule la partie V du questionnaire appelle une réponse plus développée. Chaque fois qu'il sera nécessaire, les documents à joindre le seront sous forme de fichiers électroniques.

PAYS :  
NOM, Prénom :  
Fonction au SCAC :

### I. Le FSD et la stratégie du poste

- 1.1. Positionnement du FSD par rapport à la coopération bilatérale (DCP, C2D, autres FSP, opérations AFD...).
- 1.2. Le poste a-t-il une stratégie d'action vis-à-vis de la société civile ? Une analyse de la société civile locale a-t-elle été réalisée ?
- 1.3. Existe-t-il une relation institutionnalisée avec les représentants de la société civile (DCP, C2D, DSRP et Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide) ?
- 1.4. Positionnement du FSD dans le cadre de la coopération non gouvernementale du poste (projets MAAIONG – déconcentration ou non, existence éventuelle d'un

programme concerté avec les acteurs de la société civile, coopération décentralisée – déconcentration ou non, appui aux collectivités locales, co-développement, aide humanitaire et alimentaire...);

- 1.5. Y a-t-il une stratégie d'utilisation du FSD par rapport à une situation d'État fragile, de pays en crise ou post-crise ?
- 1.6. Positionnement du FSD par rapport aux autres « guichets » des bailleurs de fonds présents et existence d'échanges réguliers avec ceux-ci en matière de coopération de proximité.

### II. Orientations locales pour la mise en œuvre du FSD

- 2.1. Préciser les objectifs principaux du FSD dans le pays ;
- 2.2. Le poste a-t-il des secteurs et thématiques prioritaires pour le FSD ?
- 2.3. Le poste a-t-il une stratégie géographique (urbain, rural, proximité de la capitale, zone cible...)?
- 2.4. Une stratégie par type d'acteurs (associations et groupements, collectivités locales, État, réseaux confessionnels...)?
- 2.5. Une stratégie par rapport au renforcement des capacités de la société civile ?
- 2.6. Une stratégie par rapport au développement local et à la décentralisation (collectivités territoriales) ?
- 2.7. Une stratégie par rapport à des populations particulièrement vulnérables ou défavorisées (enfants des rues, genre...)?
- 2.8. Le poste favorise-t-il plutôt les porteurs de projets efficaces et les opérations rapides et à forte visibilité ?
- 2.9. Le guichet État est-il actif ? Pour quels types d'opérations ?
- 2.10. Les ONG françaises et internationales ont-elles accès au FSD ? Selon quelles conditions ?
- 2.11. Existe-t-il une déclinaison locale écrite des critères de sélection ? (la fournir)
- 2.12. Les services de l'État sont-ils consultés sur la cohérence des projets par rapport aux politiques locales (cartes scolaire et sanitaire, positionnement de forages...)?

### III. Modalités de gestion du FSD

- 3.1. Nombre, numéro, montant et période de mise en œuvre des enveloppes actives au cours de la période 2004-2008 ; joindre le tableau récapitulatif des projets par enveloppe active.
- 3.2. Conformité du champ d'utilisation du FSD par rapport à l'instruction de 2004 (critères d'éligibilité, choix des bénéficiaires, niveau de participation de ceux-ci au financement, valorisation des apports en nature, nature des projets financés...);
- 3.3. Un protocole d'accord organisant le mode de fonctionnement du FSD est-il signé avec les autorités locales ? Préciser lesquelles.
- 3.4. Existe-t-il un calendrier annuel d'instruction et de sélection des projets ? Existence éventuelle d'appels à propositions.
- 3.5. Comité consultatif : composition, niveau de participation des autorités locales et autres représentants, périodicité, appréciation sur l'utilité ; préciser si les porteurs de projets sont invités à y présenter leur projet ; existence éventuelle d'un comité de sélection préalable au sein du SCAC ;
- 3.6. Quel est le taux de sélectivité des projets dans la phase d'instruction : rapport entre le nombre de projets financés et le nombre de projets instruits (requêtes de financement parvenues au SCAC en bonne et due forme) ?
- 3.7. Indiquer la fourchette des montants de participation financière du FSD par projets sur la dernière enveloppe clôturée et le montant moyen ;
- 3.8. Délai moyen estimé entre la réception d'une requête et la signature du protocole de financement du projet ;
- 3.9. Durée moyenne d'exécution des projets ;
- 3.10. Modalités de mise en œuvre privilégiées : subvention directe au bénéficiaire, convention de prestation avec un opérateur, mise en œuvre directe par le SCAC ;
- 3.11. Décrire le dispositif mis en place par le poste pour la gestion du FSD : personnels du SCAC et autres (attaché de coopération, AT, VI, VP...);

- 3.12. Les porteurs de projets bénéficient-ils d'une assistance – accompagnement dans la préparation et l'exécution des projets ? Recours éventuel à des bureaux d'étude pour étudier la faisabilité, des missions préalables d'identification, d'appui technique ou de suivi de bonne exécution ;
- 3.13. Niveau d'utilisation de l'enveloppe de 2 % dédiée au suivi et de l'enveloppe additionnelle de 8 % utilisable pour des appuis techniques et des évaluations ;
- 3.14. Utilise-t-on les modèles types de l'instruction de 2004 (demande de financement par le bénéficiaire, décision de financement, protocole de financement, compte rendu d'exécution) ;
- 3.15. Indiquer le cas échéant les difficultés d'utilisation de l'instruction de 2004 et plus généralement de fonctionnement du FSD (en particulier avis sur les enveloppes de 2 et 8 % dévolues au suivi-évaluation); indiquer les réponses et remèdes éventuels apportés localement.

### IV. Capitalisation, évaluation, communication

- 4.1. Avez vous connaissance de l'évaluation du CD/FSD menée en 2002 ? Commentaires éventuels.
- 4.2. L'équipe FSD participe-t-elle à un réseau de capitalisation et d'échanges sur les bonnes pratiques du FSD, avec d'autres SCAC, localement avec d'autres bailleurs ?
- 4.3. Le poste dispose-t-il d'une base de données des projets et des porteurs ? Partagée avec d'autres institutions (État, bailleurs...)?
- 4.4. Existe-t-il un rapport annuel d'utilisation du FSD ? (joindre ce dernier le cas échéant) ;
- 4.5. Existe-t-il une plaquette de présentation du FSD ? (joindre le cas échéant)
- 4.6. Le poste a-t-il entrepris des actions de formation des ONG locales en relation avec la mise en œuvre et l'évaluation du FSD ? Les décrire brièvement le cas échéant ;
- 4.7. Modalités d'évaluation mises en place par le poste, globale (joindre le rapport de synthèse), et individuelle pour certains projets (indiquer le nombre de projets évalués) ;

- 4.8. Indiquer les bonnes pratiques FSD du poste ; en fournir le recueil s'il existe ;
- 4.9. Communication mise en place par le poste : site Internet de l'ambassade, journées de la coopération française, médiatisation des inaugurations, communiqué de presse, apposition de plaques et logos sur les réalisations physiques...

## **V. Le FSD dans le cadre de la réforme, évolutions souhaitables**

Quels sont du point de vue du poste, les points forts, les points faibles et les évolutions souhaitables ? Développez librement.

## Annexe 6

### Synthèse des réponses au questionnaire reçues des postes

#### → Q 1.1. Positionnement du FSD par rapport à la coopération bilatérale (DCP, C2D, autres FSP, opérations AFD...).

De manière générale, tous les postes indiquent que le FSD s'inscrit dans le cadre du DCP quand il existe (et en harmonie avec le C2D et le PCPA le cas échéant), en complémentarité avec les FSP et les programmes de l'AFD :

- cf. par exemple le Burundi : « outil flexible qui vient en complément des FSP de notre DCP et qui s'inscrit dans une bonne complémentarité avec l'action des autres bailleurs de fonds » ;
- ou le Burkina Faso : « le FSD permet de financer des actions concrètes en matière de lutte contre la pauvreté en cohérence avec le DSRP et le DCP, et en parfaite synergie et complémentarité avec les autres outils du dispositif français de coopération ».

Les mots clés qui reviennent sont « structuration et mobilisation de la société civile, lutte contre la pauvreté, actions à court terme et à forte visibilité ».

L'instrument est considéré comme très utile, même si on ne se fait pas d'illusions dans certains pays sur son impact global (à ne pas confondre avec l'impact de chaque projet), notamment au Cap-Vert et au Cameroun : « la contribution au DCP peut apparaître assez marginale en terme de volume, mais constitue un complément utile au C2D ; instrument le plus approprié pour soutenir des projets à fort impact portés par les OSC. » Ailleurs, l'impression est inverse, comme en Érythrée : « Position centrale à cause du montant de l'enveloppe de programmation. » Ou au Nigeria : « Instrument principal de la coopération bilatérale en matière de lutte contre la pauvreté et d'appui à la société civile. »

Le FSD peut être clairement un instrument politique (influence), comme en période de crise en Haïti : « Le FSD est utilisé pour des projets n'entrant pas dans le champ d'intervention classique pour des actions à court terme et à forte visibilité pour redresser notre déficit d'image »

(au moment des manifestations sur la dette par exemple). Le FSD fut effectivement parfois hors limite de champ.

À noter enfin l'appréciation du Kenya sur le côté fédérateur du FSD pour le poste : « outil transversal permettant d'agréger les différents secteurs ».

#### → Q 1.2. Le poste a-t-il une stratégie d'action vis-à-vis de la société civile ? Une analyse de la société civile locale a-t-elle été réalisée ?

Très peu de postes semblent avoir une stratégie élaborée vis-à-vis de la société civile (nombre de pays n'ont même pas répondu à la question) ; c'est cependant le cas de la Guinée, qui a mis en place un AT auprès de Conseil national des organisations de la société civile et qui dispose d'un PCPA où « la société civile est considérée comme le seul rempart depuis que la junte est au pouvoir » ; du Sénégal où un pôle structuré de coopération non gouvernementale a été mis en place ; c'est aussi le cas dans les autres pays à PCPA, comme le Maroc, le Mali ou le Congo (où « la coopération non gouvernementale est très adaptée à cause de la déficience de l'État » et où le programme « dialogue citoyen » monté par le CFSI sur crédits MAAIONG a permis entre 2004 et 2007 le renforcement de l'organisation collective de 150 associations), ou le Maroc, qui a élaboré une « doctrine d'appui » ; le Soudan affirme avoir une stratégie basée sur les analyses externes existantes (DFID notamment) : « Ce poste s'est donné comme axe principal de soutenir une société civile dynamique et indépendante, facteur de développement durable, par le soutien à des associations et coopératives. »

La Tanzanie fait figure de cas particulier en matière de coordination des bailleurs : « laboratoire en matière d'efficacité de l'aide, où la stratégie d'assistance conjointe a fait l'objet d'un protocole signé entre l'État et les bailleurs, qui touche aussi la société civile et où un cadre commun de soutien aux OSC a été mis en place en 2007 avec l'appui des Pays-Bas ».

Pour le Bénin, qui compte monter un « pôle des projets de proximité – 3P », la stratégie est nouvelle dans le cadre du prochain FSD : « mieux connaître la société civile, avoir un dialogue régulier avec elle, la renforcer... » ; pour Haïti, « la petite équipe du SCAC n'a ni le temps ni les capacités » de bâtir une stratégie.

Pour la plupart des postes, la stratégie d'action vis-à-vis de la société civile se confond en bonne part avec celle du FSD, comme au Burkina Faso : « Le renforcement des capacités de la société civile est une des priorités du FSD, dans un cadre de communalisation intégrale où elle joue un rôle prépondérant aux côtés de l'État et des collectivités territoriales dans la lutte contre la pauvreté. » Au Cambodge, « le FSD et les crédits MAAIONG contribuent à l'émergence d'une société civile organisée », au Gabon, « perspective globale de renforcement d'une société civile faiblement structurée » ou au Mali, « la société civile est la cible privilégiée du FSD, avec la prise en compte des questions de renforcement des capacités, de dynamiques de groupe, de formation... » ; la Tanzanie déjà citée indique à cet égard que « le renforcement des capacités de la société civile est intrinsèque au FSD ».

C'est parfois plus ciblé, comme dans les Territoires palestiniens, « autonomisation des populations les plus vulnérables : femmes, handicapés, enfants », ou plus diffus ou plus indirect, comme au Ghana, « nombreux liens tissés grâce à la mise en œuvre de 3 enveloppes FSD » ou à Madagascar : « le SCAC encourage la mise en place de plates-formes ». À noter enfin, l'existence au Mali d'un FSP « renforcement de la gouvernance démocratique » œuvrant en faveur de l'organisation et des capacités de plaider des associations de citoyens.

Très peu de postes semblent disposer d'une analyse circonstanciée de la société civile locale ; c'est *a priori* le cas de l'Afrique du Sud, de l'Angola (analyse effectuée par un AT en poste dans un ministère en charge des affaires sociales), du Congo (analyse réalisée dans le cadre de la préparation du PCPA ; une autre fiche élaborée à l'occasion du forum d'Accra), du Maroc (PCPA), du Mozambique (« étude sur la société civile menée par le SCAC en 2005 – cartographie – dans l'esprit de Cotonou et en préparation du DCP ») ou du Tchad ; au Burundi, c'est le PNUD qui a réalisé celle-ci. Tous ou presque insistent sur l'inorganisation et le manque de compétences et de structuration de leurs interlocuteurs de la société civile.

➔ **Q1.3. Existe-t-il une relation institutionnalisée avec les représentants de la société civile (DCP,C2D, DSRP et Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide) ?**

La réponse des postes est clairement « non » pour près des deux tiers d'entre eux (la partici-

pation quasi-systématique des représentants de la société civile aux comités consultatifs du FSD n'est bien entendu pas considérée comme une relation institutionnalisée), le manque de structuration de la société civile et l'absence de représentants légitimes étant souvent mis en avant.

Seul le Cambodge fait état de « rencontres régulières quasi-institutionnalisées » et d'une « journée des ONG » partenaires qu'il organise, et seul le Cameroun mentionne le DCP comme espace de dialogue (ainsi que le C2D). Le Congo parle de la « dynamique de structuration » poursuivie dans le cadre du PCPA, le Maroc ne mentionnant à cet égard qu'une « relation avec la coordination du PCPA (pas de collectif organisé et associations structurées en fonction d'idéologies politiques ou religieuses) »

Pour les autres pays qui parlent de concertation avec la société civile, elle ne se fait pas à l'initiative du poste ou dans un cadre « bilatéral », mais intervient au niveau de processus ou d'instances initiées par l'État, la communauté des bailleurs ou même la société civile :

- DSRP (ou CSLP) seulement cité par le Burkina Faso (comité de gestion de l'aide budgétaire en plus), le Congo, la RDC et le Togo (ateliers régionaux) ;
- suites de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et préparation de la rencontre d'Accra (Bénin, Burundi, Cameroun, Mali) ;
- groupe de coordination des partenaires et forum stratégique associant la société civile dans 13 groupes thématiques au Burundi ; concertation structurée à l'initiative du Plan avec l'ensemble des OSC dans les 12 départements au Congo ; groupes thématiques des bailleurs de fonds (auxquels participent la société civile) et rencontres de la société civile avec l'État (Mali) ; réunions de la société civile via les plates-formes à Madagascar ; « forum OCHA et clusters sectoriels des NU » en Haïti...

➔ **Q 1.4. Positionnement du FSD dans le cadre de la coopération non gouvernementale du poste (projets MAAIONG – déconcentration ou non, existence éventuelle d'un programme concerté avec les acteurs de la société civile, coopération décentralisée – déconcentration ou non, appui aux collectivités locales, codéveloppement, aide humanitaire et alimentaire...).**

C'est manifestement une préoccupation pour la plupart des postes significatifs en matière de coopération non gouvernementale, avec une vision totalement ou partiellement intégrée de la coopération non gouvernementale :

- Bénin : va mettre en place un « pôle des projets de proximité – 3P » en 2009, pour mieux coordonner l'ensemble (FSD, ex-MAAIONG, coopération décentralisée, développement solidaire et aide alimentaire) ;
- Burkina Faso : synergie entre ex-MAAIONG et FSD et entre ONG françaises et burkinabés pour le renforcement des capacités (à noter qu'il n'est fait aucune mention de la coopération décentralisée) ;
- Cambodge : FSD en perspective avec les crédits ex-MAAIONG (1 M€ sur 2005-2008), FISONG de l'AFD et coopération décentralisée ;
- Cameroun : outre le PCPA clôturé, enveloppe de 0,85 M€ en 2007 pour les ONG (dont 0,25 pour le FSD) ; une centaine de liens de coopération décentralisée ;
- Congo : PCPA en synergie avec le FSD ;
- Éthiopie : le poste étudie particulièrement les demandes des partenaires d'ONG françaises (cadre crédits MAAIONG) et les projets FSD dans les villes à coopération décentralisée ;
- Guinée : le dispositif de coopération non gouvernementale suit l'ensemble : ex-MAAIONG, PCPA, FSD, développement solidaire ;
- Haïti : réunions SCAC élargies pour la bonne coordination de la « multitude » de programmes : ex-MAAIONG, coopération décentralisée, développement solidaire, aide alimentaire, humanitaire et budgétaire (cyclones) ;
- Liban : l'ensemble DAH/ex-MAAIONG et FSD pèse 3,8 M€ en 2006/2007 et 1,68 M€ en 2008 ;
- Madagascar : recherche permanente de complémentarités avec ex-MAAIONG (ONG françaises et malgaches) et coopération décentralisée (45 partenariats) ;
- Mali : FSD en synergie avec ex-MAAIONG (ONG « prestataires » ne pouvant pas émarger puis relais MAAIONG) et coopération décentralisée (FSD permet de pallier ruptures DAECL) ;

- Maroc : FSD complémentaire au PCPA (à noter aucune indication sur ex-MAAIONG et coopération décentralisée) ;
- Mauritanie : cofinancements mis en place sur FSD avec collectivités françaises ;
- RDC : « le FSD peut accompagner plus loin des ONG déjà appuyées dans le cadre de projets MAAIONG ou d'aide alimentaire » ;
- Sénégal : pôle de coopération non gouvernementale qui gère le FSD, le FSD Casamance, les crédits ex-MAAIONG et la coopération décentralisée (et suit le développement solidaire et a connaissance du FISONG) ;
- Soudan : vision d'ensemble sur ensemble du territoire avec problématiques différentes en fonction des zones (urgence, développement) des crédits MAAIONG, DAH (5,25 M€ depuis 2005) et CIAA (10,4 M€ depuis 2005), en amont du FSD qui peut prendre le relais ;
- Togo : synergie recherchée avec notamment la tenue d'une base de données avec ONG françaises, principales ONG togolaises et coopération décentralisée ;
- Yémen : complémentarité et parfois relais entre FSD, ex-MAAIONG et aide alimentaire.

Ce positionnement du FSD est d'autant plus consolidé dans les pays ayant fait partie du processus de déconcentration des crédits MAAIONG et/ou AECL.

**➔ Q 1.5. Y a-t-il une stratégie d'utilisation du FSD par rapport à une situation d'État fragile, de pays en crise ou post-crise ?**

Nombre de pays font allusion à la grande pauvreté de populations délaissées par ailleurs par les pouvoirs publics ; s'agissant du positionnement du FSD par rapport à une situation conjoncturelle ou endémique telle que visée par la question, on peut citer les pays suivants représentant la moitié des pays concernés par l'outil :

- Angola : FSD 2005 (et 2007 en continuité) clairement positionné sur la post-crise (déminage – un projet de 1,2 M€ sur le FSD 2005 – et réinsertion) ;
- Burundi : le FSD de sortie de crise doit contribuer au processus de démobilisation des anciens combattants, à la reconstruc-

tion des zones sinistrées, à la réinstallation des populations touchées par le conflit ;

- Cameroun : le FSD est aussi utilisé pour accompagner les problèmes posés par la rétrocession de la presqu'île de Bakassi ;
- Côte d'Ivoire : le cible « jeunesse » (en partie incontrôlée) du FSD est clairement liée à la crise avec les objectifs de démobilisation-réinsertion et de stabilisation économique et sociale ;
- Éthiopie : projets de développement rural dans le contexte d'insécurité alimentaire ;
- Haïti : projets en faveur des Droits de l'homme à cause de la situation politique et de la réhabilitation d'infrastructures suite aux cyclones ;
- Kenya : programme de sécurité alimentaire avec l'ONG française Solidarités suite aux violences post-électorales de 2008 ;
- Liban : projets de terrain en vue de redonner confiance aux populations (stress) et de reconstruction dans le domaine socio-économique, en situation de post-crise (Sud Liban) ;
- Mali : stratégie propre au Nord Mali où sévissent des bandes armées avec déconcentration du processus de sélection ;
- Mauritanie : FSD particulièrement utile dans le contexte du gel de la coopération institutionnelle ;
- Ouganda : concentration dans le Nord-Est du FSD (et de l'aide alimentaire) région marginalisée qui peut être considérée en crise (insécurité et déficit alimentaire) ; à noter 5 projets FSD avec le PAM sur la FSD 2002 (sur 2002-2007) ;
- RDC : reconstruction d'écoles après séisme et adduction d'eau en faveur de populations « retournées » (sur FSD 2001 et 2003 : 3 M€ gérés par le PNUD sur le programme de démobilisation) ;
- Sénégal : actions suite aux inondations de 2005 et 2008 et FSD Casamance pour répondre aux conséquences du conflit (relance économique) et hors déminage ;
- Soudan : « tous les projets FSD depuis 2004 consacrés en partie ou totalement à la réconciliation » (tensions permanentes

entre l'État et les communautés et entre elles) ; à noter un centre de formation professionnelle incluant une formation à la paix ;

- Tchad : 3 associations appuyées (réhabilitation) suite aux événements de février 2008 ;
- Territoires palestiniens : oui forcément *même si la réponse du poste n'est pas claire* ;
- Togo : oui pendant la période de troubles ;
- Yémen : le FSD favorise les projets à caractère économique et social dans les zones touchées par la crise alimentaire, le risque de guerre civile et les inondations.

➔ **Q 1.6. Positionnement du FSD par rapport aux autres « guichets » des bailleurs de fonds présents et existence d'échanges réguliers avec ceux-ci en matière de coopération de proximité.**

La participation d'autres bailleurs de fonds aux comités consultatifs va de soi et elle ne constitue pas une réponse à la question. Au total, il n'est pas possible de dire qu'il existe un véritable positionnement du FSD résultant d'une stratégie commune élaborée avec les autres bailleurs de fonds ; tout au plus peut-on parler de coordinations élaborées, voire systématiques dans une dizaine de pays, avec partage des informations, voire cofinancement avec les autres « guichets » ; en particulier :

- Cameroun : il existe des réunions de concertation depuis 2004 – procédures, problèmes, porteurs (à noter le rôle moteur du poste), ainsi qu'une matrice commune sur les financements en faveur des organisations de la société civile et un guide des différents guichets établi en 2008 dans le cadre du groupe thématique des bailleurs sur la société civile ;
- Éthiopie : réseau de bailleurs de fonds sur les micro-projets auquel participe le poste ;
- Guinée : coordination par le SCAC d'un groupe inter-bailleurs sur la société civile ;
- Liban : réunion de coordination « Small Grants Meetings » ;
- Mali : « la recherche de synergies est la règle de base » (exemple du Nord Mali avec un VP pris en charge par le SCAC et



« habillé » par la DCE sur un programme de celle-ci) ; groupe thématique « société civile et processus démocratique » ;

- Maroc : groupe de coordination inter-bailleurs dédié aux microprojets et à l'appui à la société civile ;
- Nigeria : réunions trimestrielles avec les bailleurs bilatéraux ;
- RDC : groupe inter-bailleurs société civile ;
- Tanzanie : « laboratoire en matière d'efficacité de l'aide » (12 États européens représentés) ; plate-forme Internet depuis mars 2008 avec toutes informations sur les bailleurs de fonds et les guichets disponibles ;
- Territoires palestiniens : lien permanent et coordination générale sur tous les programmes ;
- Vanuatu : rencontre une fois par mois (« Small Aid Donors Meeting »).

Pour une dizaine d'autres pays, les relations sont moins formelles, et il s'agit plutôt de coordination informelle et régulière, comme en Afrique du Sud, au Burundi, au Cap-Vert, au Congo (« intervention cohérente mais non organisée »), en Côte d'Ivoire, au Ghana, au Kenya, en Mauritanie (cofinancements recherchés), au Mozambique, en République centrafricaine, en République dominicaine, à Sao Tomé, au Sénégal, au Togo et au Yémen (à noter au Sénégal une présentation conjointe des différents dispositifs auprès des collectifs d'ONG).

Certains pays « majeurs » du FSD semblent regretter une coordination insuffisante ou inexistante du FSD, comme le Bénin (« manque certainement un cadre de concertation avec les autres guichets » ; à noter que c'est maintenant prévu) en Haïti (« aucun contact sauf avec la DCE »), à Madagascar (idem) et au Niger.

#### → Q 2.1. Préciser les objectifs principaux du FSD dans le pays.

Une forte majorité de postes met classiquement en avant comme objectifs principaux du FSD la lutte contre la pauvreté, la résorption des inégalités en faveur des populations les plus vulnérables et la satisfaction de leurs besoins essentiels dans les secteurs sociaux de base (ce qui fait partiellement double emploi avec la réponse à

la question suivante 2.2 relative aux secteurs et thématiques prioritaires).

Quasiment en corollaire, une majorité des postes, donc souvent les mêmes, indique le renforcement des capacités et la structuration des acteurs de la société civile comme priorité jumelle (ce qui fait cette fois double emploi avec la réponse à la question 2.5 portant précisément sur ce thème).

Pour en citer une, la réponse du Nigeria est à cet égard emblématique : « Amélioration des conditions de vie des plus défavorisés, accès aux services de base (notamment en zone rurale) et renforcement des capacités de la société civile (notamment les organisations communautaires). » Certains pays ajoutent les activités génératrices de revenus à cet ensemble et d'autres mentionnent comme cibles privilégiées les collectivités locales dès cette question (questions 2.4 et 2.6). Il est aussi parfois question des Droits de l'homme et de la culture et de la francophonie.

L'examen des réponses des ambassadeurs (par TD séparé) devrait permettre de préciser davantage les objectifs, notamment politiques ; à cet égard, il est intéressant de noter les réponses suivantes :

- l'Afrique du Sud : « Pénétrer les réseaux de la société civile politiquement influente ; éclairage du terrain pour la connaissance des questions sociales ; valoriser l'ambassade comme partenaire au développement. » ;
- l'Angola qui parle aussi de la compréhension de la problématique sociale, de l'image et de la visibilité de la France (celle du FSD est meilleure que celle de la coopération universitaire ou culturelle) ;
- la Guinée qui indique que le FSD est « construit en réponse aux carences de l'État » ;
- le Kenya qui mentionne les projets « innovants » comme un des deux types financés (infrastructures pour l'autre) ;
- le Liban qui cible les zones sinistrées par la guerre de juillet 2006 ;
- Sao Tomé qui mentionne aussi le désenclavement de l'archipel et la préservation de la biodiversité.

À noter enfin que le Maroc, la République centrafricaine (pour sa nouvelle enveloppe), la Tunisie

et le Yémen indiquent clairement comme objectif principal une dévolution du FSD très privilégiée ou même exclusivement en faveur des femmes et/ou enfants vulnérables, sans doute en relation avec les récentes recommandations du département (cette orientation concerne d'autres pays comme on le verra à l'analyse des réponses aux questions 2.2 – secteurs et thématiques prioritaires, 2.4 – types d'acteurs, et 2.7 – stratégie par rapport à des populations particulièrement vulnérables).

➔ **Q 2.2. Le poste a-t-il des secteurs et thématiques prioritaires pour le FSD ?**

Pour 60 % des pays, l'analyse de la liste des thématiques mises en avant dans le questionnaire conduit à la conclusion qu'il n'y a pas vraiment de secteurs prioritaires pour le FSD ; à cet égard, la réponse du Bénin (qui a décidé un resserrement des cibles pour l'avenir) est emblématique : « Décentralisation, éducation, formation professionnelle, développement rural et sécurité alimentaire, commerce équitable, tourisme solidaire, développement social, droits humains, désenclavement, développement local urbain, culture, santé, femmes... » Certains pays citent les projets à caractère social, ce qui reste très large. Haïti et le Niger répondent carrément « non » à la question (pas de priorité).

C'était aussi le cas (pas vraiment de priorités) de la Guinée-Bissao, du Cameroun, de la République centrafricaine ou du Sénégal, qui, pour l'avenir, affichent une priorisation claire en faveur de la problématique « femmes et enfants vulnérables » (femmes actrices du développement et enfance privée de famille, selon les récentes recommandations du département) ; cette priorité est aussi mise en avant par l'Ouganda, la RDC et le Yémen, voire Haïti qui adhère à l'idée sans qu'on sache si ce sera concrétisé ; s'agissant du Yémen, ce pays cible exclusivement les femmes : « projets en faveur des femmes dans les secteurs prioritaires de la coopération française : éducation, santé, droits de la femme, eau et agriculture » (cette réponse de postes citant les populations cibles est clairement redondante avec la question 2.7 relative aux populations particulièrement vulnérables).

Pour les cas particuliers qui se démarquent un peu, à noter :

- Afrique du Sud : projets favorisant la cohésion sociale, la participation de la société civile à la gouvernance locale et le respect des droits de l'Homme ;

- Angola : réinsertion des personnes victimes de la guerre ; priorité aux régions les plus touchées par la guerre ;
- Cap-Vert : formation professionnelle de créateurs de revenus dans l'agriculture (élevage, pêche) ;
- Côte d'Ivoire : la première priorité est l'insertion socio-économique des jeunes (notamment incontrôlés) avec les activités génératrices de revenus ;
- Érythrée : formation, notamment des femmes (« hommes occupés à l'armée ») ;
- Tunisie : lutte contre la marginalisation et l'exclusion, principalement en zone urbaine en faveur des jeunes.

➔ **Q 2.3. Le poste a-t-il une stratégie géographique (urbain, rural, proximité de la capitale, zone cible...) ?**

Pour une moitié des pays, il n'y a pas de priorité géographique clairement affichée (c'est très net, par exemple, pour l'Afrique du Sud, le Congo ou la Guinée qui répondent clairement « non ») ; cette indication est souvent assortie d'un commentaire, sur le ton du regret, de ne pas pouvoir couvrir l'ensemble du pays, ou exprimant la volonté de réduire les écarts ; c'est ainsi que le Burundi souhaite équilibrer l'effort entre la capitale et le reste du pays, que le Cameroun a un « souci d'équilibre difficile à respecter » (Centre et Ouest favorisés de fait), que le Kenya parle de « tentative de couvrir tout le pays » (mais bon nombre de projets sont dans la capitale), que le Niger regrette qu'« au final la majorité des projets acceptés sont situés en zone urbaine », que la RCA exprime son souhait de déploiement en province (« capitale principalement servie pour cause d'insécurité et de difficultés d'accès »), que la RDC semble déplorer de ne pouvoir s'intéresser qu'aux projets accessibles ou situés dans une « zone à présence française (consulat, antenne CCC) » et que la Tanzanie « a un objectif de répartition sur l'ensemble du territoire mais que le Nord est de fait privilégié (plus grande densité géographique et réseau d'ONG mieux organisé) ».

Les cas particuliers intéressants à signaler sont les suivants :

- le Cameroun compte donner la priorité au milieu urbain (Douala et Yaoundé) sur la nouvelle enveloppe « limitée » ;

- l'Érythrée intervient sur les zones proches d'Asmara (« impossibilité de circuler ») ;
- le Ghana a deux régions prioritaires (Ouest et Centrale) pour « concentrer les actions des FSP » ;
- la Guinée-Bissao déclare favoriser depuis 2009 « le milieu rural en direction des femmes, l'urbain et le périurbain en direction de la jeunesse et les zones cibles d'immigration et de trafic d'enfants » ;
- Madagascar privilégie le milieu urbain (les autres partenaires sont plutôt dans le rural) ;
- le Mali (qui a mis en place un fonds spécifique en direction du Nord sur son FSD 2006) déclare se recentrer sur la capitale (« le district de Bamako est la zone la moins aidée par les bailleurs de fonds ») ;
- la Mauritanie favorise Nouakchott et les régions non concernées par le C2D ni trop éloignées (et désertiques) ;
- le Mozambique positionne son action sur les provinces du Sud « où intervient traditionnellement la coopération française » (par ailleurs isolement et difficultés d'accès au Nord) ;
- l'Ouganda favorise les quartiers défavorisés de Kampala et la région du Karamodja (qui a un vrai retard) en liaison avec l'aide alimentaire ;
- le Sénégal cite 6 régions ciblées pour la nouvelle enveloppe ;
- le Togo compte désormais cibler Lomé et sa périphérie « dans le contexte pré-électoral y nécessitant une bonne visibilité et compte tenu du déficit d'image de la France » ;
- quant à l'Éthiopie et au Yémen, ils favorisent *a priori* les zones rurales qui concernent la majorité de la population (respectivement 85 et 70%).

D'autres pays positionnent clairement le FSD en fonction des situations de crise : la Côte d'Ivoire dans le Centre-Est (« où les méfaits de la guerre sont les plus visibles »), Haïti dorénavant davantage sur la ville des Gonaïves (suite des inondations) et le Haut Plateau Central (déficit agricole), le Liban au Sud (le plus touché par la guerre de 2006) et le Soudan plutôt dans les zones de post-conflit depuis le début de la guerre.

➔ **Q 2.4. Le poste a-t-il une stratégie par type d'acteurs (associations et groupements, collectivités locales, État, réseaux confessionnels...) ?**

Pour un tiers des pays, la réponse est « non » (c'est-à-dire que le guichet FSD est ouvert à tous en théorie, y compris l'État – de fait rarement, et les collectivités locales). Par ailleurs, près de la moitié des pays indiquent ne travailler qu'avec les associations, groupements et communautés de base issus de la société civile, excluant donc cette fois *a priori* l'État et les collectivités locales (cf. respectivement réponses aux questions 2.9 et 2.6). À noter que dès cette question, les collectivités locales sont citées par 6 pays et exclues par le Nigeria « pour cause de corruption », l'État aussi par 6 pays, le Cameroun indiquant, quant à lui, fermer le guichet État et abandonner progressivement l'appui aux collectivités locales.

Les réseaux confessionnels sont cités par le Burundi, le Cameroun, le Congo (« églises »), l'Érythrée (« évêché »), le Gabon, la République centrafricaine (« réseaux ayant la confiance des populations et présents partout »), le Soudan et le Tchad, et exclus par l'Éthiopie (« écartés car disposant de moyens »).

Pour les cas particuliers, à noter le Congo et l'Érythrée qui mentionnent (entre autres) les chambres de commerce, Haïti qui n'exclut aucun organisme, mais dispose d'une liste noire (pour cause de corruption), l'Ouganda qui exclut les agences des Nations Unies (« pour cause de bureaucratie »), le Vanuatu qui dit travailler avec « les départements ministériels, les autorités provinciales et les chefs coutumiers », et le Yémen qui cite exclusivement les réseaux de femmes.

➔ **Q 2.5. Le poste a-t-il une stratégie par rapport au renforcement des capacités de la société civile ?**

Très peu de pays répondent « non » à la question (Afrique du Sud par exemple) ; de fait, si peu de pays ont développé des actions spécifiques de formation, une très grande majorité relie directement FSD et renforcement des capacités des acteurs associatifs concernés par les projets ; c'est ainsi, par exemple, que le renforcement des capacités est pour le Maroc « la pierre angulaire du FSD » et que, pour la République dominicaine et la Tanzanie, « c'est la stratégie intrinsèque du FSD ».

Plus précisément, pour cette grande majorité des postes, le renforcement des capacités se fait durant l'instruction et la mise en œuvre des projets, les bénéficiaires étant même littéralement « portés » (on redresse et on corrige en permanence et le FSD est de facto une école de formation) par les moyens disponibles dans les SCAC ou mobilisés par ceux-ci, qu'il s'agisse des cellules FSD proprement dites, des assistants techniques encore en place dans les différents secteurs concernés et enfin de bureaux d'études spécialisés mobilisés sur l'enveloppe de chaque FSD, au niveau de l'instruction (faisabilité) ou de la réalisation proprement dite (maîtrise d'œuvre sur les bâtiments) ; pour certains pays, on cherche à mettre en œuvre une espèce de « tutorat » en faisant accompagner l'association bénéficiaire par une ONG professionnelle, qui peut être du Nord. À titre d'exemples, on peut citer :

- le Burkina Faso : renforcement des capacités dans le cadre de l'instruction et du suivi : missions d'appui-conseil par un bureau d'étude professionnel lors du montage et supervision lors de la mise en œuvre ; visites de terrain par la cellule FSD (dont réunions de chantier) ;
- Haïti : conseil renforcé et accompagnement des porteurs sur le terrain avec l'expertise des assistants techniques des différents secteurs ;
- Togo : accompagnement très important à toutes les phases par la cellule de proximité du SCAC et par le bureau d'études recruté pour effectuer le suivi des projets.

Certains pays ont par ailleurs des initiatives spécifiques de formation en mobilisant le FSD ou d'autres moyens du poste :

- Bénin : financement sur FSD d'un VP mis à disposition de la Maison de la Société civile ;
- Congo : « c'est toute la stratégie du PCPA (*mais pas celle du FSD ?*) qui a pour objectifs de renforcer les organisations de la société civile, de renforcer les dynamiques collectives, d'améliorer le dialogue avec les autorités avec 3 types d'activités : réalisation de petits projets de terrain, services d'appui sur les projets et pour le plaidoyer par le GRET Congo et programmes de formation proprement dite » ;

- Gabon : actions de formation des personnels des ONG spécialisés en forêt /environnement ;
- Ghana : projet ad hoc en 2008 en faveur de la formation des journalistes « pour mieux traiter le processus électoral » ;
- Mauritanie : octroi de bourses de l'État français à des personnels du monde associatif ;
- Mozambique : financement sur FSD de projets spécifiques : création d'un centre de ressources, renforcement d'une association rurale ;
- Ouganda : « projet pilote en 2008 de renforcement des capacités des partenaires du FSD dans un centre de recherche ougandais (évaluation prévue en 2009) » ;
- République centrafricaine : un VI affecté au ministère des Affaires sociales sur la structuration du secteur associatif ;
- Sao Tomé : 2 projets FSD spécifiques, appui à la fédération des ONG (prise en charge d'un VP) et création d'un centre de ressources ;
- Sénégal : appui à deux collectifs en 2008 ;
- Tchad : appui à un collectif dont un programme de formation au bénéfice d'associations locales.

**➔ Q 2.6. Le poste a-t-il une stratégie par rapport au développement local et à la décentralisation (collectivités territoriales) ?**

La question est un peu ambiguë dans la mesure où le développement local est consubstantiel au FSD, et pour une douzaine de pays dont la réponse est « non » (ou « plutôt non »), celle-ci est surtout relative au fait que les collectivités territoriales ne sont pas des bénéficiaires directs du FSD, avec des cas particuliers comme l'Érythrée où les déplacements en province sont impossibles, le Gabon où une « tentative n'a pas été couronnée de succès » et surtout le Cameroun (« les collectivités territoriales décentralisées ne sont plus privilégiées suite à des difficultés sur les précédentes enveloppes et à l'existence d'opérateurs et de financements spécialisés »), le Ghana et le Togo pour lesquels un FSP spécifique décentralisation (dont un volet projets pilotes d'appui aux communes) est mis en place (ça va être le cas aussi en Haïti).

La réponse est clairement « oui » (les collectivités territoriales sont bénéficiaires directs du FSD) pour les pays suivants :

- le Bénin, en attente de la mise en œuvre du prochain FSP d'appui à la décentralisation ;
- le Burkina Faso, où « le contexte de décentralisation et de promotion du développement local sur l'ensemble du pays fait des collectivités locales (et des associations) des interlocuteurs privilégiés du FSD » ;
- le Cambodge où « le processus de décentralisation à ses débuts va demander un accompagnement des collectivités locales comme représentants de la société civile » ;
- le Congo qui indique « encourager la coopération décentralisée, y compris grâce au FSD » ;
- la Mauritanie où « le FSD accompagne la décentralisation et appuie les collectivités locales » ;
- Sao Tomé où « l'appui aux collectivités locales est une des priorités du prochain FSD » ;
- le Sénégal où le FSD « intervient en appui au processus de décentralisation et au renforcement des compétences de collectivités locales, bénéficiant ou non de coopérations décentralisées » ;
- le Yémen où le FSD agit en interaction avec le volet décentralisation du FSP « gouvernance démocratique et sécurité ».

Pour une majorité de pays enfin, déjà précités pour beaucoup, leur réponse stipule clairement que les autorités locales (et collectivités locales – quand elles existent – pas forcément bénéficiaires directs du FSD), doivent être systématiquement consultées sur les projets des associations, qui doivent être montés en concertation avec elles si elles concernent leur zone de compétence. C'est très clairement dit, par exemple, par le Cap-Vert, l'Éthiopie, la Guinée (« la plupart des projets FSD sont dans une logique de développement local en accord ou avec la participation des autorités locales »), Madagascar (« les projets à ancrage territorial montés en partenariat avec les collectivités locales sont favorisés »), le Mali et le Niger (« volonté de conformité des projets avec les plans de développement des communes »), le Nigeria (« impli-

cation écrite des autorités locales demandée dans les projets des associations ») et enfin l'Ouganda.

➔ **Q 2.7. Le poste a-t-il une stratégie par rapport à des populations particulièrement vulnérables ou défavorisées (enfants des rues, genre...) ?**

Mise à part l'Afrique du Sud qui répond « non » la quasi-totalité des réponses fait état de populations cibles vulnérables pour le FSD :

- les femmes en difficulté sont citées par les deux tiers des pays : intégration et promotion de la femme, formation professionnelle et emploi (autonomisation économique), femmes en situation de détresse, victimes de violences sexuelles ou battues, familles monoparentales, filles mères, femmes en milieu carcéral, femmes rurales ; à noter à cet égard que le Yémen ciblait exclusivement les femmes jusque là, que le Sénégal a l'intention de favoriser fortement les femmes sur son prochain FSD, y compris le renforcement des plates-formes, et que le Mali a créé une instance spécifique dénommée « comité de pilotage femmes et populations vulnérables » ;
- les enfants en difficulté sont cités par une majorité de pays : enfance vulnérable en général, enfants privés de famille, enfants des rues, enfants victimes de violences, enfants victimes de la traite, en domesticité et plus généralement trafic d'enfants (Bénin, Guinée-Bissao, Haïti, Togo), travail des enfants, enfants dans les camps (Territoires palestiniens) ; la scolarisation des filles est parfois citée ; à noter enfin l'existence d'un FSP régional avec pour cible les enfants soldats (Soudan et Tchad notamment) ;
- la jeunesse défavorisée ou en difficulté est citée par une douzaine de pays : jeunes des quartiers précaires, jeunes déscolarisés, jeunes à haut risque de désinsertion, prisonniers mineurs...
- quatre ou cinq pays citent les malades du sida ; il en est de même des handicapés ; à noter aussi : les nouveaux migrants en milieu urbain (Maroc), les populations retournées ou déplacées (RDC et Soudan), les réfugiés et le groupe social « intouchables » Akhdams (Yémen).

Il est clair enfin que les récentes recommandations du département en faveur des « femmes actrices du développement et des enfants privés de famille » ont eu de l'effet, ces populations faisant l'objet d'un regain d'intérêt, et cinq ou six pays faisant clairement mention de leur adhésion à celles-ci et à une réorientation significative de leur FSD en ce sens.

**→ Q 2.8. Le poste favorise-t-il plutôt les porteurs de projets efficaces et les opérations rapides et à forte visibilité ?**

L'idée de cette question était d'appréhender si le poste a une attitude plutôt « opportuniste » consistant à sélectionner les projets bien ficelés et faciles à réaliser au détriment des opérations un peu risquées portées par des associations incertaines, mettant ainsi en avant plutôt l'efficacité que la pédagogie (renforcement des capacités de porteurs inexpérimentés) ou d'autres critères thématiques et géographiques. Il semble qu'un certain nombre de postes n'ont pas bien perçu la question, une réponse positive allant de soi (comment pourrait-on s'intéresser à des opérations non efficaces ?).

À cette précaution près, les deux tiers des pays ont répondu positivement, souvent de manière nuancée (« oui, mais ce n'est pas un critère majeur » ; « oui dans la mesure du possible » ; « oui mais pas exclusivement ») ; à noter en particulier :

- Cambodge : « le FSD favorise les projets soutenus par des partenaires solides, avec évaluation des capacités effectuée préalablement par le SCAC, mais les ONG débutantes ne sont pas écartées » ;
- le Congo, où c'est le PCPA qui a une stratégie plus ciblée d'appui aux porteurs de projets ;
- Madagascar : « les porteurs efficaces sont favorisés mais le FSD accompagne leur montée en puissance » ;
- Mozambique (rapport de la chargée de mission qui s'y est rendue) : « le FSD ne finance généralement pas d'association n'ayant jamais bénéficié de subvention de bailleur et intervient en 2<sup>e</sup> financeur » (le questionnaire du poste dit le contraire : « le poste ne privilégie pas les opérations rapides mais plutôt les projets de un à deux ans permettant de renforcer les capacités ») ;

- Nigeria : « équilibre recherché entre porteurs efficaces et projets contribuant à développer les capacités » ;
- Ouganda : « oui, mais il est souvent difficile de juger des compétences » ; et plus loin : « attention portée aussi aux porteurs à faibles capacités (l'objet du FSD est de soutenir les plus démunis : honnêteté et confiance avant efficacité et expérience) » ;
- République centrafricaine : « oui, plutôt les porteurs efficaces après enquête et avec accompagnement » ;
- Soudan : « le poste a volontairement choisi de concilier les deux approches : associations structurées et petits porteurs inexpérimentés et soutenus » ;
- Tchad : « oui, porteurs efficaces, visibles et sûrs avec projets à impact important, mais aussi projets moins évidents en faveur de défavorisés avec fort investissement du poste » ;
- Territoires palestiniens : « oui, car multiplication de petites ONG opportunistes » (manifestement le poste a eu quelques expériences malheureuses) ;
- Tunisie : « oui, on favorise les porteurs efficaces ayant déjà mené à bien des projets » ;
- Yémen : « oui, le poste favorise les porteurs ayant des relations de confiance avec lui ».

À noter que la Guinée-Bissao et le Maroc ont répondu « non » à la question.

**→ Q 2.9. Le guichet État est-il actif ?**

Pour les trois quarts des postes la réponse est clairement « non » et très souvent sans nuances ; pour certains le guichet État fut actif et ne l'est plus (Bénin, Cameroun et Niger par exemple). Quand il est actif, c'est le plus souvent pour un nombre très réduit d'opérations, comme à Madagascar, au Mali, à Sao Tomé, au Sénégal et au Togo. Le Gabon a eu à financer deux projets « politiques » (dont équipement de la police de Libreville).

Au total, le guichet État semble utilisé plutôt « avec des pincettes », à la suite parfois d'opérations malheureuses, et on est bien dans l'esprit de la circulaire de 2004 (qui cible la société civile bénéficiaire, y compris pour les opérations mon-

tées par l'État, certes avec un plafond confortable de 30 % *a priori* trop élevé, comme le précise du reste la Guinée).

À noter que certains pays placent les collectivités locales dans le guichet État (les maires n'y sont peut-être pas élus ; il est vrai aussi que la circulaire de 2004 n'est pas forcément claire à cet égard).

Il faut noter enfin le cas d'Haïti, qui a monté un nombre significatif d'opérations avec l'État entre 2004 et 2008, mais le poste devient plus restrictif (institutions à éviter pour cause de corruption), et les cas de la République centrafricaine (« guichet État très actif si ça profite aux populations »), de la République dominicaine (réponse « oui ») et du Vanuatu (« État correspondant principal du poste »).

→ **Q 2.10. Les ONG françaises et internationales ont-elles accès au FSD ? Selon quelles conditions ?**

La réponse n'est clairement « non » que pour l'Afrique du Sud, le Gabon, la Guinée, le Maroc (« cogestion avec Entraide nationale du Maroc selon ses critères ») et le Vanuatu (le cas ne se présente pas) ; pour le Cambodge et le Sénégal, la réponse est liée à l'existence jusque là des crédits déconcentrés de la MAAIONG (séparation claire des guichets).

Au total, la réponse est donc plutôt « oui », mais avec très souvent le bémol de rigueur attendu, comme, par exemple, l'Éthiopie (« ONG locales prioritaires »), Haïti (« exception pour ONG internationales très performantes ayant un savoir-faire inexistant sur place ») ou Madagascar (« exceptionnellement si le bénéficiaire final n'est pas structuré »). En référence à ce dernier cas, il va de soi que toutes les opérations concernées doivent contribuer au renforcement des capacités des bénéficiaires finaux.

C'est donc dans ce contexte très restrictif qu'il faut examiner la typologie des « oui » globalement très majoritaires :

- pour 6 pays, le « oui » est sans nuance (les ONG françaises et internationales ont accès au guichet FSD de la même façon que les ONG et associations locales) ;
- pour 11 pays, la réponse est « oui », dans la mesure où les ONG ont une existence juridique sur place ou un statut de

droit local – enregistrement ou agrément ou mieux ouverture d'une antenne locale officielle (à noter que l'instruction de 2004 conditionne bien le recours aux ONG internationales à l'existence pour elles d'une « personnalité morale acquise selon les règles en vigueur dans l'ordre juridique du pays concerné ») ;

- pour 7 pays, les ONG françaises et internationales peuvent entrer dans un montage de projet, en soutien ou en partenariat avec une ONG locale (la démarche est même encouragée au Burkina Faso en vue d'un transfert de compétences, et il semble qu'elle devienne systématique en Guinée-Bissau à partir de 2009).

À noter enfin, les cas particuliers de l'Érythrée où MDM est « opérateur principal » du FSD 2008-2010 et du Soudan qui a imaginé un montage où les deux partenaires (ONG internationale et ONG locale) proposent le projet conjointement avec répartition des fonds et paiement direct à chacun.

→ **Q 2.11. Existe-t-il une déclinaison locale écrite des critères de sélection ?**

Pour un certain nombre de postes, il semble que la question ait fait confusion avec les critères d'éligibilité figurant dans l'instruction de 2004 (existence d'une personnalité morale, montant de la contribution du FSD entre 10 000 et 300 000 €, durée inférieure à deux ans, pour ne citer que ceux-là), alors que la question visait les critères de sélection technique complémentaire que les postes ont pu élaborer pour faciliter et objectiver la sélection des porteurs et des projets (par exemple, base associative avérée, références sur d'autres projets avec d'autres bailleurs de fonds, nombre de bénéficiaires du projet, existence d'un référent bâtiment le cas échéant, conformité du projet avec la carte scolaire ou sanitaire...).

Au total, à charge d'inventaire précis des pièces annexes fournies par les postes concernés en complément des questionnaires, et ce, au titre des bonnes pratiques à diffuser le cas échéant, il semble qu'une douzaine de postes disposent d'une grille de critères relativement élaborée, en particulier l'Afrique du Sud, le Burkina Faso, le Congo, l'Éthiopie, la Guinée, Madagascar, le Mali, le Maroc, la République centrafricaine, la République dominicaine, le Tchad et le Yémen.

À noter que quelques postes ont chiffré ces critères de sélection en vue de hiérarchiser les requêtes reçues (Congo par exemple). La liste des critères est parfois incluse dans la fiche d'instruction du projet ou dans un canevas type de présentation de celui-ci, voire dans un mode opératoire plus général établi par le poste pour la gestion du FSD (à voir dans les bonnes pratiques – Q 4.8).

➔ **Q 2.12. Les services de l'État sont-ils consultés sur la cohérence des projets par rapport aux politiques locales (cartes scolaire et sanitaire, positionnement de forages...) ?**

La réponse est « non » pour 4 pays seulement : Burundi (mais la cellule FSD vérifie la cohérence à son niveau), Érythrée (les services de l'État sont omniprésents et le poste évite les contacts au maximum), Tanzanie (« les projets sont de taille modeste » ?) et Tunisie.

Neuf postes considèrent que la participation de représentants de l'État au comité consultatif est suffisante et constitue de facto une consultation implicite. À noter le commentaire du Gabon qui est dans ce cas : « le manque de lisibilité des politiques publiques, en particulier dans les secteurs santé et éducation, n'incite pas à cette démarche » (de consultation préalable des services).

Dans plus d'une vingtaine de pays, la consultation des services de l'État ou des collectivités est systématique chaque fois que nécessaire, et des autorisations écrites sont même parfois exigées auprès des porteurs qui doivent effectuer les démarches (c'est le cas notamment de la Guinée, de la Mauritanie, du Mozambique, du Nigeria vis-à-vis des autorités locales, de la République du Congo, du Sénégal ou du Tchad). La réponse du Sénégal peut sans doute servir de paradigme : « La cohérence avec les plans locaux de développement et les politiques sectorielles est un préalable, et l'accord des autorités locales est requis auprès des porteurs. » Certains postes se servent du canal des assistants techniques présents dans les services, le cas échéant (Haïti, Mauritanie et République centrafricaine), pour vérifier cette cohérence avec les politiques publiques.

À noter le cas particulier du Maroc où les crédits semblent gérés avec Entraide nationale du Maroc.

➔ **Q 3.1. Nombre, numéro, montant et période de mise en œuvre des enveloppes actives au cours de la période 2004-2008. (Joindre le tableau récapitulatif des projets par enveloppe active.)**

La synthèse de cette question apparaît dans le tableau annexé au rapport de synthèse, avec une présentation des pays par ordre d'importance des montants d'enveloppes pendant la période.

L'examen des listes de projets fait apparaître un certain nombre de cas particuliers parmi lesquels on peut citer :

- Angola : un projet de 1,2 M€ de déminage sur l'enveloppe 2005 ;
- Burkina Faso : 0,86 M€ pour le financement d'une salle polyvalente en vue du sommet de la francophonie sur l'enveloppe 2003 ;
- Cambodge : un projet d'urgence avec la Croix-Rouge pour lutter contre une épidémie de dengue et l'organisation d'un tournoi de rugby féminin (événement) ;
- Côte d'Ivoire : 2 projets à concurrence de 498 000 € avec le CERAP comme opérateur en faveur de l'école de sciences morales et politiques sur l'enveloppe 2000 ;
- Érythrée : un seul projet sur l'enveloppe 2008 de 0,25 M€ avec MDM au bénéfice de l'hôpital de Afabet en faveur de la réduction de la mortalité infantile ;
- Gabon : à noter sur l'enveloppe 2001 un projet de recherche (« sur les traces de Paul Belloni du Chailieu ») et un projet de formation au profit des forces de police ;
- Guinée-Bissao : à noter quelques projets culturels, avec une part significative de fonctionnement sur l'enveloppe 2002, création et tournée promotionnelle au Sénégal d'une troupe théâtrale, réhabilitation et appui au fonctionnement d'un ciné-club, édition d'un livre, séminaire de formation de professeurs de français ;
- Haïti : un certain nombre de projets des enveloppes 2004, 2005 et 2006 s'apparentent à des actions ponctuelles habituellement financées sur les crédits d'action du poste, assistance technique et expertise ponctuelles, manifestation culturelle... ; à noter aussi l'installation d'un relais RFI et



75 000 € pour appuyer la politique de codéveloppement (surtout fonctionnement) ;

- Liban : à noter sur l'enveloppe 2001 quelques projets avec frais de personnel et fonctionnement majoritaires : camp d'été, promotion du développement économique au Liban Nord, équipe mobile de santé... ;
- Mali : à noter sur l'enveloppe 2003, l'alliance de Kayes pour 140 500 €, la lutte antiacridienne pour 152 500 € et le projet « points de polarisation des nomades » pour 300 000 €, et, sur l'enveloppe 2006, 2 projets en faveur de l'alliance de Mopti pour 279 000 € au total ;
- Mozambique : à noter sur son enveloppe 2002, un projet d'appui à la filière cinématographique, avec fonds d'appui et le financement de 6 productions dans ce cadre (132 000 €) ;
- Namibie : à noter sur l'enveloppe 2006, un projet relatif au développement de 6 troupes théâtrales et un autre pour la formation de prêtres à la gestion de communauté (séminaire) ;
- Ouganda : 5 projets avec le PAM comme opérateur sur l'enveloppe 2001 et 1 avec le PNUD ; sur l'enveloppe 2006, 1 projet avec UN Habitat ;
- Sao Tomé : à noter sur l'enveloppe 2002, le financement d'un réseau informatique sécurisé au bénéfice du ministère de la Défense et celui d'un réseau informatique et de communication au profit du commandement général des forces armées ;
- Territoires palestiniens : à noter sur l'enveloppe 2007, des projets en faveur d'un hôtel restaurant, d'un salon de soins pour femmes et d'un théâtre, avec chaque fois une part prépondérante relative à la prise en charge de salaires ;
- Vanuatu : 3 projets seulement sur l'enveloppe 2000 de 0,53 M€, dont 2 pour la formation des enseignants.

→ **Q 3.2. Conformité du champ d'utilisation du FSD par rapport à l'instruction de 2004 (critères d'éligibilité, choix des bénéficiaires, niveau de participation de ceux-ci au financement, valorisation des apports en nature, nature des projets financés...).**

La longueur des réponses apparaît inversement proportionnelle à celle de la question, celles-ci apparaissant pour l'essentiel comme un plébiscite en faveur de l'instruction de 2004. Tous les pays ou presque ont répondu « oui » à la question, sans commentaires ou presque, donc sans vraiment aborder les items de ladite question. À noter, par exemple, le Congo (« parfaitement »), la Côte d'Ivoire (« le SCAC suit à la lettre les instructions »), la Guinée (« critères systématiquement respectés »), le Niger (« tous les projets présentés au comité consultatif respectent les conditions prévues dans l'instruction »), la RDC (« champs d'utilisation respectés »), la République centrafricaine (« instruction particulièrement bien adaptée aux réalités locales difficiles »).

Outre le Maroc et la Tunisie qui n'ont pas répondu, on peut noter les difficultés particulières suivantes :

- le niveau de participation des bénéficiaires et, en corollaire, la question des valorisations (de contributions en nature) : Bénin, Madagascar (qui n'exige pas de participation et encourage les cofinancements pour que la contribution du FSD ne dépasse pas les 70 %) et Togo (« niveau de contrepartie parfois subjectif ») ;
- la durée maximale (deux ans) des projets parfois dépassée (Mozambique et Soudan) ;
- le Burkina Faso signale avoir mis en place un fonds de crédits auprès d'une institution locale de microfinance dans le cadre d'un projet d'activités génératrices de revenus ;
- la République dominicaine et le Soudan signalent chacun 3 projets d'un montant inférieur à 10 000 €.

Reste qu'il faudra confronter la réponse à cette question avec celles relatives aux questions 3.14 (modèles types) et 3.15 (difficultés d'utilisation de l'instruction).

→ **Q 3.3. Un protocole d'accord organisant le mode de fonctionnement du FSD est-il signé avec les autorités locales ? Préciser lesquelles.**

24 postes répondent « oui » à la question (signature d'un protocole) et 15 « non » (le Kenya répond à côté de la question et « on ne sait pas ») ; s'agissant des réponses négatives, outre les pays qui n'expliquent pas pourquoi (Afrique du

Sud, Cambodge, Cap-Vert, Haïti, Sao Tomé et Tunisie), les raisons invoquées sont diverses :

- le Burundi fait état d'un accord du département (« situation d'État fragile et en post-crise ») ainsi que le Nigeria (« à cause de la complexité de la structure de décentralisation à 3 niveaux, fédération, États et gouvernement local ») ;
- l'Érythrée déclare la chose impossible (« risque de contrôles et de restrictions ») ;
- pour l'Éthiopie, « les montants sont estimés trop faibles par le ministère des Finances qui n'a ni le temps ni les moyens de suivre nos microprojets » ;
- pour la Guinée-Bissao « les autorités sont consultées en amont » ;
- l'Ouganda fait référence aux accords de coopération de 1970 (qui suffisent ?), la République dominicaine, à l'accord-cadre signé en 1977, et la Tanzanie et le Yémen, au DCP (« FSD encadré par le DCP »).

S'agissant des 24 postes qui procèdent à la signature d'un protocole, 8 précisent qu'une signature intervient à chaque enveloppe, sans que ce ne soit clair pour les autres (rappelons que l'instruction de 2004 ne demande pas une signature pour chaque enveloppe) ; le signataire français est *a priori* toujours l'ambassadeur (et parfois un ministre en visite comme à deux reprises au Bénin – Brigitte Girardin et Rama Yade récemment) ; c'est éminemment variable pour le ministre local cosignataire : affaires étrangères, coopération, économie finances, plan, affaires sociales...

→ **Q 3.4. Existe-t-il un calendrier annuel d'instruction et de sélection des projets ? Existence éventuelle d'appels à propositions.**

Seuls 7 pays semblent (réponses pas toujours claires) avoir un calendrier annuel affiché. De fait, la plupart des pays répondent à la question en citant le rythme de session du comité consultatif, qui se réunit entre une et trois fois par an en général (tous les deux ou trois mois en République centrafricaine), et plutôt de manière pragmatique en fonction du nombre de projets à examiner et... de la disponibilité des crédits de paiement (voire des AE quand le poste est dans l'attente d'une nouvelle enveloppe) ; il faut noter à cet égard la réponse de l'Ouganda :

« Le calendrier suit le rythme de l'administration centrale : l'ambassade communique sur le FSD au moment de la programmation et de la revue de mi-gestion. »

Peu de pays lancent des appels à projets ou à propositions (5 à 6) ; certains abandonnent la procédure, comme l'Éthiopie (trop de bons projets impossibles à financer faute de crédits) ou comptent l'initier (comme le Bénin sur des thématiques précises). C'est de fait 8 pays qui déclarent rejeter *a priori* les appels, jugés inutiles vu le nombre de requêtes déjà reçues sans cela (toujours par rapport aux moyens de financement), voire même à proscrire, comme l'explique par exemple le Mali : « appel à projets rejeté, car il y a déjà trop de projets à gérer et un risque de gaspillage pour tout le monde », ou la République centrafricaine : « pas d'appel à projets qui générerait un afflux massif et nuirait à notre image ».

Certains pays essaient même de rattraper le temps, comme le Congo qui dispose actuellement de « 15 projets en réserve, dont certains ne seront financés qu'en 2010, voire 2011 », le Gabon, pour lequel 15 dossiers étaient déjà à l'étude lors de la présentation de l'enveloppe 2005, et la Mauritanie avec 8 projets qui étaient préidentifiés sur son enveloppe 2006.

→ **Q 3.5. Comité consultatif : composition, niveau de participation des autorités locales et autres représentants, périodicité, appréciation sur l'utilité ; préciser si les porteurs de projets sont invités à y présenter leur projet ; existence éventuelle d'un comité de sélection au sein du SCAC.**

24 pays (soit 60%) sont dans la norme avec la réunion périodique (une à trois fois par an suivant les pays) de comités consultatifs réunissant, à géométrie variable selon les pays, trois « collègues » en plus des services français (dont souvent l'AFD, la Paierie et parfois le SAFU) : représentants des autorités locales (entre 1 et 5), des bailleurs de fonds (entre 1 et 6) et enfin de la société civile (entre 1 et 3) ; côté bailleurs de fonds, la Commission européenne est très souvent citée. Outre ces 24 pays, 6 pays organisent un comité consultatif avec l'État, soit seul (Cambodge et Maroc), soit avec un des deux autres « collègues », bailleurs de fonds (Niger et RDC) ou société civile (Cap-Vert, Côte d'Ivoire et Liban). À noter enfin que les élus locaux sont présents au Burkina Faso et au Sénégal, et un

représentant des coopérations décentralisées au Niger.

Peu de pays font des commentaires sur l'utilité de ce comité, parfois présidé ou coprésidé par l'ambassadeur (Liban, RDC, République dominicaine, Vanuatu notamment), et qui est très souvent précédé d'un comité préalable de sélection (le plus souvent au SCAC mais aussi parfois avec la présence de l'ambassadeur, comme au Tchad, alors qu'il ne participe pas au comité consultatif lui-même) : l'Afrique du Sud indique que le comité « se contente de valider les projets présentés par le SCAC », alors que le Sénégal fait état de « discussions riches » (la vérité est manifestement entre ces deux extrêmes).

Parmi les cas particuliers, il faut noter :

- la République centrafricaine qui réunit un comité consultatif tous les deux mois ;
- le Togo qui passe chaque projet deux fois en comité consultatif (pour instruction puis pour financement), procédure lourde devant être abandonnée en 2009 pour réduire impérativement les délais d'instruction (deux ans en moyenne) ;
- le Mali qui a mis en place en plus un comité spécifique pour les projets « genre » ;
- l'Ouganda qui a décidé de suspendre le comité consultatif (« le dernier comité n'a pas fonctionné »).

Les porteurs de projets viennent les présenter en comité dans 6 pays : l'Érythrée, la Guinée (ils ont droit à une répétition la veille et disposent de quarante-cinq minutes lors du comité), Madagascar (innovation à titre expérimental en 2009), l'Ouganda, le Tchad et le Yémen.

Les autres pays, minoritaires (*a priori* au nombre de 7), qui ne réunissent pas un comité consultatif en bonne et due forme, ont un comité interne à l'ambassade ou même au SCAC : le Burundi (accord département, présidence ambassadeur), l'Érythrée (avec DCE et coopération italienne), l'Éthiopie (avec des personnalités de la société civile éthiopienne et des spécialistes sectoriels), Haïti, la Mauritanie (le comité consultatif n'a pu être mis en place « à cause des changements institutionnels »), le Nigeria (présidence ambassadeur) et la Tunisie.

→ **Q 3.6. Quel est le taux de sélectivité des projets dans la phase d'instruction : rapport entre le nombre de projets financés**

**et le nombre de projets instruits (requêtes de financement parvenues au SCAC en bonne et due forme).**

Il apparaît à peu près impossible de faire une synthèse unitaire des réponses reçues dans la mesure où une partie des postes a, semble-t-il, pris comme base le nombre de requêtes reçues, une autre partie le nombre de requêtes reçues en bonne et due forme (comme c'était demandé) et une autre partie, enfin, le nombre de projets examinés après un premier tri rapide au SCAC (parmi ceux établis en bonne et due forme). À utiliser les chiffres bruts sans discrimination, on se retrouverait ainsi avec un pourcentage variant de moins de 5 % (Kenya, Ouganda, Tchad) à plus de 50 % (Ghana, Madagascar et Yémen).

Quelques pays avouent ne pas disposer de vraies statistiques, ce qui n'empêche pas certains d'entre eux de fournir des chiffres. Pour tenter malgré tout une analyse synthétique des réponses, il faut distinguer deux sortes de pays :

- ceux qui manifestement donnent le nombre de projets financés par rapport au chiffre brut des requêtes reçues (donc non forcément en bonne et due forme), et le résultat se situe entre 5 à 10 % (fourchette basse) et 15 % à 20 % (fourchette haute) : le Bénin, le Burkina Faso (16/150 reçus en 2008), l'Éthiopie (11/80), la Guinée, le Mozambique, le Niger, l'Ouganda (8/180), la République centrafricaine, la RDC, le Soudan, le Tchad (186 reçus) et le Togo (15/200) ;
- ceux qui donnent le nombre de projets financés par rapport au nombre de projets ayant déjà donné lieu à une première sélection, le taux de réussite se situant alors entre 30 et 60 % : le Cameroun (30%), le Burundi (30 à 40 %), la République dominicaine (40 %), le Cambodge (50 %), le Congo (50 %) et Madagascar (60 %).

À titre illustratif, on peut citer par exemple le Mali (20 % des projets examinés par rapport aux requêtes reçues ; puis 60 % de présélection de ces derniers ; puis enfin 97 % en comité consultatif) et la Mauritanie (un tiers sélectionné en première analyse, puis 60 à 80 % de ceux-ci au final).

→ **Q 3.7. Indiquer la fourchette de participation financière du FSD par projet sur la dernière enveloppe clôturée et le montant moyen.**

La typologie des postes n'est pas aisée à établir, d'autant qu'il faudrait pondérer celle-ci avec les enveloppes de FSD concernées ; on se contentera donc de donner quelques tendances et indications générales, concernant 34 postes dont les chiffres sont utilisables s'agissant des fourchettes, et 38 pour les moyennes :

- en ce qui concerne le montant minimal :
  - 16 démarrent à 10 000 € ou moins (avant la circulaire de 2004, le montant minimum était de 7 500 €),
  - 12 entre 10 000 et 20 000 €,
  - 6 à plus de 20 000 €: Angola (25 000), Burundi (30 000), Congo (33 500), Érythrée (54 200), Guinée-Bissao (33 000), Liban (21 300) ;
- en ce qui concerne le montant maximal :
  - 4 pays le limitent à 50 000 € ou moins : Cap-Vert (35 700), Kenya (50 000), Ouganda (29 400) et Vanuatu (26 000),
  - 13 pays ont un montant maximum compris entre 50 000 et 100 000 €,
  - 9 entre 100 000 et 150 000 €,
  - 8 ont un montant maximum dépassant 150 000 € : Côte d'Ivoire (298 000), Éthiopie (160 000), Madagascar (270 000), Mali et Niger (300 000), Sénégal (190 000), Soudan (200 000) et Yémen (162 000) ; ce dernier chiffre est en fait peu significatif, car il concerne habituellement un seul projet bien particulier ;
- en ce qui concerne la fourchette utilisée :
  - 8 pays ont une fourchette (montant maximum – montant minimum) inférieure à 50 000 € (le montant maximum ne dépasse 80 000 € dans aucun de ces pays) : Angola (40 000), Burundi (50 000), Cap-Vert (25 700), Guinée-Bissao (33 000), Kenya (35 000), Nigeria (40 000), Ouganda (20 700), RDC (40 000) et Vanuatu (23 000),
  - 8 pays ont une fourchette supérieure ou égale à 150 000 € : Côte d'Ivoire (284 000), Éthiopie (160 000), Madagascar (258 000), Mali (284 000), Niger (188 000), Sénégal (180 000), Soudan (194 000) et Yémen (151 000) ;
- en ce qui concerne le montant moyen des projets :
  - 8 pays ont un montant moyen inférieur à 30 000 € : Afrique du Sud (22 000), Cap-Vert (19 900), Éthiopie (25 000), Gabon (27 000), Kenya (28 200), Ouganda (17 800), République centrafricaine (28 200) et République dominicaine (14 200),

- 13 pays ont un montant moyen compris entre 30 000 et 50 000 €,
- 14 pays ont un montant moyen supérieur ou égal à 50 000 € : Cameroun (60 000), Congo (70 000), Côte d'Ivoire (70 000), Érythrée (75 000), Haïti (62 800), Liban (59 000), Madagascar (50 000), Mali (63 700), Niger (70 200), RDC (60 000), Sénégal (60 000), Soudan (82 000), Territoires palestiniens (64 200) et Yémen (69 500).

### → Q 3.8. Délai moyen estimé entre la réception d'une requête et la signature du protocole de financement du projet.

Outre 3 pays qui disent ne pas pouvoir répondre (Afrique du Sud, Sao Tomé et Tunisie), l'estimation des délais peut se répartir de la manière suivante :

- 5 pays indiquent moins de 3 mois : Érythrée (« environ 1,5 mois en 2008 »), Guinée-Bissao (« 2 mois maximum »), Liban et Tanzanie (3 mois) et Territoires palestiniens (2 mois) ;
- 16 pays affichent un délai compris entre 3 et 6 mois, indiquant souvent une fourchette ;
- 6 pays donnent un délai supérieur à 6 mois et inférieur à 1 an : Cameroun (6 à 8 mois), Guinée (6 à 12 mois), Madagascar (7 à 8 mois), Mali (5 à 10 mois), Mauritanie (7 mois), Soudan (6 mois à 1 an) ;
- 8 pays donnent un délai d'un an ou plus :
  - 1 an pour le Cap-Vert, l'Éthiopie, le Niger, la République centrafricaine et le Tchad,
  - le Sénégal précise : « entre 3 et 15 mois »,
  - le Congo indique que « cela peut aller jusqu'à 18 mois et même 2 ans, avec les restrictions budgétaires – 15 projets en réserve dont certains ne seront financés qu'en 2010, voire 2011 »,
  - le Togo qui donne comme délai « 2 ans en moyenne » (ce pays procède à un double passage au comité consultatif de chaque projet, un pour accord sur instruction, l'autre pour accord sur financement, cette procédure lourde étant toutefois *a priori* abandonnée en 2009).

### → Q 3.9. Durée d'exécution des projets.

Outre l'Afrique du Sud et la Tunisie qui ne peuvent évaluer cette durée :

- 5 pays affichent une durée moyenne d'exécution inférieure ou égale à 1 an : Cap-Vert (6 à 8 mois), Gabon (8 à 15 mois), Liban (10 mois), République centrafricaine (6 à 9 mois), Vanuatu (6 mois) ;
- 5 pays indiquent 1 an : Angola, Ghana, Guinée, Mauritanie et Tchad ;
- 9 pays sont dans la fourchette 12 à 18 mois : Bénin (16 mois), Cambodge (15 mois), Congo (qui indique en fait « 1 à 2 ans »), Guinée-Bissao (qui indique en fait « 6 mois à 2 ans »), RDC (12 à 15 mois), République dominicaine (14 mois), Tanzanie (14 mois), Sénégal (15 à 20 mois) et Territoires palestiniens (16 mois) ;
- 11 pays répondent 18 mois : Burundi, Cameroun, Côte d'Ivoire, Érythrée, Haïti, Kenya, Mali, Mozambique, Niger, Nigeria et Ouganda ;
- 5 pays répondent 2 ans : Érythrée, Madagascar, Maroc, Sao Tomé et Soudan.

À noter, la réponse particulière et non chiffrée du Burkina Faso : « Certains projets sont prévus sur 1 an, d'autres sur 2, voire 3 ans selon le montant de maturité et de mise en œuvre, pour plus d'efficacité dans l'atteinte des résultats. »

➔ **Q 3.10. Modalités de mise en œuvre privilégiées : subvention directe au bénéficiaire, convention de prestation avec un opérateur, mise en œuvre directe par le SCAC.**

Les trois quarts des pays répondent privilégier la subvention directe aux bénéficiaires sans plus d'indication.

6 pays déclarent utiliser la subvention directe mais aussi le règlement sur factures par le SCAC et les conventions de prestation de service avec un opérateur : Cameroun, Cap-Vert, Gabon, République dominicaine, Sao Tomé et Togo.

Citons par ailleurs les réponses particulières suivantes :

- Burkina Faso : « mise en œuvre très souvent par le SCAC si l'interlocuteur est sans expérience : on fait appel alors à un opérateur qualifié pour accompagner le porteur et le former et à un fournisseur-prestataire de services qui réalise la construction ou l'activité prévue ; les congrégations font l'objet d'une subvention directe » ;

- Mali : « subvention directe privilégiée, y compris si le SCAC règle directement un prestataire (convention entre le prestataire et le bénéficiaire engagé avec le SCAC) » ;
- Niger : « essentiellement opérateur : le demandeur est rarement le bénéficiaire ».

➔ **Q 3.11. Décrire le dispositif mis en place par le poste pour la gestion du FSD : personnels du SCAC et autres (attaché de coopération, AT, VI, VP...).**

La disparité et la richesse des réponses prouvent, s'il en était besoin, qu'on est au cœur du problème, car il en va de l'efficacité, voire de l'existence locale du FSD. Les formules adoptées se sont manifestement dégagées et ont évolué dans le temps, en fonction de l'importance du FSD dans le pays concerné, des possibilités offertes par l'outil lui-même (avant et après l'instruction de 2004), des moyens en personnels autorisés par le département, des compétences locales disponibles dans le pays d'accueil et, il faut bien le dire, de l'imagination de chacun. Le plus généralement, le dispositif français au sens large (notamment attachés de coopération, assistance technique, dispositif culturel...) est mis à contribution et doit apporter sa pierre à l'édifice (« tout le monde est sur le pont ») en fonction de la plus-value de chacun (compétence technique, positionnement géographique...) ; autant que de besoin, il est souvent fait appel en plus à des bureaux d'étude pour compléter l'instruction des projets et aussi pour le contrôle d'exécution (notamment en cas de réalisation d'infrastructures).

Sur 40 réponses disponibles, 23, soit près de 60 %, disposent d'un ou d'une VI, qui dans la majorité des cas (20) peut être considéré comme la personne ressource essentiellement en charge de la gestion du FSD (le plus souvent à plein temps, parfois à mi-temps avec, par exemple, la coopération décentralisée à suivre en plus), et qui dans les autres cas (4) s'inscrit dans un dispositif plus complexe mis en place, soit pour la gestion du FSD seulement, soit plus généralement pour la gestion de la coopération de proximité.

Si à ce chiffre de 23, on ajoute les quelques postes où des VP sont directement impliqués dans le suivi du FSD, c'est au total près de 30 postes (plus de 70 %) où des volontaires sont mis en place en relation directe avec le FSD. Dans tous les cas, ces volontaires ne travaillent bien

entendu pas seuls, mais, le plus souvent (quand ils ne sont pas rattachés à une structure spécialisée), sous l'autorité d'un attaché de coopération. Le volontariat est donc la principale ressource pour gérer au quotidien le FSD dans les postes.

Au total, il est possible de catégoriser les différents dispositifs mis en place de la manière suivante :

- donc 20 pays (50 %) ont positionné un VI au sein du SCAC (donc recruté dans le cadre des ETP de l'ambassade), en prise directe avec un attaché de coopération et qui peut avoir un mandat plus large (crédits ONG en général, voire non gouvernemental y compris la coopération décentralisée) ;
- 3 pays font appel à un VP positionné *a priori* au sein du SCAC (Cambodge, Madagascar et Maroc) *selon quel montage ?* ;
- 2 pays mobilisent un AT : le Niger jusqu'à l'été 2009 (en charge aussi de la coopération décentralisée) et le Yémen à mi-temps sur son futur FSD (c'était aussi le cas de l'Angola jusque janvier 2008) ;
- 1 pays, la RDC, a recruté 1 ETI de FCI, placé sous la responsabilité du directeur du CCC (ce système fait évidemment percuter le maximum autorisé pour l'enveloppe de 8 % prévue par l'instruction de 2004) ;
- 3 pays font appel à un recrutement local au sein de SCAC : Cap-Vert, Éthiopie (ancienne boursière du gouvernement français) et Guinée-Bissao (gestionnaire administratif en fait) ;
- 5 pays utilisent exclusivement les cadres du SCAC : Angola (donc depuis janvier 2008), Congo (attachée de coopération avec appui AT ; il est fait mention aussi d'une jeune chargée de mission diplômée de l'ISTOM et portée par une ONG locale) ; Gabon (attaché de coopération) ; Sao Tomé (en fait le chargé d'affaires « seul ») et Tunisie.

Outre ces cas, il faut distinguer les dispositifs particuliers suivants :

- le Burundi qui dispose d'une cellule FSD comprenant deux VP et un agent local salarié de l'AFVP (réunions mensuelles avec le SCAC) ;
- la Guinée qui confie la gestion du FSD à un prestataire de service (BED) ayant obligation de mettre à disposition un VP (bureau

à l'extérieur pour faciliter l'accessibilité des porteurs et 2<sup>e</sup> bureau au SCAC pour faciliter la tutelle du SCAC et la gestion administrative) ;

- le Mali qui dispose d'une cellule FSD avec un recruté local gestionnaire, appuyé par un ingénieur lui-même recruté local ; le suivi d'exécution et le contrôle sont effectués par « des prestataires externes, des services techniques et des VP » ;
- le Sénégal qui dispose d'un pôle de coopération non gouvernementale avec 1 VI à temps plein, 1 AT du secrétariat général de la présidence détaché au SCAC à mi-temps et 1 assistant gestionnaire ; le rôle du pôle de coopération non gouvernementale est de « répondre aux demandes des associations et de mettre à leur disposition l'expertise de la coopération française, d'informer sur les mécanismes de financement, de promouvoir le partage d'expériences et d'assurer la visibilité à la coopération non gouvernementale » ;
- le Soudan qui dispose de 2 chargés de mission, 1 contrat local à Khartoum pour la partie Nord et 1 VI à Juba pour la partie Sud ;
- le Tchad qui a mis en place une cellule de suivi dans le cadre d'un contrat avec le groupement INADES/AFVP, le dispositif comportant 2 VP et 1 recruté local tchadien, avec un double positionnement : bureau à l'extérieur dans les locaux de l'INADES pour plus d'accessibilité et de proximité avec les porteurs et bureau au SCAC pour les contacts avec celui-ci et la gestion administrative ;
- le Togo qui, en plus de la VI affectée à la coopération de proximité au sein du SCAC, a passé un contrat avec le bureau d'études SOTED (recrutant obligatoirement 1 VP) qui assure l'instruction et le contrôle d'exécution technique et financière.

À noter enfin, le Bénin qui dispose d'un VI au sein du SCAC affecté à la coopération non gouvernementale et qui a l'intention de monter un pôle 3P (pôle des projets de proximité) en s'inspirant de l'expérience du Sénégal (et après mission à Dakar du Chef de SCAC) ; le Bénin faisait appel à un bureau d'études (GESRID) jusqu'en 2007, mais a dû abandonner cette solution compte tenu du bilan peu satisfaisant de la formule. Il faut aussi signaler le cas du Cameroun, qui déclare avoir dû dénoncer en 2006 le contrat de prestation de service confié à l'AFVP pour

le suivi global du FSD, suite au changement de statut de cette institution.

→ **Q 3.12. Les porteurs de projets bénéficient-ils d'une assistance – accompagnement dans la préparation et l'exécution des projets ? Recours éventuel à des bureaux d'étude pour étudier la faisabilité, des missions préalables d'identification, d'appui technique ou de suivi de bonne exécution.**

On peut caractériser simplement les réponses de la manière suivante :

- 7 pays n'organisent *a priori* pas d'assistance aux associations : Afrique du Sud, Angola, Congo, Guinée-Bissao, Sao Tomé, Tanzanie et Tunisie ;
- 17 pays mettent en place cette assistance exclusivement par la ou les personnes en charge du FSD au sein du SCAC (à noter que les visites de projets avant et en cours d'exécution sont considérées comme partie intégrante de cette pédagogie) ;
- 13 pays font appel à des bureaux d'étude dans les phases de préparation et/ou d'exécution des projets, en général en plus de la mobilisation des personnels en charge au sein du SCAC ; parmi ceux-ci sont classés les pays faisant appel à une structure extérieure pour gérer le FSD (Guinée, Tchad et Togo) ; à noter aussi le Liban qui mentionne en plus la FINUL (« à travers le CIMIC ») ;
- 2 cas particuliers : le Cap-Vert, qui mentionne les « associations fédératives » (plates-formes d'ONG) pour cette tâche, et le Maroc, qui indique que la formation des porteurs (gestion administrative notamment) est assurée par un bureau d'étude (dans le cadre de l'enveloppe de 8 %) .

→ **Q3.13. Niveau d'utilisation de l'enveloppe de 2 % dédiée au suivi et de l'enveloppe additionnelle de 8 % utilisable pour des appuis techniques et des évaluations**

Si l'on exclut les réponses hors sujet ou inutilisables, les pays peuvent être catégorisés de la manière suivante :

- 11 pays n'utilisent pas (ou quasiment pas) ces enveloppes (reversées dans l'enveloppe des projets), le suivi étant en général assuré par un VI affecté au SCAC, et les missions de terrain étant prises en charge

sur les crédits de fonctionnement du poste : Cambodge (à l'exception d'une évaluation engagée mi-2007), Congo, Côte d'Ivoire, Érythrée, Guinée-Bissao, Liban, Mauritanie, Sao Tomé, Tanzanie, Tunisie et Vanuatu ;

- 8 pays n'utilisent que tout ou partie de l'enveloppe de 2 % : Ghana, Haïti, Mozambique, Niger, Nigeria, Sénégal, Soudan et Territoires palestiniens ;
- 15 pays ont recours aux deux enveloppes en partie ou en totalité ; parmi ceux-ci, les 10 % (2 + 8) sont intégralement utilisés, voire dépassés, par le Bénin, le Cameroun, la Guinée (12 % au total ; fait appel à un bureau d'études extérieur pour le suivi global), le Kenya (« majeure partie »), le Mali, le Maroc, la RDC (12 % « pour le moment » pour l'expert ETI de FCI), le Tchad (prestataire extérieur pour le suivi global) et le Togo (bureau d'études).

À noter enfin le cas de l'Angola, qui signale que « l'enveloppe prévue sera entièrement utilisée pour l'évaluation par l'Institut Social d'Angola (ICRA) à la fin du projet ».

→ **Q 3.14. Utilise-t-on les modèles types de l'instruction de 2004 (demande de financement par le bénéficiaire, décision de financement, protocole de financement, compte rendu d'exécution) ?**

25 pays répondent « oui » sans commentaires et 14 pays répondent oui globalement avec quelques adaptations locales rendues nécessaires par le contexte. Le moins que l'on puisse dire est que la réponse est limpide.

→ **Q 3.15. Indiquer le cas échéant les difficultés d'utilisation de l'instruction de 2004 et plus généralement de fonctionnement du FSD (en particulier avis sur les enveloppes de 2 et 8 % dévolues au suivi-évaluation) ; indiquer les réponses et remèdes éventuels apportés localement**

L'analyse des réponses exploitables est globalement la suivante :

- 12 pays déclarent n'avoir pas de difficultés particulières (ou majeures) ;
- 10 pays ont une difficulté (ou 2 maximum) avec l'instruction de 2004 :
  - nécessité d'acquérir un véhicule de mission autonome (du pool de l'ambassade)

pour les missions de terrain (achat exclu sur FSD par l'instruction) : Burundi, Côte d'Ivoire et Sénégal,

- enveloppe consacrée au suivi : elle est jugée insuffisante par la Guinée (qui fait appel à un bureau d'études spécialisé) et la RDC (qui a recruté un ETI) ; la Côte d'Ivoire et la Guinée indiquent à juste titre que la question va devenir encore plus sensible si l'on s'achemine vers des enveloppes de FSD plus réduites, et le Togo signale la difficulté d'assurer la continuité du contrat avec le bureau d'études spécialisé lors du renouvellement d'enveloppe FSD,
- difficulté de réunir la contribution des bénéficiaires, signalée par le Burundi (ce problème touche en fait nombre de pays qui l'ont largement signalé par ailleurs),
- durée limite de deux années des projets : Soudan,
- difficultés de caractère contractuel : simplification de l'instruction nécessaire pour les cas de mise en œuvre par un opérateur ou directe par le SCAC (Angola) ; responsabilité mal définie en cas d'aléas inévitables sur un projet (Burundi) ; absence de procédures en cas de non-respect du protocole par le bénéficiaire (Territoires palestiniens) ;
- 1 pays (Tanzanie) se pose la question de l'adaptation de l'instruction aux petites enveloppes : procédures lourdes (« elles ont été allégées localement ») et enveloppes insuffisantes pour le suivi-évaluation ;
- 7 pays déclarent des difficultés (souvent une seule) non liées à l'instruction mais plutôt aux contraintes locales (à noter que celles-ci devraient pour l'essentiel se retrouver dans les réponses à la partie « points faibles » du FSD de la question 5) :
  - difficultés pour suivre les projets : Burkina Faso où le FSD est « de plus en plus difficile à gérer vu le nombre de demandes sur l'ensemble du territoire et la réduction de l'équipe », Guinée-Bissao et Tchad (vu la superficie du pays),
  - fiabilité de certains porteurs qui disparaissent en cours de projet (nécessité d'une liste noire) en Haïti,
  - difficulté à trouver des évaluateurs localement : Mozambique, Nigeria et Soudan (problème très largement partagé par d'autres).

Il faut signaler aussi le problème de la neutralisation des projets pendant six mois explicité par le Soudan (mais partagé sans doute par d'autres pays) : aucun versement aux associations n'est possible entre novembre et mars (fin et reprise de gestion qualifiées de « contingences locales »), la saison des pluies ne tardant pas ensuite à intervenir jusqu'en septembre.

#### → Q 4.1. Avez-vous connaissance de l'évaluation du CD/FSD menée en 2002 ? Commentaires éventuels.

23 pays ont répondu « oui » à la question et 14 « non » (dont Madagascar qui faisait partie des 6 pays visités avec le Burundi, Haïti, la Mauritanie, le Mozambique et le Tchad) ; les autres pays n'ont pas répondu ou répondu à côté.

Très peu de pays ont fourni des commentaires, parmi lesquels on peut signaler :

- Afrique du Sud : « nombreux problèmes pointés qui se retrouvent dans l'évaluation faite localement » ;
- Burundi : « évaluation très pertinente » mais « absence discutable d'attention au concept de visibilité politique » ;
- Cameroun : longs commentaires ;
- Mali : conteste la recommandation des évaluateurs sur la communication, de nature à provoquer trop de demandes et de frustrations ;
- Niger : « conclusions toujours d'actualité » ;
- Tchad : « remarques pertinentes qui correspondent au souhait de réorientation en cours ».

#### → Q 4.2 . L'équipe FSD participe-t-elle à un réseau de capitalisation et d'échanges sur les bonnes pratiques du FSD avec d'autres SCAC, localement avec d'autres bailleurs ?

Il y a là globalement deux questions (échanges entre SCAC et entre bailleurs) et 17 pays ont répondu « non » (donc aux deux questions), émettant parfois quelques regrets comme le Bénin : « un tel réseau inter-SCAC n'existe malheureusement pas ; il est important de créer un groupe technique inter-bailleurs sur la coopération de proximité ».

13 pays déclarent faire partie d'un réseau d'échanges entre SCAC, avec manifestement au moins 3 groupes :



- Afrique de l'Ouest avec (au moins) Guinée, Mali, Mauritanie et Sénégal : la Guinée fait mention de la « boucle électronique Afrique de l'Ouest » avec échanges et conseils, le Mali fait état du « réseau d'échanges des FSD Afrique » et le Sénégal mentionne le « forum FSD informel » avec grand nombre de SCAC, et il fournit la liste des questions-réponses ;
- Afrique de l'Est avec (au moins) Burundi, Éthiopie, Kenya, Mozambique, Soudan et Tanzanie : 3 d'entre eux font état de la « mailing-list FSD » ; l'appréciation de la Tanzanie est à relever : « aide indiscutable, échange d'expériences et réponse à des problèmes » ; à noter aussi les commentaires du Mozambique sur « la grave absence de capitalisation et la perte de contacts avec la société civile, à la suite notamment de la trop grande rotation des personnels VI » ;
- Haïti et République dominicaine (entre les deux VI).

14 pays déclarent avoir des échanges avec les autres bailleurs, et ce, avec des formulations diverses : concertation, rencontres, comité inter-bailleurs, réseau, base de données, matrice de partage... ; à noter par exemple la réponse du Cameroun, qui mentionne un « groupe thématique société civile ayant débouché sur une matrice de partage des données », et de la Guinée, qui a organisé un « séminaire de partage avec de nombreux acteurs suite au processus de capitalisation mené en 2008 ».

➔ **Q 4.3. Le poste dispose-t-il d'une base de données des projets et des porteurs ? Partagée avec d'autres institutions (État, bailleurs...) ?**

- 15 pays répondent « non » à la question.
- 14 pays déclarent avoir une base de données interne non partagée avec les autres bailleurs.
- 8 pays répondent qu'il y a localement une base de données partagée avec d'autres bailleurs ; elle peut être gérée par d'autres (par exemple, la Banque mondiale en Angola et le PNUD au Maroc) ; le Burundi indique que la démarche est favorisée par le comité national de coordination des aides.

À noter les indications particulières données par certains pays :

- le Burkina Faso signale que « cette préoccupation est prise en compte par le secrétariat technique créé par les donateurs en 2005 en application des déclarations de Rome et de Paris » ;
- le Sénégal déclare gérer deux bases de données relatives d'une part aux associations (« très utile pour renseigner les partenaires de la coopération décentralisée »), et d'autre part aux projets, qui ont permis d'établir une cartographie (atlas) sur la coopération avec la société civile, diffusée aux partenaires.

➔ **Q 4.4. Existe-t-il un rapport annuel d'utilisation du FSD ? (Joindre le dernier le cas échéant.)**

29 pays répondent « non » à la question, le rapport annuel prescrit par l'instruction de 2004 n'étant donc manifestement pas entré dans les habitudes des SCAC (à noter que 4 pays mentionnent le bilan obligatoire fait en fin d'enveloppe pour obtenir le renouvellement de celle-ci) ; il faut noter par ailleurs les compléments de réponse suivants :

- le Burundi fait état du rapport annuel envoyé par le VP à l'AFVP (c'est en effet une obligation pour ces volontaires dont le rapport correspond globalement à la demande de l'instruction) ;
- la Guinée fait état des rapports trimestriels et semestriels établis par le bureau d'étude recruté pour le suivi du FSD ;
- la République centrafricaine indique envoyer des rapports annuels par TD ;
- le Sénégal précise que ce rapport est intégré dans celui de l'AT détaché à mi-temps sur le FSD.

7 pays répondent « oui » à la question : Haïti, Mauritanie, Ouganda (rapport 2008 en cours), RDC, Tchad (où il y a deux VP), Territoires palestiniens et Vanuatu (rapport 2008 en cours).

➔ **Q 4.5. Existe-t-il une plaquette de présentation du FSD ? (Joindre le cas échéant.)**

25 pays répondent « oui » à la question, et 15, « non » ; certains font état d'une mise à jour nécessaire (Bénin, Cameroun et Mali, par exemple) ; le Cap-Vert et la RDC déclarent en préparer une ; à noter les précisions complémentaires suivantes :

- la plaquette est en trois langues au Cambodge : anglais, français et cambodgien ;
- il y a en fait deux plaquettes au Kenya, adaptées à chaque type d'opération : projet innovant ou petite infrastructure ;
- les Territoires palestiniens n'ont pas de plaquette mais « l'outil est présenté en détail sur le site Internet de l'ambassade ».

**→ Q 4.6. Le poste a-t-il des actions de formation des ONG locales en relation avec la mise en œuvre et l'évaluation du FSD ? Les décrire brièvement le cas échéant.**

27 pays répondent « non » à la question ; parmi ceux-ci :

- 5 indiquent que la formation est partie intégrante des projets FSD ; par exemple le Togo : « accompagnement poussé des porteurs qui permet un transfert de compétences » ;
- 6 précisent leur intention de démarrer ce type de formations en 2009 : le Burkina Faso, le Cambodge, le Congo, le Liban, le Mozambique (grâce à la création d'un poste d'AT société civile) et le Sénégal (dans la cadre du pôle coopération non gouvernementale).

10 pays indiquent mener des actions de formation (sous des formes très diverses) :

- le Burundi organise des sessions d'information des ONG soumettant des projets ;
- le Gabon conduit sur les crédits du poste une stratégie particulière de formation des personnels des ONG dans le secteur forêt/environnement ;
- la Guinée, le Kenya et le Togo ont participé activement aux actions conduites sur le FSP mobilisateur 2004-39 en matière de formation-action à l'évaluation (partie théorique et partie terrain avec des évaluations concrètes de projets) ;
- le Maroc a organisé en 2005-2006 des formations théoriques au profit d'ONG : cadre logique, compte rendu et comptabilité ;
- la Mauritanie met en place des bourses du gouvernement français au profit de cadres associatifs (par exemple diplôme d'expert

en ingénierie de développement local au CIEDEL) ; des journées de formation sont par ailleurs organisées dans le cadre des projets ;

- l'Ouganda a financé sur FSD des formations (conseils individualisés à chaque porteur) organisées par un centre de recherche local ;
- la République centrafricaine a organisé des formations « en direction des chefs de secteurs sociaux (agents de l'administration) de Bangui et de province ; ces agents travaillent auprès des associations et sont à même de leur fournir les acquis de ces formations » ;
- le Yémen a mis en place des formations au bénéfice d'ONG par le biais d'un organisme « agréé par la banque Mondiale » dans certains domaines : définition et rédaction de projets, rapports et comptabilité.

**→ Q 4.7. Modalités d'évaluation mises en place par le poste, globale (joindre le rapport de synthèse) et individuelle pour certains projets (indiquer le nombre de projets évalués).**

Les évaluations vraiment globales ne semblent concerner que 3 pays :

- Cambodge : évaluation globale du FSD 2003 menée à bien en juillet 2007 ;
- Ouganda : du FSD 2001 conduite en 2007 ;
- Yémen : évaluation globale du FSD 2003 menée à bien à l'automne 2008.

(À noter par ailleurs que la Namibie et le Zimbabwe, qui ne font pas partie de l'enquête, ont réalisé des évaluations globales respectivement en octobre 2007 pour la Namibie – période 2002 à 2007, et en 2006 pour le Zimbabwe – FSD 2000 et 2003.)

Il faut noter en outre :

- Afrique du Sud : 2 rapports d'évaluation commandités par le poste à 2 sociétés indépendantes ; 15 projets évalués sur 2001-2008 (août 2008) ;
- Angola : « évaluation par un organisme extérieur à chaque fin de FSD » ;
- Bénin : formations à l'évaluation en 2007 dans le cadre du FSP mobilisateur PARTEVA ;

- Burkina Faso : « seules les enveloppes 1998 et 1999 avaient été évaluées » ;
- Cameroun : 2 évaluations qualitative et quantitative réalisées en 2006 (22 projets évalués) ;
- Congo : « jeune chargée de mission française diplômée de l'ISTOM pour suivre les projets de l'enveloppe 2007 et pour mesurer l'impact des 56 projets financés depuis 1999 » ;
- Éthiopie : évaluation de 5 projets (période 2002 à 2005) par des consultants locaux,
- Gabon : évaluation par un cabinet privé de 16 projets de l'enveloppe 2005 en décembre 2008 (prérapport en février 2009) ;
- Guinée : dans le cadre du projet FSP mobilisateur formation-action PARTEVA, 8 projets évalués en 2007 et 7 en 2008 ; évaluateurs locaux accompagnés par BED et CIEDEL pour 2, par le GRET, pour les 2 autres ;
- Kenya : évaluation « statistique » de l'enveloppe 2006 par une consultante externe ; 8 projets à évaluer dans le cadre de la formation-action (idem Guinée) mi-2009 ;
- Maroc : une évaluation partielle en 2008 ;
- Mauritanie : évaluation du FSD 2002 menée en 2006 par un cabinet externe (8 projets dans 6 régions) ;
- Territoires palestiniens : 31/40 projets évalués sur les 2 enveloppes en cours au regard des objectifs (5 cités) et des critères initiaux (4 cités) ; il est fait mention par ailleurs d'une enveloppe de 5 % (75 000 €) « retenue à Paris » pour l'évaluation du FSD 2005 ;
- Togo : 8 projets évalués en 2007 dans le cadre du FSP mobilisateur (idem Bénin, Guinée et Kenya).

À noter que la RDC et le Tchad prévoient des évaluations globales d'enveloppes ; quant au Niger, il a mis en place des évaluations depuis 2008 (1 projet évalué). Signalons enfin que l'on retrouve dans les réponses de certains pays la confusion avec l'évaluation *ex ante* (sur l'opportunité de financer un projet), voire avec l'évaluation permanente en cours de projet (suivi classique à chaque étape).

➔ **Q 4.8. Indiquer les bonnes pratiques FSD du poste ; en fournir le recueil s'il existe.**

Les réponses à cette question sont en général loin d'être probantes, nombre de postes ayant mis en avant des pratiques classiques, voire banales, et en tout cas normales pour assurer un fonctionnement orthodoxe et harmonieux du FSD, en particulier le respect des procédures définies dans l'instruction de 2004 (Sénégal). Il faudra de toute manière exploiter ces réponses en faisant un rapprochement avec celles à la question 5 (points forts) et avec d'autres : il est significatif à cet égard que certains postes n'ont pas jugé utile de rappeler ici ce qui constitue chez eux manifestement une bonne pratique, comme le pôle non gouvernemental au Sénégal ou la plate-forme inter-bailleurs des différents guichets mise sur Internet en Tanzanie.

Au total, il n'existe nulle part de recueil de bonnes pratiques en bonne et due forme et il apparaît intéressant de citer les indications suivantes de la part d'une dizaine de pays :

- Burkina Faso : « le fait d'avoir du personnel local dans la cellule de gestion garantit une meilleure continuité dans la gestion du FSD » ;
- Burundi :
  - « mapping » systématique (approche multi-bailleurs) de tout projet avant instruction,
  - cellule FSD complète (pilote, gestionnaire et architecte),
  - accès facile à la cellule FSD avec positionnement géographique hors ambassade,
  - recours systématique à un bureau de surveillance pour le suivi,
  - communication riche,
  - visite systématique des projets six mois après la clôture ;
- Congo : chargée de mission française (diplômée de l'ISTOM) recrutée pour mesurer l'impact de 56 projets financés depuis 1999 ;
- Mali : outils par thématique de projet qui aident les porteurs à mieux cadrer leur demande ;
- Mozambique : cofinancements ;
- Nigeria : mobilisation de l'ensemble des ressources autour des SCAC : alliances, instituts de recherche et bien entendu assistance technique (c'est aussi le cas du Kenya) ;
- RDC :
  - calendrier et appels à propositions,
  - outils standardisés de suivi et de gestion,
  - accent donné aux thématiques femme et jeunesse,

- recours à un AT à plein temps (*c'est l'avis du poste*) ;

(À noter que la RDC cite aussi des mauvaises pratiques : absence de mutualisation des moyens avec d'autres bailleurs, absence d'indicateurs de réussite et de méthodologie d'évaluation)

- Tchad : collaboration avec les Éléments français du Tchad (dans le cadre de la coopération civilo-militaire).

➔ **Q 4.9. Communication mise en place par le poste : site Internet de l'ambassade, journées de la coopération française, médiatisation des inaugurations, communiqués de presse, apposition de plaques et logos sur les réalisations physiques...**

L'analyse des indications des postes fait apparaître la catégorisation progressive suivante :

- l'Érythrée ne fait aucune communication : « discrétion obligatoire à cause des autorités » ;
- 3 pays font une communication minimale (à noter à cet égard la compréhension restrictive de la communication par le Cambodge et Madagascar, celle-ci étant seulement connotée à l'information des porteurs et non plus largement à celle du public et à la visibilité de la France) :
  - Cambodge (« pas de véritable politique de communication ; elle est faite essentiellement par les porteurs ; journée annuelle des ONG toutefois ») ; à noter que la communication est une préoccupation pour le nouveau FSD,
  - Madagascar (« pas d'action de communication nécessaire autour du dispositif compte tenu de l'importance de la demande »),
  - Tunisie : « aucune communication ; toutefois incitation des bénéficiaires à afficher le logo » ;
- 9 pays médiatisent essentiellement la signature des conventions ou/et les inaugurations : l'Afrique du Sud, la Côte d'Ivoire (bilan général du FSD dans *Fraternité* *Matin* et documentaire sur TV5 en plus), la Guinée, la Guinée-Bissao (site Internet en plus), le Mali, le Niger (site Internet en plus), le Nigeria, la Tanzanie (en plus journée des ONG bénéficiaires du FSD) et Vanuatu ; à noter les commentaires du Mali : « pas de réelle stratégie de communication pour

mieux gérer les flux de demandes et ne pas trop décevoir » ;

- 9 pays déclarent médiatiser les cérémonies et apposer des logos-plaques sur les réalisations physiques ;
- 15 pays font une communication, que l'on peut qualifier de standard, avec les trois volets : 1) inaugurations ou/et signatures avec communiqués de presse (et plus généralement l'intervention de la presse locale – écrite, radio et télé), 2) apposition de plaques et/ou logos sur les réalisations physiques, et enfin 3) alimentation du site Internet de l'ambassade ; à noter que parmi ces pays, le Tchad et le Yémen ont fait fabriquer localement des autocollants apposés en particulier sur les matériels acquis sur projet ;
- 4 pays ajoutent des événements :
  - le Burundi, qui en plus des dispositions classiques qui précèdent, a mis en place un lien privilégié avec les médias dans le cadre d'un plan de communication, organise des débats d'idées sur la question de la coopération de proximité au CCF et envisage de monter une journée de la coopération (dont le FSD) en 2009,
  - le Liban organise des conférences de presse,
  - le Sénégal qui a aussi élaboré un atlas des projets (bilan 1999-2006) présenté à la presse en 2007 et monté des journées franco-sénégalaises sur la coopération en décembre 2006 (à noter que le Sénégal demande un affichage systématique aux porteurs),
  - les Territoires palestiniens qui ont monté aussi une exposition sur 4 projets FSD en 2007 (textile – broderie) et un « marché de Noël » des projets FSD.
- Au total, en termes d'actions ou de supports de médiatisation :
  - 32 pays médiatisent les inaugurations (et cérémonies de signature),
  - 26 pays apposent des plaques/logos sur les réalisations physiques ; 2 pays ont fait réaliser par ailleurs des autocollants (à noter aussi le Yémen dispose de pins et de stylos),
  - 24 pays alimentent le site Internet de l'ambassade (cérémonies et informations sur le FSD),
  - 5 pays ont organisé des événements autour du FSD et de la coopération de proximité.

# Annexe 7

## Analyse synthétique des TD des postes (appréciation politique des ambassadeurs sur le FSD) et des réponses à la question 5 du questionnaire (points forts, points faibles et évolutions souhaitables du FSD ?)

(Analyse sur 26 TD et 40 questionnaires correspondant à 45 pays enquêtés au total – certains pays ont en effet répondu au TD mais non au questionnaire, et réciproquement.)

### 1. Les points forts et atouts du FSD

#### 1.1. Les mots clés repris par une majorité des postes

La réponse à la question des points forts du FSD est quasiment un plébiscite en faveur de l'instrument, plus de la moitié des pays développant les points forts et atouts du FSD avec une série de mots clés revenant comme un refrain autour des thèmes généraux suivants (« s'il n'existait pas il faudrait l'inventer ») :

- souplesse, flexibilité, rapidité ;
- largeur du spectre des secteurs couverts ;
- gestion déconcentrée ;
- proximité, réalité du terrain, réponse directe aux besoins exprimés par les bénéficiaires ;
- réduction de la pauvreté, fort impact social, couches les plus vulnérables ;
- caractère participatif, appropriation ;
- renforcement des capacités, structuration, professionnalisation.

Bien entendu, comme on le verra plus loin, tout n'est pas aussi rose, s'agissant en particulier des capacités des partenaires et du réel impact des actions (cf. la Guinée, par exemple : « enveloppe trop faible pour un impact significatif »).

Il est intéressant d'illustrer cette appréciation quasi unanime du FSD en citant quelques postes :

- Cap-Vert (résumé du TD) : « outil bien adapté au contexte de l'archipel, le FSD permet de répondre avec rapidité et efficacité aux besoins des populations les plus défavorisées qui, vivant dans des régions reculées et enclavées, ne bénéficient pas des infrastructures de base. Sa souplesse d'intervention et sa gestion déconcentrée facilitent la mise en place d'actions de coopération à forte visibilité » ;
- Cameroun : « outil quantitativement modeste par rapport au DCP, mais à côté d'un C2D « massif » (537 M€), c'est un instrument qualitativement performant qui a fait ses preuves, en prise directe avec les réalités économiques et sociales de terrain » ;
- Comores : « instrument irremplaçable au sein de la panoplie de l'aide française » ; le poste développe ainsi dans son TD les atouts du FSD : « sa souplesse d'utilisation, corollaire du caractère déconcentré de sa gestion, qui permet d'assurer une beaucoup plus grande rapidité de mise en œuvre que les instruments et projets classiques ; son cœur de cible, la société civile, qui permet à la fois de mobiliser en faveur du développement des forces non étatiques et de compléter les actions à caractère plus structurant et ciblées souvent sur l'administration publique ; sa capacité d'adaptation et de réponse à des besoins extrêmement variés exprimés par les communautés de base ; sa forte visibilité à l'égard des populations » ;
- Gabon (résumé du TD) : « intégré au DCP, le FSD reste un outil incontournable de notre coopération de terrain » ;
- Haïti : « formidable outil d'aide au plus proche des populations, qui a beaucoup de potentiel » ;
- Kenya (résumé du TD) : « le FSD, outil flexible et efficace, constitue un élément clé du dispositif de coopération au Kenya » ;
- Liban : « le FSD est un outil indispensable d'appui aux associations locales permettant de mettre en place des actions très ciblées, souples dans leur mise en œuvre, et d'assurer une visibilité de la France sur le terrain » ;
- Mozambique (résumé du TD) : « les points positifs du moyen CD-FSD sont bien connus et appréciés de l'ensemble des postes : souplesse d'utilisation, bonne visibilité, pos-

sibilité de ciblage très précis, interventions touchant directement les populations » ;

- Tanzanie : « le FSD est un excellent « second outil » (comme on parle de second rôle) qui permet de pratiquer un vrai partenariat avec les populations » ;
- Tchad : « outil phare de la coopération française au Tchad » ;
- Togo (résumé du TD) : « instrument visible de notre coopération de proximité, de notre partenariat avec la société civile et de notre solidarité, et premier moyen de lutte contre le dénuement et la pauvreté... ».

## 1.2. Visibilité du FSD

C'est une autre caractéristique importante du FSD qui fait presque l'unanimité et qui peut être illustrée à travers les témoignages les plus significatifs des postes (« *effet mini Mir : c'est petit, mais ça peut rapporter gros* ») :

- Afrique du Sud : « valoriser le poste comme partenaire au développement » ;
- Cameroun : « forte visibilité en contrepoint d'un C2D massif peu souple et paradoxalement peu visible » ;
- Congo : « vitrine de l'ambassade vis-à-vis de la société civile » et « retombées pour l'image de la France ; dimension sociale de la coopération française et contrepoint aux critiques selon lesquelles la France ne défend que ses intérêts » ;
- Côte d'Ivoire : « seule vitrine de l'action de la France » ;
- Ghana : « rapport coût – visibilité de cet outil excellent » ; « visibilité enviée par les autres bailleurs de fonds » ; « permet de rencontrer les responsables locaux, régionaux et nationaux pendant les différentes phases des projets » ;
- Kenya : « excellente vitrine du poste » ;
- Mauritanie : « encore plus de visibilité depuis le gel de notre coopération » ;
- Nigeria : « visibilité politique très importante : pour une dépense modeste, le FSD offre une excellente vitrine de communication, les opérations bénéficiant généralement d'une bonne couverture médiatique » ;
- RDC : « partie prenante de la vie et de la communication du poste » ;

- Tanzanie : « forte visibilité française avec peu de ressources » et « au total, sans le complément simple, utile et bon marché des FSD bilatéraux, les sommes considérables que nous consacrons à certains organismes multilatéraux, où la visibilité française est quasi-fictive en dehors des bureaux administratifs, et dont l'efficacité et la transparence de gestion sont pour le moins incertaines, paraissent nettement moins faciles à justifier » ;
- Togo : « le FSD est un outil indispensable au service du rayonnement politique du poste ».

## 1.3. Bonne adaptation de l'outil à tous les contextes

L'universalité de l'instrument FSD et son adaptation à tous les contextes (aspect « clé universelle » ou « tout-terrain ») est une autre caractéristique mise en avant par les postes, quelles que soient la nature et la situation du pays partenaire (grand ou petit, en développement ou en post-crise...) et les problématiques à favoriser sur place :

- Cambodge : « outil de proximité particulièrement adapté à la problématique des droits de l'Homme (trafic d'êtres humains, protection de l'enfance...) » et : « sa rapidité de mise en œuvre accentue son adaptation aux problématiques politico-humanitaires » ;
- Burkina Faso : « dans un pays à forte tradition communautaire, le FSD constitue un outil bien adapté au financement des actions solidaires de proximité » ;
- Cap-Vert : « outil bien adapté au contexte de l'archipel (notamment enclavement) » ;
- Congo : « adaptation aux problématiques locales de préservation de la biodiversité et de défense de l'environnement » ;
- Cuba (qui n'a plus de FSD depuis 2006 et qui fait un plaidoyer *pro domo*) : « Le FSD est le seul instrument qui pouvait être utilisé dans le contexte du gel de la coopération décidé par le gouvernement cubain depuis 2003 ; dans le contexte de la reprise de la coopération par la Commission européenne et par l'Espagne notamment, le FSD serait particulièrement pertinent par rapport aux macroprojets » ;

- Djibouti : « outil particulièrement bien adapté au contexte djiboutien ; avant 2007 accent sur le Nord affecté par les suites de la guerre civile des années 90, puis rééquilibrage au Sud pour limiter l'exode des populations rurales vers la capitale » ;
- Guinée-Bissao : « instrument adapté à la politique de coopération d'un petit pays » ;
- Nigeria : « dans un pays tel que le Nigeria, en proie à une corruption omniprésente, le FSD représente un outil pertinent d'appui direct à la société civile » ;
- République centrafricaine : « dans un pays en crise économique, politique et sociale, le développement des actions de la société civile est un facteur déterminant pour le retour à la paix » ;
- Sao Tomé : « outil bien adapté au contexte local (pas de FSP notamment) » ;
- Soudan : « adaptabilité au contexte de chaque pays » et « outil performant dans un contexte de post-crise humanitaire (phase de relèvement) : permet de combler l'intervalle entre urgence et développement durable ; reconstruction des services sociaux de base dans les zones dévastées ; réintégration réussie des populations dans leurs régions d'origine » ;
- Tanzanie : « outil bien adapté au type de présence que nous souhaitons avoir dans un pays non-francophone » (le poste fait notamment allusion à la difficulté de mettre en œuvre des coopérations décentralisées et des cofinancements avec le secteur privé) ;
- Tchad : « le FSD constitue un outil essentiel à l'efficacité de notre dispositif de coopération..., notamment dans les États fragiles ou en post-crise ».

#### **1.4. Autres atouts du FSD mis en avant par certains postes**

##### **1.4.1. Connaissance de la société civile et relation privilégiée avec celle-ci ; éclairage du terrain :**

- Afrique du Sud : « pénétrer une société civile politiquement influente, apporter l'éclairage du terrain à notre perception des questions sociales » ;

- Angola : « réponse aux besoins communautaires des populations oubliées par l'État » ;
- Cameroun : « prise directe avec les réalités économiques et sociales de terrain » ;
- Gabon : « il permet de maintenir un lien de proximité avec les acteurs les plus dynamiques d'une société civile encore insuffisamment stimulée » ;
- Niger : « meilleur point d'entrée sur la société civile » ;
- Nigeria : « dialogue avec le terrain et connaissance de la situation locale, économique et politique » ;
- Tanzanie : « rapprochement avec la partie la plus dynamique de la SC, celle qui refuse la fatalité du sous-développement et qui prend des initiatives concrètes, par rapport à des administrations qui vivent de l'APD comme d'une rente » ; et : « il ne s'agit pas de faire des infrastructures mais de faire vivre au quotidien des partenariats franco-africains (que chacun dit encourager mais que peu de nos outils permettent de nourrir) ».

##### **1.4.2. Innovation (en vue duplication), effet d'entraînement (bras de levier)**

- Irak : « champ d'expérimentation pour des actions plus importantes » ;
- Kenya : le poste finance deux types de projets, projets innovants et petites infrastructures ;
- Mauritanie : « caractère innovant et de test (pour de nouvelles problématiques) » ;
- RDC : « outil d'innovation en vue duplication ».

##### **1.4.3. Besoins non couverts par les autres bailleurs de fonds, complémentarité :**

- Cameroun : « besoins non couverts par les autres bailleurs de fonds et par le guichet cousin de l'AFD » ;
- Cap-Vert : « complémentarité avec les dispositifs de coopération des autres bailleurs de fonds » ; « les grands projets des bailleurs de fonds ne visent pas directement les populations fragiles des zones les plus enclavées ».

#### **1.4.4. légitimation et association des acteurs**

- Burkina Faso : « la gestion du FSD permet d'associer tous les partenaires (État, collectivités territoriales et société civile) » ;
- Mauritanie : « le FSD contribue à légitimer les communes et les organisations de la société civile comme acteurs du développement et comme représentants des plus vulnérables » ;
- Soudan : « le FSD favorise l'émergence de la société civile et contribue au renforcement des échelons de la gouvernance locale » ;
- Togo : « le comité consultatif du FSD est un des rares forums d'échanges entre société civile, administration et bailleurs de fonds ».

#### **1.4.5. FSD outil fédérateur du poste**

- Kenya : « la transversalité du FSD en fait un outil complet et agrégeant tous les acteurs du dispositif de coopération (il s'appuie sur l'expertise et l'action de l'AFD, des organismes de recherche, du lycée français et des alliances) » ;
- RDC : « le FSD est partie prenante de la vie et de la communication du poste » ;
- Tchad : « mutualisation de tous les moyens de la coopération française ».

## **2. Les points faibles et les difficultés de mise en œuvre du FSD**

### **2.1. Déficit des capacités d'instruction et de suivi ; la question du dispositif de suivi**

C'est manifestement un des gros problèmes posés par le FSD, du moins tel que ressenti par les postes, puisque 12 d'entre eux le mettent en avant. Le dispositif de suivi du FSD est donc une question de fond qui doit être abordée en profondeur sous tous ses aspects (configuration du mécanisme, positionnement, ressources humaines, financement...), en examinant notamment les différentes formules mises en place (et parfois un peu bricolées) par les postes :

- Bénin : « déficit des capacités de suivi sur le terrain » ;
- Cameroun : « la logique de guichet et de petits projets complique le suivi » ; et « structure chargée de l'instruction (avec AFVP auparavant) à ré-envisager » ;
- Cap-Vert : « suivi difficile (manque de moyens dans le poste) » ;
- Côte d'Ivoire : « le dispositif FSD doit être mieux défini (avec VI ou VP chargé de la mise en œuvre) » ;
- Djibouti : « fort investissement en ressources humaines et risque d'éparpillement ; souhait de disposer d'un AT résidentiel pour assurer la fonction de conseil (la mise en œuvre exige du temps, de l'expertise et de la rigueur dans le choix et le suivi) » ;
- Éthiopie : « une seule chargée de mission pour le suivi ; nombre à augmenter » ;
- Gabon : « mécanisme de suivi et d'évaluation lourd dans un pays à déplacements difficiles » ;
- Guinée-Bissao : « nécessaire de renforcer les moyens pour la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation » ;
- Mauritanie : « suivi difficile à cause de l'étendue du pays ; on ne peut plus faire appel aux AT (pour le conseil technique) transférés à l'AFD » ;
- RDC : « difficultés pour l'identification et le suivi des projets (pays vaste) » ;
- Soudan : « moyens insuffisants pour l'identification, le suivi et l'évaluation sur un vaste territoire (résultats mitigés et échecs – 6 projets sur 64 entre 2004 et 2007) » ;
- Tchad : « immensité du territoire et difficultés d'accès dans certaines zones (pas de cellule délocalisée comme au Mali) ».

Très directement liée à cette question, est celle du recours aux VI comme système le plus couramment utilisé par les postes pour assurer la mise en œuvre des enveloppes FSD (on trouve aussi des cellules externalisées auprès d'un bureau d'étude local, le recours à l'assistance technique, à des VP, à des recrutés locaux, y compris français – cas du Congo avec une jeune française diplômée de l'ISTOM –, voire uniquement au personnel d'encadrement du SCAC). Les avantages du système VI sont bien connus (prise en charge



sur le titre 2 de l'ambassade et enthousiasme de ceux-ci notamment), mais avec en corollaire et *a contrario* quelques problèmes inhérents au statut (jeunesse et déficit d'expérience, grande mobilité et absence de tuilage entre titulaires du poste FSD) ; cette difficulté est mise en avant notamment par les pays suivants :

- Cameroun : « problème de tuilage des VI » ;
- Ghana : « non-continuité et rupture (absence de tuilage) du coordinateur à chaque remplacement » ;
- Mozambique : « trop grande rotation des personnels VI » ;
- Soudan : « la vacance du poste de VI pose chaque fois problème » ;
- Tanzanie : « VI inexpérimenté et restant un ou deux ans », puis : « continuité brisée lors de la succession du VI ».

À noter enfin, le Burkina Faso qui soulève le problème de la barrière de la langue pour les VI (par rapport au recours à des recrutés locaux).

## 2.2. Déficit d'évaluation (ex-post par projet et globale) et de capitalisation

Certains postes déplorent à cet égard, d'une part l'absence d'évaluation globale des enveloppes FSD, d'autre part d'évaluation individuelle ex-post par projet terminé (et plus simplement de suivi post-projet – espèce de « service après vente », pour en confirmer le véritable impact et la pérennité) ; de manière générale, c'est le déficit de capitalisation qui pose problème, dans la plupart des cas par inexistence sur place de capacités locales en expertise, mais aussi par insuffisance des moyens financiers autorisés pour ce faire par les enveloppes FSD (même si certains postes mettant en avant le coût des évaluations n'utilisent pas pour autant l'enveloppe de 8 % autorisée par l'instruction de 2004 pour le recours à des opérateurs locaux dans les fonctions de suivi et d'évaluation) :

- Bénin : « déficit d'évaluation, incapacité de s'assurer que les projets sont viables et pérennes » ;
- Burkina Faso : « capitalisation et évaluation non développées » ;
- Mozambique : « grave déficit de capitalisation des connaissances (notamment contacts avec la société civile) et des expériences

(notamment le traitement des contraintes locales de gestion comme le taux de change) ; puis : « la rareté des évaluations finales contribue à la cristallisation de l'instrument » ;

- Nigeria : « suivi post-projet nécessaire, mais non mis en œuvre (difficile à financer) » ;
- Soudan : « absence d'évaluation finale et de suivi post-projet » ;
- Tchad : « évaluation insuffisante, notamment impact » ;
- Togo : « suivi post-projet insuffisant ».

## 2.3. Capacités médiocres des porteurs et plus généralement des intervenants sur le FSD

Même si la situation est variable d'un pays à l'autre, il s'agit là d'un problème structurel et récurrent, malgré les efforts de guichets comme le FSD, dont un des objectifs est précisément le renforcement des capacités des bénéficiaires et plus généralement de la société civile, œuvre de longue haleine s'il en est. L'insuffisance des capacités est ressentie tout au long de la vie du projet, depuis l'instruction jusqu'à la réalisation, et à tous les niveaux (administratif, technique, financier, éthique...) :

- Burkina Faso : « qualité médiocre des dossiers présentés par les porteurs » ;
- Cameroun : « manque de fiabilité des porteurs » (y compris au plan de la gestion financière) ;
- Gabon : « partenaires institutionnels – en l'occurrence les collectivités locales – incapables de mettre en œuvre des projets dans les normes et de s'adapter à la logique du projet » ;
- Haïti : « manque de rigueur et fortes contraintes matérielles des porteurs » (Haïti a manifestement connu quelques déboires et a dû adopter des mesures conservatoires – liste fournie en annexe du questionnaire – notamment le paiement progressif en 3 tranches) ;
- Niger : « société civile peu efficace, consanguinité – notamment avec administration –, compétences en évaluation concentrées sur très peu d'ONG – par ailleurs maîtres d'œuvre de projets » ;

- Nigeria : « faibles capacités des promoteurs » ; la corruption est par ailleurs dénoncée ;
- Soudan : « pas de partenaires étatiques de confiance pour le guichet État » ;
- Tchad : « lacunes des porteurs, faiblesse des opérateurs et des entreprises chargées de la construction des infrastructures ».

À noter le cas particulier de l'Érythrée, qui doit s'accommoder de la difficulté à faire vivre le FSD avec une discrétion totale vis-à-vis d'un État souhaitant tout contrôler. À cet égard, il faut signaler le peu d'intérêt de la plupart des postes à faire vivre un guichet État pour le moins désaffecté (pourtant autorisé par l'instruction de 2004 s'il profite directement à la société civile). La situation est un peu différente en ce qui concerne les collectivités territoriales, considérées comme un acteur majeur (bénéficiaire direct, en partenariat avec une coopération décentralisée ou une ONG) par certains postes.

#### **2.4. Saupoudrage, non-pérennité et limitation de l'impact des projets, effet structurant limité sur la société civile**

Le FSD reste un guichet de petits projets, auquel il est difficile de demander un effet structurant systématique sur les porteurs autour des réalisations, et plus généralement sur la société civile (ou parfois les collectivités territoriales), voire sur telle ou telle problématique de développement (même si la priorisation des thématiques est possible) ; les postes en sont bien conscients, ce qui ne les empêche pas d'émettre des regrets à cet égard et de mettre en avant cette limitation de l'instrument (une certaine « insoutenable légèreté » endémique) ; les appréciations de la Guinée et du Mozambique sont particulièrement intéressantes à cet égard, dans le registre « on ne peut pas tout demander au FSD » :

- Afrique du Sud : « objectif d'influence pas nécessairement compatible avec le caractère local des interventions » ;
- Bénin : « manque de stratégie et saupoudrage » ;
- Côte d'Ivoire : « il ne faut pas attendre du FSD des résultats hors de portée » ;

- Cameroun et Cap-Vert : parmi les points faibles du FSD la « question de la durabilité des projets » ;
- Gabon : « l'évaluation a montré que le FSD n'est pas un outil performant d'appui à la décentralisation et aux collectivités territoriales » ;
- Guinée : « enveloppe trop faible pour un impact significatif ; difficile de concilier diversité thématique et géographique, appui à une large gamme d'ONG, qualité des projets et renforcement des capacités » ;
- Mozambique : « l'effet structurant sur la société civile (et le caractère expérimental des projets) est souvent moins important qu'espéré, les actions financées étant par nature ponctuelles, limitées dans le temps et dans leur financement » ;
- Nigeria : « non-pérennité des projets à caractère social (charges récurrentes non assumées) » ; puis : « impact général du FSD à relativiser à l'échelle du Nigeria » ;
- Sao Tomé : « éparpillement possible à éviter » ;
- Sénégal : « intervention trop ponctuelle (pour structuration de filière par exemple) » ;
- Soudan : « moyens insuffisants pour le renforcement des capacités (formations) » ;
- Togo : « dispersion thématique et géographique » puis : « effet d'abonnement d'ONG opportunistes limitant l'objectif de structuration de la société civile ».

#### **2.5. Volume insuffisant (et aléatoire) des enveloppes d'AE et de CP**

On est là au cœur des préoccupations actuelles de nombre de postes, une quinzaine d'entre eux s'étant clairement exprimé à cet égard, qu'il s'agisse des aléas de renouvellement d'enveloppes FSD ou de la limitation des CP disponibles pour une année donnée (montant souvent faible par rapport à l'ambition initiale d'une enveloppe FSD en théorie limitée dans le temps). Ces inquiétudes apparaissent particulièrement sensibles par rapport à l'année difficile 2009 (limitation des enveloppes de programmation et des montants des nouveaux FSD instruits dans l'année – du moins par rapport aux années précédentes). Pour beaucoup, cela perturbe considérablement le calendrier et la vie du FSD

dans les pays, et il en va de la crédibilité et de la pérennité de l'instrument (à noter aussi que certains postes avaient anticipé l'octroi de moyens plus importants et se retrouvent avec une liste plus ou moins longue de projets déjà approuvés en comité consultatif et la nécessité d'interrompre l'examen de nouvelles requêtes pour tenter de « rattraper le temps » :

- Burundi : « volume aléatoire des enveloppes et difficulté à fixer un calendrier sécurisé – pour les comités consultatifs notamment » ; « besoin de cohérence entre enveloppe FSD de 1,5 M€ sur trois ans et CP annuels (0,5 M€ nécessaires) » ;
- Congo : « enveloppe des CP trop faible (0,42 M€ en 2008, 0,60 M€ nécessaires pour une enveloppe de 2 M€ sur trois ans ; 0,31 M€ de CP en 2009) ; veut-on interrompre le FSD ? » (le poste craint de ne pas le mener à terme s'il n'obtient pas une prolongation de deux ans pour sa mise en œuvre) ;
- Côte d'Ivoire : « le financement doit être suffisant pour être crédible : le FSD ne doit pas devenir une sorte de gadget pour de bonnes œuvres ou pour de petites opérations à visée strictement politique » ;
- Éthiopie : « baisse très importante des crédits en 2009 » ;
- Ghana : « faiblesse du budget qui nuit à la crédibilité du FSD » ;
- Kenya : « attente démesurée des porteurs et moyens trop limités » ;
- Madagascar : « insuffisance des crédits, qui freine considérablement la dynamique du FSD » ;
- Mauritanie : « nécessité d'augmenter les enveloppes pour conduire des actions plus structurantes et plus visibles, et pour rationaliser les coûts de gestion et d'évaluation » ;
- Mozambique : « insuffisance et variabilité des enveloppes financières » ;
- Niger : « enveloppes de CP trop faibles par rapport au montant du FSD sur trois ans » ;
- République centrafricaine et Soudan : « crédits insuffisants » ;
- Territoires palestiniens : « plafonnement des enveloppes ; démultiplication des projets et perte de visibilité » ;

- Tunisie : « insuffisance de crédits et demandes qui ne sont plus honorées ».

## 2.6. Longueur de la chaîne SCAC/SAFU/Trésorerie ; rupture annuelle de gestion

Le FSD concerne surtout des interlocuteurs fragiles, et la vie des petits projets s'accommode mal de rupture ou de longs retards dans la mise en œuvre des différentes tranches de financements, ce qui est pourtant classique dans nombre de postes ; il faut noter à cet égard la quasi-rupture de six mois dans le déroulement des projets dénoncée par certains, si l'on cumule la durée de l'arrêt des comptes dans les postes (de novembre à février), celle nécessaire à l'approvisionnement effectif du compte bancaire des bénéficiaires, puis enfin la saison des pluies qui neutralise les travaux jusqu'en septembre :

- Gabon : « chaîne de financement SCAC/SAFU/Trésorerie pesante si financement sur facture » ;
- Mozambique : « modalités de gestion lourdes à l'ambassade et arrêt des comptes entre novembre et mi-février (groupes les plus pauvres sans ressources) » ;
- Nigeria : « délais d'acceptation des dossiers de financement et de paiement ; rupture entre octobre et février-mars, période propice pour les travaux » ;
- Soudan : « impossibilité de verser entre novembre et mars, puis saison des pluies (et véritable reprise en septembre) ».

## 2.7. Les questions touchant l'instruction de 2004

Elles ne sont finalement pas très nombreuses, l'instruction de 2004 n'étant pas remise en cause par les postes, bien au contraire à l'examen des réponses au questionnaire la concernant (notamment 3.15. relative aux difficultés éventuelles d'application qu'elle pose) ; elle ne devrait *a priori* pas nécessiter une actualisation immédiate, mais plutôt des mesures propres à faciliter son utilisation (diffusion de bonnes pratiques, mise en place d'un point focal au département et d'un forum sur intranet...).

### 2.7.1. Lourdeur du mécanisme

6 pays font état de problèmes à cet égard, sans qu'il ne soit pas toujours possible de savoir s'il

s'agit d'une question relative à la mise en application des termes de l'instruction, ou plutôt aux modalités locales qui ont été adoptées pour leur mise en œuvre (qui peuvent être inadaptées) :

- Érythrée : « lourdeur des mécanismes d'évaluation et de suivi » ;
- Ghana : « règles de suivi financier lourdes et inadaptées pour nos partenaires (préférable de procéder à un contrôle technique du respect des engagements) » ;
- République centrafricaine : « exigences comptables et administratives difficiles à remplir » ;
- Sénégal : « lourdeur du dispositif et des procédures » ;
- Soudan : « inadaptation des procédures administratives et comptables au regard de la flexibilité ; manque d'outils de gestion financière standardisés, inadaptation des modèles » ;
- Tanzanie : « lourdeur du mécanisme de suivi et d'évaluation non adapté pour des enveloppes modestes ».

### **2.7.2 Seuil minimal des projets (10 000 €)**

Le montant plancher de 10 000 € ne semble gêner que 3 pays : le Gabon, le Niger et la République centrafricaine.

### **2.7.3. Limite des deux années pour la durée des projets**

Cette durée limite ne semble gêner que le Soudan (« limite des deux ans trop faible pour les gros budgets ») et les Territoires palestiniens (« durée trop limite des projets et donc difficulté pour obtenir leur viabilité économique »).

### **2.7.4. Participation minimale des bénéficiaires**

L'instruction est pourtant souple sur cette question, puisqu'elle autorise les valorisations en nature pour atteindre le seuil des 30 % de participation des bénéficiaires et qu'elle permet d'abaisser ce seuil à 10 % si les bénéficiaires sont particulièrement démunis. Du reste, seuls le Bénin (« difficulté d'atteindre la participation de 10 % » – ce minimum est autorisé pour les bénéficiaires particulièrement démunis), le Bur-

kina Faso, qui propose de baisser le seuil des 30 %, et le Gabon (« contrainte de la participation de 30 % »), soulèvent cette question.

### **2.7.5. Difficulté d'assurer les missions de suivi en l'absence de véhicule attitré**

Si cette question n'est soulevée que par 3 pays à ce stade, il semble que le problème soit plus généralement partagé dans la mesure où les parcs de véhicules des ambassades sont de plus en plus restreints et que la bonne disposition des responsables de leur gestion à l'égard des nécessités du FSD apparaît pour le moins inégale ; le handicap est donc certain pour nombre de postes, et cette question doit faire l'objet d'un examen particulier (l'instruction de 2004 exclut *a priori* l'acquisition de véhicule de suivi sur l'enveloppe des FSD) :

- Burkina Faso : « logistique de transport insuffisante » ;
- Côte d'Ivoire : « problème des déplacements dans un véhicule de l'ambassade et souhait d'achat d'un véhicule dévolu » ;
- Sénégal : « pas de véhicule propre ».

### **2.7.6. Rapport de présentation**

Le renouvellement des enveloppes de FSD, sur la base de la rédaction d'un rapport de présentation élaboré, représente un investissement important pour les postes, surtout si les enveloppes diminuent et si, par voie de conséquence, la fréquence du processus est appelée à augmenter (investissement intellectuel inversement proportionnel aux moyens octroyés). Il s'agit là d'une vraie question qui doit faire l'objet d'un examen particulier, même si quatre pays seulement semblent s'en émouvoir à l'occasion de l'enquête :

- Côte d'Ivoire : « rapport de présentation beaucoup trop lourd (redondant, compliqué, fastidieux, n'éclairant pas le département) ; nécessité de faire davantage confiance aux postes » ;
- Sao Tomé qui évoque un problème de rupture entre la clôture du FSD fin 2008 et la mobilisation du nouveau en 2009 ;
- Togo : « nécessité d'alléger le processus de renouvellement d'enveloppe » ;

- Vanuatu : « envisager le réabondement d'enveloppe sur présentation d'un compte rendu (pour éviter une rupture) ».

### **2.7.7. Absence de mise en réseau des équipes FSD**

Cette question est directement liée aux difficultés éventuelles de mise en application des directives de l'instruction de 2004 ; une douzaine de pays au moins se sont déjà mis régionalement en réseau pour s'entraider dans la gestion quotidienne et échanger les bonnes pratiques en matière de FSD, ce qui signifie qu'il y a là un véritable besoin (hypothèses de la mise en place d'un point focal au département et d'un forum d'échanges déjà évoquées ci-dessus). Le Sénégal, avec son pôle de coopération non gouvernementale, apparaît bien placé pour être porte-parole sur cette question : « forum informel des responsables FSD à centraliser à Paris ».

## **3. Améliorations et évolutions souhaitables**

Il va de soi que nombre de propositions et suggestions des postes s'inscrivent en écho des points faibles et difficultés qu'ils ont signalés et qui sont répercutés au § 2 précédent. Il n'y a donc pas lieu d'y revenir aussi en détail, sauf pour quelques formulations particulièrement intéressantes, d'autant que nombre de mesures proposées sont du ressort exclusif des postes, dans le cadre des possibilités offertes par l'instruction de 2004.

### **3.1. Amélioration du dispositif local de suivi et d'évaluation**

En plus (et en écho) des § 2.1 et 2.2 ci-dessus, il faut noter les propositions suivantes :

- Afrique du Sud : « recruter des contractuels locaux plutôt que des VI (liens plus durables avec la société civile) » ;
- Bénin : « est envisagée la mise en place d'un pôle des projets de proximité (3 P) » (exemple du Sénégal à la suite d'une mission du COCAC à Dakar) ; « notation des ONG à mettre en place » ;
- Burkina Faso : « renforcer les moyens logistiques pour les visites de terrain » ;
- Comores : « nécessité de mettre en place un dispositif de type VI ou VP » ;
- Guinée-Bissao : « renforcement des moyens de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation ; création de postes de VI/VP » ;
- Gabon : « poursuivre le suivi du projet jusqu'à sa pérennisation (avec opérateurs externes) » ;
- Kenya : « renforcer l'évaluation externe » ;
- Mauritanie : « nécessité de recruter un VP pour pallier le transfert des AT à l'AFD (appui conseil en hydraulique, en maraîchage...) » ;
- Mozambique : « effectuer des missions de suivi évaluation des projets clôturés depuis un ou deux ans pour avoir une vision sur l'efficacité et le véritable impact » ;
- République centrafricaine : « inclure dans la mission des futurs ETI de l'AFD la dimension de conseil sur FSD » (suite au transfert des AT à l'AFD) ;
- Tchad : « améliorer le processus d'identification et de suivi ; 2 bureaux d'étude identifiés pour le contrôle des travaux d'infrastructures ».

À noter enfin, la Guinée qui souhaite maintenir un lien direct (et permanent) avec les organisations de la société civile considérées dans leur rôle politique de plaidoyer et de contrôle social.

### **3.2. renforcement des capacités des porteurs de projets (formations)**

En écho aux carences dénoncées au § 2.3 (et en plus des suggestions qui y figurent déjà en creux), il faut noter les propositions suivantes :

- Burkina Faso : « développer la capitalisation des expériences entre porteurs et organiser des ateliers de renforcement de leurs capacités » ;
- Cameroun : « passer d'une logique de guichet à une logique d'accompagnement sur la durée » ; puis : « implication d'une ONG française en partenariat avec l'ONG camerounaise » ;
- Gabon : « souhaitable de recruter un consultant pour l'appui conseil aux porteurs » ;

- Guinée : « ONG françaises utiles à cause de leur savoir-faire » ;
- Haïti : « se concentrer sur l'appui à la société civile pour des actions structurantes et s'interdire tout projet hors critères » ;
- République centrafricaine : « pourcentage de l'enveloppe FSD à consacrer à la formation » ;
- Tchad : « formations nécessaires en comptabilité et gestion ; mise en réseau des partenaires (mutualisation d'expériences) » ;
- Togo : « associer davantage les partenaires du Nord (ONG, coopération décentralisée, diaspora) ».

### 3.3. Meilleur ciblage des secteurs et bénéficiaires

En écho et en plus des suggestions qui figurent déjà indirectement au § 2.4 ci-dessus (saupoudrage, effet structurant limité...), il faut noter les suggestions suivantes :

- Afrique du Sud : « spécialisation sectorielle pour gagner en cohérence et visibilité » ;
- Bénin : « réduire les secteurs d'intervention, mixer les appels à projets avec le guichet » ;
- Burkina Faso : « prioriser les actions en faveur du genre et du développement économique » ;
- Cameroun : « entrer dans une logique de crédit (dispositif de fonds de crédit adossé au FSD avec intermédiation d'une institution de micro-finance) » ;
- Cap-Vert : « mieux définir les priorités thématiques et géographiques, les populations cibles et les organisations bénéficiaires (le dispositif est actuellement peu mobilisable sur les 2 missions principales de l'ambassade relatives à la sécurité et à la francophonie) » ;
- Guinée : « mieux cibler les domaines d'intervention (jeunesse défavorisée dans les quartiers urbains et périurbains) » ;
- Haïti : « adopter une approche stratégique avec une vision systémique sur le long terme » ; à noter le tableau fourni en annexe du questionnaire avec indications pour « obtenir des résultats qualitatifs » ;

- RDC : « nécessaire cohérence et spécificité face à l'ampleur de la demande : critères sur la qualité des projets (définition des objectifs, évaluation des effets, modes opératoires, implication des bénéficiaires, autonomie après projet), projets innovants pouvant être dupliqués, meilleure sélection des secteurs et des zones » ;
- Tchad : « se réorienter vers le cœur de cible des plus défavorisés (genre et enfants sans famille) ».

### 3.4. Augmentation des enveloppes de FSD (AE et CP)

Tout a été dit ou presque au § 2.5 ci-dessus, et il n'y a pas lieu d'y revenir, sauf à citer en plus le Niger qui suggère qu'une part réduite (5 à 10 %) des FSD puisse être consacrée à des opérations d'urgence et qui souhaite par ailleurs la mise en place d'enveloppes FSD régionales pour faire face à des problématiques qui le sont, notamment en sortie de crise (par exemple Nord Mali et Nord Niger).

### 3.5. Meilleure coordination avec les autres financements français (FSP, PCPA, guichet ONG, coopération décentralisée, AFD, MIIDS) et avec les autres bailleurs de fonds

Pour les autres financements français, ça va de soi (même si on ne fera pas l'économie d'une mise en perspective générale du FSD par rapport aux autres instruments permettant de faire de la coopération de proximité), et il apparaît inutile de reprendre ici les suggestions des postes (notamment Cap-Vert, Comores, Kenya, Madagascar et Mauritanie). S'agissant des autres bailleurs de fonds, la chose est sans doute moins simple :

- Bénin : « mettre en place un groupe thématique d'échange d'informations, de réflexion et de cofinancement sous chef de filat français » ;
- Djibouti : « élargissement souhaitable à d'autres partenaires, cofinancements, associations des forces françaises (coopération civilo-militaire) » ;
- Gabon : « nécessaire mise en réseau des informations avec les autres bailleurs de fonds » ;

- Kenya : « développer les cofinancements pour l'élargissement du champ et la mise en œuvre de projets plus importants ».

### 3.6. Questions touchant directement l'instruction de 2004

Il n'apparaît pas utile de reprendre les questions évoquées ci-dessus au § 2.7 touchant en particulier le seuil minimal, la participation des porteurs, le véhicule de mission ou le rapport de présentation. Sont répercutées ci-après quelques suggestions des postes relatives surtout aux procédures et à la mise en réseau du FSD (à noter qu'il conviendra de compléter par une lecture croisée avec nombre d'autres réponses au questionnaire, touchant, par exemple, les enveloppes de 2 % et 8 % consacrées au suivi évaluation, l'organisation des comités consultatifs, la communication et plus généralement l'utilisation de l'instruction de 2004) :

- Burkina Faso : « développer les échanges avec les autres équipes FSD » ; « invitation des porteurs à venir défendre leur projet en comité consultatif »
- Gabon : « meilleure communication à mettre en place » ;
- Guinée-Bissao : « éviter la centralisation excessive ; la stratification, la rigidification et la complexification des procédures » ;
- Mali : « laisser aux postes une réelle autonomie de décision sur le FSD » ;
- Mozambique : « outils simples de capitalisation à mettre à la disposition des postes » ; puis : « disposer au département d'une personne ressource comme tête de réseau des correspondants gestionnaires du FSD (suivi des FSD en cours, capitalisation et diffusion des bonnes pratiques) » ;
- RDC : « développer des outils de gestion communs aux postes, base de données, chronogramme, fiche de suivi des indicateurs (cela permettra aussi une meilleure exploitation par le département) ».

### 3.7. Questions touchant le positionnement du FSD au sein de l'aide publique française

Enfin, en dernier lieu, mais pas le questionnement le moins important, certains postes s'in-

quiètent manifestement sur le devenir du FSD et sur son positionnement par rapport aux autres moyens d'intervention de l'aide française, souhaitant unanimement et fortement ne pas voir le FSD devenir l'instrument unique à la disposition des ambassades, au risque de voir celui-ci se diluer, se dévoyer et perdre son identité, pour ne pas dire son âme ; les mêmes postes tiennent en particulier à bien distinguer le soutien aux sociétés civiles et le renforcement de leurs capacités, avec celui des institutions publiques, qui est un autre métier (le maintien de l'appui institutionnel et de la gouvernance au sein de la DGM devrait être de nature à les rassurer) :

- Comores : « ne pas faire du FSD l'instrument central (voire unique) ; le FSD ne peut se substituer aux projets plus structurants et à plus long terme touchant les capacités des administrations publiques ; il risquerait de devenir (ce qu'il n'est pas) l'instrument à la disposition de l'ambassadeur pour ses bonnes œuvres ou pour des actions à caractère plus politique ; il faut éviter d'en faire « par défaut » l'instrument majeur de la coopération bilatérale (ne pas accroître sa lourdeur et ne pas lui donner des objectifs hors de portée) ; vouloir en faire le cœur de notre coopération bilatérale serait une grave erreur » ;
- Côte d'Ivoire : « le FSD ne doit pas devenir l'instrument unique (il ne peut se substituer aux actions plus structurantes), ni une sorte de gadget pour de bonnes œuvres ou pour petites opérations à visée strictement politique ; son financement doit donc être suffisamment conséquent pour être crédible, au minimum 1 M€ par an » ;
- Guinée-Bissao : « ne pas faire du FSD le principal outil de coopération (accompagnement des réformes structurelles par ailleurs) » ;
- Mauritanie : « ne peut se substituer à des projets de plus long terme œuvrant au renforcement des capacités des autorités nationales » ;
- RDC : « pour assurer visibilité, influence et proximité, le FSD doit rester un instrument du poste (pas de sous-traitance à AFD ou à FCI pour éviter sa marginalisation) ; il est partie prenante de la vie et de la communication du poste (il n'est pas forcément géré par un agent du SCAC) » ;

- Tanzanie : « le FSD doit perdurer à côté de financements plus importants FSP et AFD, pour répondre aux attentes de la société civile et des populations » ;
- Tchad : « le FSD ne doit pas être une alternative aux autres instruments (renforcement des capacités institutionnelles de l'État) ».

Seule la Guinée a l'air de considérer que « la messe est dite » : « La réforme du dispositif français de coopération positionne le FSD comme le dernier outil, en dehors de l'assistance technique, des bourses et des missions d'experts, pour matérialiser la relation de coopération. »



# Annexe 8

## Liste des bonnes pratiques FSD des postes

**Avertissement : ne sont ci-dessous mises en avant que les pratiques innovantes ou susceptibles de constituer une plus-value par rapport aux instructions de la circulaire de 2004, considérées elles-mêmes comme des pratiques normales qui n'ont pas lieu d'être signalées, comme, par exemple, la signature d'un protocole d'accord avec les autorités locales ou la réunion périodique d'un comité consultatif des projets FSD avec les quatre « collèges » : services français, État, bailleurs de fonds et société civile. Ces bonnes pratiques sont listées à ce stade à titre indicatif, à charge d'être validées par les instances compétentes.**

### 1. Structure et modalités d'instruction et de suivi des projets

**Pôle de coopération non gouvernementale :** Sénégal (FSD géré au sein d'une unité chargée aussi de suivre l'ensemble des moyens dévolus à la coopération non gouvernementale : ONG françaises, PCPA, coopération décentralisée, développement solidaire...).

**Cellule de suivi partiellement externalisée :** Burundi, Guinée, Mali, Tchad et Togo, avec en général recours à un bureau d'étude qui fait appel à du personnel spécialisé plus pérenne que les VI (VP et recrutés locaux) et qui dispose d'un local hors ambassade facilitant l'accueil des porteurs.

(À noter le cas du Burkina Faso – pas le seul poste – qui ne fait pas appel à un prestataire extérieur, mais recrute directement du personnel local pour assurer une meilleure continuité dans la gestion du FSD.)

**Élaboration de manuels de procédures et outils standardisés de suivi et de gestion :** cf. liste au § 7.

**Utilisation d'une grille de critères de sélection des projets** (à ne pas confondre avec les critères d'éligibilité de l'instruction de 2004), qui sont utilisés sous une forme plus ou moins élaborée par une douzaine de postes et portent sur

les points suivants : pertinence et qualité des projets et des porteurs, impact, participation, pérennité, accessibilité, visibilité...

**Lancement d'appels à propositions :** même si les postes sont divisés à cet égard, cette procédure pratiquée par 5 ou 6 d'entre eux apparaît appropriée pour une partie de l'enveloppe ciblée le cas échéant sur une problématique précise.

Accord préalable systématique des autorités locales (centrales ou régionales) sur un projet qui le nécessite (carte sanitaire ou scolaire par exemple) : pratique habituelle dans une vingtaine de pays.

**Signature d'un protocole d'accord avec les autorités locales à chaque renouvellement d'enveloppe** (l'instruction de 2004 n'exige pas le renouvellement de la procédure à chaque enveloppe) : nombre de postes procèdent ainsi, ce qui permet de remobiliser les partenaires et offre une occasion de médiatisation (encore plus si la signature intervient à l'occasion d'une visite ministérielle).

**Agrégation des services français dans la vie du FSD :** c'est notamment le cas du Nigeria et du Kenya, ce dernier mobilisant en tant que de besoin les organismes de recherche, le lycée français et les alliances, outre bien entendu la chancellerie et le SCAC (à noter une bonne pratique qui nous vient d'ailleurs : l'ambassade des États-Unis à Lomé fait « parrainer » chaque petit projet par un cadre de l'ambassade, quelle que soit son affectation, qui est amené à le visiter périodiquement – idée d'un suivi rapproché et personnalisé mais aussi de l'éducation au développement dudit cadre).

(À noter l'association des forces françaises au Gabon et leur implication sur des projets similaires au Sénégal (FFCV), au Liban (FINUL) et au Tchad dans le cadre du CIVIC – coopération civilo-militaire)

La participation élargie des services français au comité consultatif (y compris l'AFD et le Payeur dans les pays concernés) est évidemment une bonne pratique.

### 2. Renforcement des capacités des porteurs – et plus généralement de la société civile

(Outre le travail quotidien des cellules FSD dans les postes)

**Sessions de formation ou d'information des ONG** : c'est le cas notamment et respectivement au Burundi et au Yémen (définition et rédaction de projets, rédaction de rapport et comptabilité).

**Association d'une ONG française et d'une ONG locale (et parfois « tutorat »)** : cet accompagnement est encouragé notamment au Burkina Faso et en Guinée-Bissao.

(La recherche de cofinancement – cas du Mozambique par exemple – procède souvent de la même dynamique et contribue aussi à renforcer projet et porteur.)

**Invitation des porteurs de projet au comité consultatif** : au moins Érythrée, Guinée (répétition la veille), Madagascar (nouveau), Mozambique, Ouganda, Tchad et Yémen (cette procédure contribue aussi à l'amélioration de l'instruction des projets).

**Bourses de formation en faveur de représentants de la société civile** : c'est le cas notamment de la Mauritanie (diplôme d'expert en ingénierie du développement du CIEDEL).

**Collectifs d'ONG associés aux visites de terrain** : cas de la Guinée notamment.

### 3. Évaluation, capitalisation

**Évaluations globales d'enveloppes FSD** : c'est le cas notamment du Cambodge, de l'Ouganda et du Yémen ; d'autres postes comme ceux du Cameroun, de l'Éthiopie, du Gabon ou des Territoires palestiniens ont réalisé des évaluations semi-globales portant sur un nombre significatif de projets ;

**Capitalisation d'outils techniques et financiers utiles aux petits projets de développement** (outils développés par l'INADES en Afrique de l'Ouest ou le CITE à Madagascar).

**Formations de personnels de bureaux d'étude locaux et évaluations consécutives dans le cadre du FSP mobilisateur PARTEVA** : en Guinée, au Togo (2007), au Kenya (2009) ;

**Rapport annuel du FSD** (à noter que ce bilan est demandé dans l'instruction) : réalisé, par exemple, au Burundi, au Sénégal et au Tchad ;

**Suivi des projets après clôture** : c'est d'abord une nouvelle idée (qu'une pratique) formulée par certains postes, l'idée étant de s'assurer de la pérennité des projets (notamment projets pilotes et activités génératrices de revenus) et de mesurer leur impact réel avec un minimum

de recul (à noter le cas du Congo qui a recruté une jeune Française diplômée de l'ISTOM pour suivre les projets, mais aussi pour « mesurer l'impact des 56 projets financés depuis 1999, et l'exemple de l'Éthiopie où une évaluation d'impact des projets de proximité a été effectuée et prise en charge par plusieurs bailleurs).

### 4. Coordination avec les autres bailleurs de fonds

**Consultation des autres bailleurs** (au moment de l'instruction d'un projet) : c'est notamment le cas de la Tanzanie (« mapping » systématique).

**Groupe thématique inter-bailleurs sur la société civile** : c'est le cas en particulier au Cameroun, en Éthiopie, en Guinée (c'est le poste qui coordonne), au Mali, au Maroc, en RDC et en Tanzanie.

**Mise en réseau d'informations** : c'est notamment le cas du Cameroun (matrice commune de partage des données) et de la Tanzanie (cadre commun de soutien aux organisations de la société civile avec mise en ligne des différents « guichets » sur une plate-forme Internet).

### 5. Communication

**Plaquettes et brochures FSD** : elles sont très répandues, puisqu'elles concernent au moins 25 postes, et plus ou moins élaborées – design, couleur, photographies... (avec la double finalité d'information des porteurs et de visibilité du FSD et de l'ambassade) ; à noter trois versions au Cambodge (en français, en cambodgien et en anglais) et deux au Yémen (projets innovants et petites infrastructures) ; à noter aussi les Territoires palestiniens qui n'ont qu'une version en ligne.

**Communication standard** (pratiquée par la majorité des postes) : elle est constituée habituellement de la manière suivante :

- médiatisation des signatures (protocole avec l'État cosigné par l'ambassadeur – ou un ministre de passage ; parfois protocole de financement avec le porteur), avec communiqués de presse et association de la presse écrite, radio et télé,
- médiatisation des inaugurations (même dispositif) avec présence de l'ambassadeur ;
- apposition de plaques et de logos sur les réalisations physiques – infrastructures (à noter que le Tchad et le Yémen ont fait fabriquer des autocollants apposés sur les équipements et mobiliers),

- alimentation du site Internet de l'ambassade (notamment la reprise des événements avec photos et discours).

**Médiatisation par les porteurs de projets** : les porteurs se voient parfois confier la responsabilité directe de la visibilité de leur projet, comme au Sénégal ou en RDC où le « guide du financement » à leur intention stipule : « Il convient de faire apparaître sur vos différents supports de communication le logo « France Coopération » ou a minima le drapeau français tricolore accompagné de la mention « projet réalisé avec le soutien de l'ambassade de France en RDC. »

**Atlas des projets** : le Sénégal réalise un atlas des projets (commun avec ceux de la coopération décentralisée et les projets des ONG françaises), qui facilite la communication et la visibilité du FSD ;

**Événements** : certains postes organisent des temps forts qui mettent un éclairage particulier sur la coopération de proximité et le FSD. Par exemple, débat d'idées au CCF sur la coopération de proximité au Burundi, journée des ONG au Cambodge, journée franco-sénégalaise sur la coopération au Sénégal, ou enfin exposition sur des projets FSD et « marché de Noël » dans les Territoires palestiniens.

## 6. Mise en réseau des cellules et forum FSD

**Réseau d'échanges entre équipes FSD** : une quinzaine de cellules chargées de la gestion du FSD sont en relation avec une ou plusieurs autres en vue d'échanger sur les difficultés rencontrées, notamment dans l'utilisation quotidienne de l'instruction de 2004, ainsi que sur les bonnes pratiques.

**Forum FSD** : le pôle de coopération non gouvernementale du Sénégal tient à jour le relevé des questions-réponses formulées par les uns et les autres dans le cadre du forum FSD informel mis en place (Afrique de l'Ouest mais pas seulement).

## 7. Procédures écrites d'instruction et de suivi des projets ; outils standards et documents-types de suivi et de gestion

(Complément et précision des modalités, et documents types de l'instruction de 2004.)

**Plaquette ou brochure de présentation du FSD** (déjà évoquée au § 5 ci-dessus et qui concerne 25 pays) indiquant les caractéristiques générales de l'outil, ses objectifs prioritaires et orientations locales, ses modalités de fonctionnement et ses procédures ;

**Manuel ou guide de procédures** (à l'usage des gestionnaires du FSD) :

- Mali (manuel des procédures) : étapes de l'instruction et cheminement d'un dossier, élaboration du dossier de projet, guide des contrats et subventions,
- Maroc (guide des procédures) : procédure générale de présélection, composition du comité local de présélection, calendrier prévisionnel 2008,
- Mauritanie (manuel des procédures),
- Sénégal, FSD Casamance : guide de procédures détaillé avec exercice original sur des critères de sélection pondérés,
- Togo (guide d'instruction)...

**Déroulé de la séquence de gestion d'un projet** (à l'usage des gestionnaires) :

- Burkina Faso et Burundi (déroulé des 38 étapes des 5 grandes phases : instruction de la demande, comité de sélection, finalisation du projet, suivi du projet, évaluation post-projet – de la réception de la demande jusqu'à la capitalisation),
- Haïti : chronogramme synoptique des différentes étapes de la vie des projets et note de proposition d'amélioration de la « fluidité » de celui-ci.

**Cadre type de présentation d'un projet** (à l'usage des porteurs de projets) :

- Bénin (cadre type de présentation d'un projet) : lettre de demande de financement, fiche signalétique de projet, fiche de renseignement sur l'organisme demandeur, document de projet, dossier administratif du projet,
- Maroc (formulaire de demande de subvention) : fiche de présentation de l'association, fiche de présentation du projet, cadre logique, budget prévisionnel et plan d'emploi de la subvention, chronogramme d'activités, liste des pièces à fournir,
- Mauritanie (dossier de demande de subvention) : fiche d'identité synthétique, éléments d'identification du porteur, contexte et justification du projet, description du projet, budget prévisionnel, situation en fin de projet,

- RDC (cadre type de présentation d'un projet – voisin des précédents ; et guide du financement FSD comme conseil aux porteurs en vue de l'élaboration du cadre type) ; (à noter toujours pour la RDC un document type d'appel à propositions),
- Sénégal (formulaire de requête de financement),
- Togo (fiche de présentation d'un projet), recours à un outil informatisé simple d'archivage et de gestion du suivi des projets : base de données des projets au Sénégal développée sous Filemaker (synthèse du projet, promoteur, suivi du financement, suivi du projet, évaluation) qui facilite l'édition de tableaux et rapports.

**Grille de critères de sélection des projets et des porteurs** (plus large que les critères d'éligibilité) :

- Burkina Faso (grille d'évaluation multicritères avec 26 critères),
- Congo : 26 critères de sélection – sur le demandeur, les bénéficiaires et sur le projet lui-même – avec barème de notation sur 100,
- République centrafricaine (grille d'évaluation chiffrée avec 9 critères),
- RDC (2 grilles de critères de sélection des bénéficiaires : organisations seniors et juniors),
- Sénégal (FSD Casamance) : dossier circonstancié avec 16 critères (sur bénéficiaires, microprojets et dossier de demande),
- Tchad : liste de 17 critères de sélection

des projets (pertinence du projet, qualité des acteurs et du montage, capacités de suivi et visibilité),

- Yémen : liste de critères de sélection des ONG (seniors et juniors), et des projets (listes adaptées pour éducation, santé, agriculture et droits de l'Homme).

(À noter aussi une liste noire des porteurs de projets en Haïti.)

**Guide du financement FSD** (à l'usage des porteurs, une fois le financement octroyé) :

- RDC (guide du financement FSD : instructions sur comptes rendus et factures et sur la visibilité),
- Sénégal (note relative aux justificatifs techniques et financiers mise au point localement avec la Paierie de France).

**Comité consultatif** (exemple entre autres) : Bénin (PowerPoint faisant le point sur le FSD en général ; fiche de synthèse type de projet pour analyse en comité consultatif).

**Évaluation** : Angola (modèle de fiche d'évaluation par projet – reprenant tous les critères d'une évaluation type).

**Cartographie** : Sénégal (atlas des projets).

**Concertation des bailleurs de fonds** : Guinée (document de cadrage de la concertation des bailleurs de fonds et/ou responsables de microprojets : objectifs de la concertation, organisation des groupes de travail, organisation des réunions d'information).

## Annexe 9

### Analyse synthétique des évaluations du FSD et des documents fournis en annexe des questionnaires transmis par les postes dans le cadre de l'étude

#### A. Évaluations du Fonds social de développement

##### 1. Évaluation de 2002 réalisée par la DgCiD

→ Le bureau de l'évaluation de la DgCiD a conduit entre septembre 2001 et avril 2002 une évaluation externe des crédits déconcentrés « Fonds Social de Développement » (CD/FSD) sur la période 1996-2001, qui a été réalisée par le cabinet EVALUA. Dans le cadre de l'évaluation, six études de cas-pays ont conduit à la production de rapports complets sur chacun de ces pays (Burundi, Haïti, Madagascar, Mauritanie, Mozambique et Tchad). Cette évaluation est apparemment assez mal connue, et elle n'a sans doute pas fait l'objet d'un suivi suffisant puisque rares sont les postes qui s'y réfèrent dans le cadre du questionnaire qu'ils ont transmis pour la présente étude.

#### *Principaux constats et recommandations de l'évaluation*

##### **Bénéfice durable pour les populations pauvres ?**

*Apporter une aide à des pauvres est un objectif général des SCAC. Par ailleurs, la viabilité des projets financés paraît également être leur souci constant.*

##### **Structuration des acteurs et renforcement des capacités de la société civile ?**

*L'effet de structuration n'existe que si l'opérateur s'est donné explicitement cet objectif. Orienté sur l'investissement physique, le FSD prévoit rarement un accompagnement social des bénéficiaires. La règle de non-réurrence limite en outre la structuration qui ne s'opère qu'à long terme. Le renforcement des capacités se limite à des aspects techniques.*

##### **Capacité opérationnelle des postes ?**

*La capacité des SCAC est satisfaisante pour ce qui est de la gestion, mais moins pour le suivi, l'évaluation et les relations avec les partenaires et les bénéficiaires. La gestion par un personnel junior (VSN/VI, VP) est un élément positif, mais le recours à du personnel national est peu pratiqué, ce qui augmente les coûts de gestion et réduit la capacité de compréhension des projets. La gestion du FSD est très personnalisée, ce qui conduit à une certaine informalité et à un manque de continuité. Le souci d'évaluation ex-post est pratiquement inexistant.*

##### **Articulation avec les stratégies sectorielles ?**

*Elle se limite à quelques rares projets-test alors que les petits projets très divers du FSD constituent une base potentiellement riche pour la capitalisation d'expériences et la valorisation des bonnes pratiques, secteur par secteur.*

##### **Image de la coopération française ?**

*Faute d'une communication suffisante, la notoriété du FSD est assez faible. Mais une communication « démonstrative » ne signifie pas forcément une image positive. Celle-ci repose plutôt sur l'appropriation des projets par les acteurs nationaux et sur l'existence d'un tissu de relations humaines, autant et plus que financières, avec la société civile, que le mode de gestion actuel du FSD ne permet guère.*

##### **Concertation avec les autres acteurs ?**

*La concertation avec les autres acteurs est insuffisante. La société civile elle-même est beaucoup moins associée à l'examen des projets que ne le prévoit l'instruction (1996). Les partenaires de l'État sont en général consultés mais cela ne remplace pas la société civile. Les autres bailleurs sont associés de façon ponctuelle ou superficielle, et il y a peu de partage d'expériences...*

##### **Maintien du dispositif ? Évolutions souhaitables**

*Le FSD est bien adapté à des actions en faveur de populations spécialement défavorisées mais aussi en faveur de groupes sociaux locaux (villages, quartiers). Il s'agit moins d'entrer par le secteur que par le lieu et il est souhaitable de se concentrer sur deux familles d'acteurs : les pouvoirs locaux et les réseaux de la société civile à l'échelle nationale. Cette approche requiert à la fois une communication dirigée vers ces*

acteurs, une clé de répartition des financements sur le territoire, des réseaux de contacts, des déplacements systématiques et une définition plus précise des actions à financer sur la base de critères simples et objectivement vérifiables.

Concernant l'instruction et la sélection des projets, les évaluateurs recommandent d'accroître le pouvoir et l'information des parties nationales dans la phase amont du cycle du projet. S'agissant de la gestion du FSD, les évaluateurs recommandent la mise en place d'une cellule de gestion bien identifiée au SCAC et chargée de la totalité du fonds. Chaque action devrait identifier deux intervenants : l'organisation à la source de la requête, représentative des bénéficiaires (commune, groupement, etc.), qui serait nécessairement nationale, et un partenaire technique en mesure de diriger l'exécution du projet.

#### Autres recommandations de l'étude :

- doublement du volume des CD/FSD par rapport à la période étudiée ;
- mise en place d'une cellule de suivi comptable et réglementaire du FSD à Paris ;
- un rapport final d'exécution systématique comprenant une évaluation ex-post ;
- des actions de capitalisation, de diffusion et d'échanges d'expériences.

## 2. Évaluations réalisées par les postes

→ D'après les informations fournies par les postes, rares sont ceux qui ont conduit au cours des années récentes des évaluations globales et externes de leurs enveloppes FSD (Afrique du Sud, Cambodge, Cameroun, Éthiopie, Gabon, Mali, Maroc, Mauritanie, Yémen). Paradoxalement, ils sont encore moins nombreux (Ghana, Guinée, Kenya, Territoires palestiniens) à mentionner qu'ils ont réalisé des évaluations internes (autoévaluations), allant au-delà de simples rapports d'activité (certains trimestriels ou semestriels, la plupart annuels) rédigés par les cellules en charge du FSD dans les SCAC (Burundi, Guinée, Haïti, Mauritanie, Ouganda, RDC, Sénégal, Tchad, Vanuatu).

En revanche la plupart des postes procèdent plus ou moins minutieusement au « suivi-monitoring »

des projets financés dans le cadre de leur enveloppe. Cette tâche incombe également à la cellule FSD et la plupart du temps au volontaire (VI ou VP) qui en a la charge. À la fin de chaque projet, la cellule FSD rédige un « compte rendu de fin d'exécution » qui sera annexé au rapport de présentation de la prochaine enveloppe, comme l'exige la procédure<sup>1</sup>, au moins pour tous les projets clôturés.

### Principales leçons et recommandations tirées de ces évaluations

→ Au-delà des enseignements et des recommandations qui renvoient au contexte particulier de chacun des pays d'intervention dans lequel se situe le FSD évalué, il se dégage des évaluations conduites par les postes quelques constats de portée générale très intéressants.

#### Pertinence de l'outil FSD

Le FSD est pertinent, car il se donne le double objectif de lutter contre la pauvreté et l'exclusion d'une part et d'aider à structurer et organiser la société civile d'autre part. En effet, ces deux objectifs sont intimement liés entre eux. « Des populations moins pauvres sont mieux à même de jouer un rôle d'acteur organisé du développement et une meilleure structuration de la société civile a des effets positifs sur les conditions de vie des populations » (Yémen). « La valeur ajoutée du FSD se situe dans le dispositif de formation, d'accompagnement et de suivi qu'il favorise » (Afrique du Sud). Le FSD a une « souplesse intelligente » (Maroc), car il s'adapte à la multiplicité des situations d'acteurs.

#### Efficacité et efficience

Les projets financés dans le cadre du FSD ont un rapport coût-avantage assez nettement positif. La « gouvernance » déconcentrée du FSD associe divers acteurs (société civile, représentants de l'État, autres partenaires) et, ce faisant, il favorise la coordination et les synergies entre ces acteurs (Maroc). La bonne performance des projets est très liée aux compétences et à la qualité du personnel chargé de les conduire et d'accompagner les bénéficiaires (Afrique du Sud).

#### Résultats, impact et pérennité

« L'impact est indéniable, mais il n'est pas facilement quantifiable » (Yémen). Les moyens

1. On s'étonne que le comité d'examen n'ait pas la même exigence en matière d'évaluation stricto sensu, à l'instar des autres projets FSP qui lui sont soumis, alors même que la nouvelle instruction 2004 stipule qu'une partie importante de l'enveloppe (jusqu'à 8 %) peut être consacrée au suivi et à l'évaluation externe du FSD.

(faibles) mis en œuvre pour l'élaboration, le développement et la pérennisation des actions du FSD vont au-delà des moyens financiers, car ils permettent une démarche de partenariat, d'appropriation et de renforcement des compétences des acteurs » (Maroc). Certains projets ont un résultat qui va au-delà de la communauté des bénéficiaires visée au départ grâce à des effets de diffusion des expériences (Afrique du Sud). Mais les postes devraient soigner davantage le cadre de « suivi-monitoring » pendant la mise en œuvre des projets (Afrique du Sud). Le manque de pérennité des projets paraît être le principal point faible du FSD qui d'ailleurs ne prévoit pas de suivi après la clôture des projets (Maroc).

### **Procédures**

Les évaluations mettent l'accent sur l'importance de l'identification en amont des projets (et la vérification des données fournies par les porteurs). Les insuffisances constatées à ce stade ont évidemment des répercussions négatives par la suite sur la conduite des projets et sur leur impact (Afrique du Sud). On insiste également sur le suivi-monitoring et les moyens à y consacrer (visites et échanges réguliers) qui supposent une ressource humaine adéquate et des moyens d'accompagnement logistique suffisants, ou bien l'externalisation de cette fonction essentielle (Afrique du Sud, Cameroun). Certains pays insistent sur la redevabilité à l'égard des bénéficiaires en matière d'information et considèrent que le SCAC devrait avoir une exigence particulière vis-à-vis des porteurs de projets (Afrique du Sud). Pour évaluer plus efficacement les projets, il est proposé de définir lors de leur montage des indicateurs simples de résultats et d'impact, sorte de « contrat moral d'objectifs » entre les bénéficiaires et le SCAC, dont la durée pourrait dépasser le protocole de financement, afin de mesurer à plus long terme les effets du projet (Cameroun).

## **B. Documents annexes aux questionnaires ou aux RP (liste)**

### ***Compte rendu d'exécution de projets (tous les pays)***

Le compte rendu d'exécution comprend des informations basiques sur le projet (N° du projet, intitulé, nom et statut du bénéficiaire, localisation, secteur, dates de signature du protocole et de clôture sur projet, montant total, part du FSD, parti-

cipation du bénéficiaire). Il rappelle en général les objectifs et les modalités techniques et financières (y compris la participation des bénéficiaires) de sa mise en œuvre avant de porter une appréciation générale en termes de visibilité, pertinence, efficacité, efficience et pérennité.

Tableaux synthétiques (liste de projets) et bilans chiffrés (tous les pays)

Les tableaux synthétiques présentés sous forme de matrices simplifiées (sous Excel) n'appellent pas de commentaires particuliers. Leur normalisation pourrait être proposée au SCAC de manière à alimenter facilement une base de données parisienne.

### ***Évaluations globales ou partielles, internes ou externes***

*(voir précédemment)*

### ***Compte rendu d'activité, bilan annuel (Burundi, Guinée, RDC)***

Ces rapports d'activité ou bilans annuels sont préparés, on l'a vu précédemment, par les cellules en charge de la gestion du FSD et, le plus souvent, lorsque cette cellule de gestion est externalisée auprès d'un opérateur (AFVP ou autre). Cette formule présente un double avantage : d'une part, le rapport d'activité (annuel, mais il peut aussi être semestriel, voire trimestriel, comme dans le cas de la Guinée) constitue une obligation contractuelle de l'opérateur vis-à-vis du SCAC, qui bénéficie ainsi d'une information régulière et systématique ; d'autre part, l'opérateur a souvent et aussi une mission d'appui et d'assistance à la société civile (structuration et renforcement de capacités) ce qui favorise l'exercice de la deuxième fonction principale du FSD.

Les cellules en question sont en général situées en dehors de l'ambassade et du SCAC et leurs bureaux sont donc plus accessibles aux porteurs de projets qui auraient plus de difficulté à rentrer régulièrement dans les locaux de l'ambassade, ne serait-ce que pour des raisons de sécurité (Burundi). Les rapports d'activité sont en général assez concrets et enrichis d'appréciations sur l'organisation de la société civile et sur la qualité de la relation avec elle dans le cadre de la mise en œuvre du FSD. Ils ne remplacent pas les comptes-rendus d'exécution mais ils apportent une vision globale qui facilite les décisions du SCAC en matière d'orientation (thématique, géographique ou autre) et d'évolution du FSD.

### **Plaquettes de présentation** (pratiquement tous les pays)

La plupart des postes réalisent, avec les moyens du bord ou en faisant appel à un éditeur spécialisé et de préférence « communiquant », une plaquette ou brochure de présentation du FSD, avec le double objectif de communiquer sur la coopération en général et d'informer les porteurs de projets potentiels sur les caractéristiques générales de l'outil, ses objectifs prioritaires et ses orientations locales, ses modalités de fonctionnement et ses procédures. Dans les pays non francophones, ces plaquettes sont traduites dans la langue en usage dans le pays (et même en trois langues, français, anglais et khmer au Cambodge) et certaines comportent des photos ou dessins en couleurs, qui les rendent particulièrement attrayantes.

Mais la plupart des plaquettes sont anciennes, et peu de SCAC font l'effort de les renouveler régulièrement pour faire état de l'évolution éventuelle des priorités et des procédures. À signaler, toutefois, une initiative particulièrement intéressante (au Kenya) avec deux plaquettes distinctes pour les deux types de projets (projets innovants et petites infrastructures classiques) que le poste a décidé de distinguer dans sa nouvelle stratégie d'utilisation du FSD. Outre l'intérêt pédagogique des deux plaquettes, cet effort de communication proactive est très intéressant pour les porteurs de projets qui peuvent ainsi mieux se situer par rapport à la stratégie du poste et par rapport à leurs propres stratégies.

### **Guide ou manuel de procédures** (Burkina, Congo, Mali, Mauritanie, RDC)

Plusieurs SCAC (du moins ceux qui les ont transmis) ont mis au point un guide ou un manuel précis de procédures. On peut regretter qu'ils ne soient pas plus nombreux dans la mesure où d'une part, cela ne devrait pas être trop difficile de transcrire (avec quelques adaptations locales éventuelles) une instruction générale qui est assez simple et claire, et par ailleurs, cette transcription serait un travail minimal qui pourrait (devrait) être demandé à la cellule de gestion au moment de son installation. Le manuel étant par définition pérenne, il serait ainsi facilement transférable d'un volontaire à l'autre et favoriserait la continuité et la cohérence du processus de gestion et de suivi. L'élaboration d'un tel guide, adaptable à tous les pays, pourrait être

dans le cahier des charges du « pôle référent » préconisé par l'étude.

### **Fiche ou note sur la société civile** (Congo, Guinée, Niger)

Certains postes ont transmis en annexe du questionnaire une note sur l'état de la société civile. C'est notamment le cas des pays où est mis en œuvre un PCPA qui commence en général par un exercice partagé de diagnostic sur la société civile locale. Il va de soi que ce genre d'exercice est toujours intéressant, quelle que soit la manière et la compétence avec laquelle il est mené. Ce pourrait être également prévu au cahier des charges du « pôle référent », soit directement quitte à dégager les moyens nécessaires (missions) pour réaliser des études-pays, soit indirectement en apportant aux postes qui en ont besoin les conseils méthodologiques et l'encadrement à distance sans doute indispensable pour avoir un travail pertinent et de qualité.

### **Autres documents transmis**

(Appel à projets, convention de financement, protocole de financement, composition du comité de sélection, grille d'analyse, critères de sélection, chronogramme, cf. Burkina, Cameroun, Centrafrique, Congo, Gabon, Niger, RDC...)

Pas de commentaire particulier sur ces documents plus ou moins élaborés selon les postes, qui ont le mérite d'illustrer concrètement pour certains d'entre eux (grilles d'analyse, composition du comité de sélection...) les conditions particulières de mise en œuvre du FSD. À signaler l'initiative très intéressante du Gabon, qui a mis au point un chronogramme de tâches à la fois simple et détaillé, qui permet au COCAC de suivre sous la forme d'un tableau de bord instantané l'ensemble des projets aux divers stades de leur mise en œuvre ; également l'initiative du SCAC de Yaoundé, qui a élaboré une base de données sur les microprojets partagée et alimentée par tous les membres du groupe de travail multi-bailleurs sur la société civile, dont il assure la présidence.

### **Le Forum FSD cité par Dakar** (aperçu des échanges)

Dakar a transmis quelques extraits d'échanges avec les autres SCAC sur le forum créé et dédié à cet exercice. Ces échanges sont intéressants car ils illustrent assez bien les principaux



sujets de préoccupation des postes (besoins de documentation, communication, coordination, aspects juridiques, accompagnement logistique du suivi, suivi-évaluation...).

### **Un point spécial sur la contribution de la Guinée**

→ Le poste de Conakry a produit une contribution particulièrement intéressante sur la cohérence et la complémentarité des différents outils d'appui à la société civile, et sur la place du FSD et sur ses perspectives d'évolution dans le cadre de la réforme en général et de la division du travail en particulier entre le MAEE et l'AFD. L'intérêt de cette réflexion nous conduit à en citer quelques extraits qui paraissent tout à fait pertinents dans le cadre de la présente étude.

« La Guinée présente un intérêt particulier car toute la palette d'outils disponibles a été utilisée dans le cadre de notre coopération avec les sociétés civiles guinéenne et française. De cette étude de cas, il ressort une évidence quant à la nature des relations entretenues avec les sociétés civiles selon deux postures très différentes : l'une relevant d'une relation assez classique en lien avec les objectifs de développement et de mise en œuvre de notre aide publique ; l'autre relevant d'une relation de nature politique, d'une volonté d'influence réciproque dans la perspective de changements sociaux, économiques et politiques souhaités (notre diplomatie devrait assumer ces attentes de changement et en réfléchir les conséquences par rapport aux acteurs présents).[...]

« La réforme en cours peut servir à la clarification nécessaire de ces postures dans la mesure où elles peuvent également se déterminer dans le cadre de la nouvelle division du travail entre l'AFD et le MAEE. Il apparaît assez clairement que la première posture relève du champ de compétence de l'AFD alors que la seconde appartient aussi clairement à celui du MAEE. [...]

« Si une telle frontière devait être établie, le FSD devrait alors répondre à de nouvelles ambitions au service du MAEE et de ses prérogatives. Ce

qui suppose de revoir son profil de manière à l'intégrer à un groupe d'outils homogènes relevant de la même logique (assistance technique et volontariat, crédits d'intervention, CD/FSD et de manière évidente PCPA). Le transfert des PCPA à l'AFD apparaît donc quelque peu précipité. S'il ne pouvait être remis en cause, les modalités permettant au MAEE (département et ambassades) de rester impliqué dans ces programmes devraient être trouvées<sup>2</sup>. Dans ce cas l'adaptation du FSD à la décomposition-recomposition en cours ne serait pas une simple reformulation mais un repositionnement assez radical de l'outil au service d'une logique d'influence affichée, la fin de l'approche de développement traditionnelle au profit de logiques d'acteurs, de dynamiques sociales, de mouvements considérés comme stratégiquement importants, facteurs de risques ou porteurs d'espoirs (les deux ne sont pas contradictoires), dans le cadre d'une politique visant des changements significatifs dans les sociétés avec lesquelles nous coopérons.[...]

« Cette nouvelle division du travail ne devrait pas contribuer à accroître l'opacité du dispositif de coopération pour les acteurs qu'ils soient du Sud ou Nord. Nos propres procédures (AFD ou MAEE), nos limites de compétences, ont souvent changé durant ces dix dernières années ; elles ne doivent pas constituer la première source de préoccupation pour ces acteurs. La lisibilité de notre dispositif est un enjeu d'efficacité et d'image tant auprès des acteurs français que dans les sociétés avec lesquelles nous coopérons. De l'expérience guinéenne, il ressort l'idée de construire un portail commun à l'ensemble des acteurs du Sud et du Nord. Cette structure s'inscrirait dans le cadre des recommandations de la RGPP visant la création d'un pôle de développement transversal. Elle viserait à accueillir, à orienter et à suivre tous les acteurs, à assurer le suivi de l'ensemble des projets, leur évaluation et la capitalisation des expériences pour le compte commun de l'AFD et de l'Ambassade. Selon les cas et en fonction des ressources humaines disponibles, elle pourrait être supervisée soit par l'Agence soit par le SCAC auxquels elle rendrait compte simultanément de ses activités. »

2. Voir le TD Conakry 349 du 22 avril 2009.

## Annexe 10

### Résumé des entretiens avec les personnes rencontrées à Paris pendant l'étude

#### Personnes rencontrées

R. Koetshet, chef de la mission des relations avec la société civile DGMP (18/2/09)

J.M. Chataignier, directeur de cabinet du secrétaire d'État chargé de la coopération et de la francophonie (20/2/09)

S. Gompertz, ancien ambassadeur en Éthiopie, actuellement DAOI (2/3/09)

A. Bailleul, responsable du pôle « développement solidaire » au MIIIDS (4/3/09)

T. Viteau, ancien ambassadeur au Mozambique (4/3/09)

J.L. Vielajus, président de Coordination Sud (9/4/09)

H. de Cazotte, directeur des relations extérieures et communication AFD

#### Le FSD présente des atouts certains et nombreux...

**Pertinence et utilité** (« réponse à des besoins avérés et tangibles »), **proximité** (« en général assez éloignée du terrain, la diplomatie française dispose avec cet outil de proximité d'une valeur ajoutée certaine »), **réactivité** (« capacité de réaction rapide »), **efficience** (« rapport coût-avantage faible, argent en général bien dépensé, risques limités par la taille modeste des projets et par des contrôles réguliers tout au long de leur instruction et de leur mise en œuvre » ; « procédures assez verrouillées »), **visibilité** (« tant pour les bénéficiaires qu'en tirent les populations que pour l'image de la France »), **présence et rayonnement** (« outil déconcentré, force de frappe des postes »), sont les principaux atouts mis en avant par toutes les personnes rencontrées.

**Outil de dialogue avec et entre les sociétés civiles du Nord et du Sud**, « le FSD oblige les ambassades à structurer leur action par rapport à la société civile » ; c'est une « photographie politique très utile pour la compréhension des

réalités locales » ; « dans le cadre de la déclaration de Paris (et d'Accra), le FSD donne de la consistance au dialogue avec des acteurs non étatiques qui ont une approche spécifique de l'efficacité de l'aide » ; il facilite en outre « un « réseautage » qui permet d'aborder d'autres sujets, la sécurité par exemple » ; « le FSD favorise la synergie avec des projets portés par des OSI françaises ».

**Autres atouts et avantages mentionnés :**  
**gestion du temps** (« le temps du développement est long alors que beaucoup de pays sont confrontés à des crises, et donc au temps court, qui est celui du FSD ») ; **effets d'entraînement et de levier** (« par son exemplarité, le FSD est un laboratoire d'expérimentation et certains projets innovants peuvent permettre de lever des cofinancements ») ; **harmonisation et benchmarking** (« le comité de sélection, qui associe bailleurs de fonds et représentants de l'État, apporte un regard externe, permet la confrontation d'expériences et de méthodes et ouvre à des co-financements éventuels »).

#### Mais certaines questions se posent sur l'outil qui pourrait être amélioré...

**Raréfaction des ressources, petits montants, vision centrée sur la capitale, intervention ponctuelle et sans effet durable**, sont les contraintes les plus fréquemment citées.

**Question essentielle, la nature, la compétence et la représentativité des demandeurs** : à la différence du FSD qui n'en a pas les moyens, « les guichets d'appels à initiative des PCPA permettent d'adapter l'accompagnement à la demande et à la qualité des porteurs ».

**Autre question d'importance, la qualité des projets retenus** qui renvoie à **la compétence** et la technicité **des équipes SCAC et cellules FSD** : « un VI pas toujours encadré » ; des projets souvent « financés au fil de l'eau ».

**Quelle est la hiérarchie des objectifs du FSD : visibilité et rayonnement ? Réponse à des besoins essentiels ? Renforcement des capacités et structuration de la société civile.**

Pour éviter qu'il ne **détourne les compétences locales**, il faut mettre en avant ses dimensions **d'appui à la reconnaissance et à la légitimation** des acteurs non étatiques et au **renforcement de leurs capacités**.

Les qualités de l'outil sont à ce point séduisantes qu'on pourrait craindre **une remise en cause de sa déconcentration** qui **signifierait un retour en arrière catastrophique** en termes de lisibilité, d'efficacité et de visibilité.

La souplesse de sa doctrine d'emploi et de ses procédures n'autorise **pas à faire n'importe quoi**, mais doit au contraire inciter à **privilégier certaines thématiques oubliées** (femmes, enfants sans famille, handicapés).

**L'ambassadeur doit personnellement s'impliquer** (« si vous ne vous occupez pas de ça, vous serez virés » – déclaration de B. Kouchner à la conférence des ambassadeurs) ; « il faut torde le cou au poncif du FSD “bonnes œuvres de l'ambassadeur” ; en réalité, il n'y a « pas de problème sur le terrain, s'il existe c'est en France, et l'incompréhension apparaît surmontable en faisant confiance aux postes pour l'assumer », « en mettant en avant les évaluations et en faisant un peu de pédagogie » ; sans influencer sur les décisions « pourquoi un ambassadeur ne pourrait pas pousser certaines idées de projets soumises par ses interlocuteurs habituels (élus, associations, ONG, autres ambassades) ».

Relation avec l'État et avec **les sociétés civiles du Nord et du Sud** : « l'État n'est pas intéressé par les petits projets » ; mais pour autant « le FSD – et la relation privilégiée avec la société civile qu'il permet – ne doivent pas être une machine de guerre contre l'État » ; ne jamais oublier que « le FSD est tributaire des marges de manœuvre laissées par l'État aux sociétés civiles, en particulier pour ce qui touche à la “gouvernance” » ; « oui à l'ouverture du FSD aux ONG françaises à condition qu'elles aient une valeur ajoutée incontestable » et si on exige « un partenariat avec les ONG locales favorisant l'appropriation » ; « difficile d'identifier les associations fiables, certaines ONG manquent de densité, prendre des risques mais, le risque une fois pris, assurer un suivi rapproché (exigences et “conditionnalités” en amont, mais surtout en aval, multiplier les visites sur le terrain et impliquer l'ambassadeur ».

Les **thématiques pourraient être** avantageusement **resserrées** : FSD post-crise, genre, jeunesse... ; s'agissant de la décentralisation, « le FSD peut concerner les collectivités locales, mais plutôt par l'intermédiaire d'ONG partenaires » ; mais il est « difficile de décider d'orientations sectorielles ou thématiques précises, tant

les besoins sont grands et les demandes multiples » ; la seule stratégie valable est de « renforcer les capacités de la société civile et afficher une volonté (politique) d'appuyer les acteurs non étatiques (si la liberté d'association le permet) ».

L'**instruction**, la **mise en œuvre** et le **suivi peuvent** sans doute **être améliorés** avec un manuel de procédures plus précis que l'instruction, le partage des bonnes pratiques, la réalisation d'un « suivi au plus près (garantie d'efficacité) », mais qui exige un dispositif spécifique et durable (« externalisé » ou non : « un personnel formé en France et recruté localement peut donner d'excellents résultats à condition de bien le rémunérer »).

L'outil est « irremplaçable » en termes de visibilité, à condition toutefois de **l'appuyer d'une politique de communication efficace** (nationale mais aussi locale), l'idéal étant de la prévoir en amont au niveau de chacun des projets financés.

Un **dialogue annuel sur le FSD** doit être instauré **entre les postes et le département** (actualisation des priorités et thématiques locales ; nouvelles orientations de la DG ; approches modèles de l'aide ; cohérence et complémentarité avec les autres instruments).

**Dans les pays « non prioritaires »**, après la fin du C2D (quand il existe), et avec les opérations de l'AFD et les crédits d'action culturelle, le FSD doit nécessairement être maintenu, ne serait-ce que pour « nous permettre d'exister ».

## Et son évolution doit être conduite avec soin...

L'**ouverture du FSD** à des thématiques nouvelles : « les situations sont diverses et doivent être gérées localement » ; « il ne faut pas faire n'importe quoi » et « favoriser dans la mesure du possible des dynamiques précises (le poste pourrait développer ses intentions dans le cadre du TD de couverture de sa programmation) » ; « le FSD doit s'intéresser au développement local, mais plutôt aux projets réalisés avec les ONG dans le cadre de la décentralisation » ; « avec le codéveloppement, l'ouverture serait possible », mais le MIIDS, qui a en charge le « développement solidaire », met en avant ses « performances financières » et estime qu'il n'a « pas de leçons à recevoir de la DgCiD » ; il affiche une « indépendance totale par rapport à la

coopération, ses priorités et ses instruments ».

**Le FSD ne peut en aucun cas être une réponse unique** et l'outil exclusif d'intervention de la coopération bilatérale ; ce faisant, il deviendrait un « alibi » ou un « cache-misère » ; l'ouverture à d'autres secteurs ne peut se faire qu'avec précaution, pas trop de limites sectorielles (« mais ne pas faire n'importe quoi dans le régalién »).

Il faut **inscrire le FSD dans une stratégie générale** en « mettant sur la table toute la gamme proposée en matière de coopération de proximité » (ex MAAIONG, FSD, PCPA, concours de faible montant de l'AFD) et engager avec les ONG françaises (dont ce sera l'objectif prioritaire dans le cadre de la nouvelle contractualisation 2010) une **réflexion de fond sur l'appui au renforcement des capacités** des acteurs des sociétés civiles du Sud.

**Le FSD et la réforme** : le FSD risque de disparaître ? « Mais pas le FSD qui restera géré,

par un conseiller développement (+ VI) rattaché à l'ambassadeur, ou par "Espace France" (à voir !) » ; le bénéfice du FSD devrait s'étendre à tous les pays en développement (« faire sauter le verrou de la ZSP ») ; il devrait permettre de financer l'ensemble des microprojets (« opérations que de toute manière l'AFD ne financera pas, donc pas de risque d'interférence ni de concurrence ») ; les ONG françaises implantées et agréées sur place peuvent élargir au FSD (« il n'y a pas de raison de batailler ») ; en tout état de cause, la société civile doit rester « l'angle d'attaque préférentiel du FSD, avec une approche partenariale minimale » ; par rapport aux autres instruments de l'aide française (« très multilatéralisée ») le FSD va encore gagner en spécificité et en visibilité (« identité France ») ;

**En conclusion : le FSD doit rester complémentaire des autres instruments et ne pas vouloir entrer en concurrence avec eux.**

# Annexe 11

## Compte rendu de mission au Bénin de Jean Michel Redon (8-13 mars 2009)

### 1. Organisation de la mission

→ La mission s'est déroulée du 8 au 13 mars 2009 conformément au programme préparé par le Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC) de Cotonou (cf. annexe). Très bien organisée par l'équipe du SCAC (William BENICHOU COCAC, Mathilde HEURTAUX attachée de coopération et Baptiste FORQUY volontaire international en charge du suivi du FSD), elle a permis de :

- faire le point avec le SCAC sur les modalités de fonctionnement et l'actualité du FSD au Bénin, en passant en particulier en revue le questionnaire envoyé par le poste au département ;
- rencontrer, outre l'AFD et l'AFVP, des responsables et représentants des institutions béninoises (4 interlocuteurs), des bailleurs de fonds (6) et des collectifs et associations de la société civile (4), concernés par le développement de proximité et en relation avec le FSD ;
- visiter 5 projets représentatifs des opérations mises en œuvre sur FSD au profit des populations.

Le point d'orgue fut incontestablement le dîner organisé le 12 mars par l'ambassadeur en sa résidence, rassemblant une vingtaine de convives concernés par le FSD autour du chef de poste et de la ministre en charge de la microfinance et de l'emploi des jeunes et des femmes, qui a permis de faire le bilan de la mission et de compléter le débat sur le développement de proximité et le FSD ; le dîner avait été précédé d'une séance de restitution et d'échange avec l'ambassadeur en présence du COCAC.

### 2. Considérations générales sur le Bénin et sur l'environnement du développement de proximité et du FSD

→ Le Bénin se caractérise par une stabilité politique lui ayant permis d'enregistrer depuis 1992 des progrès sur le plan macroéconomique, caractérisés par une croissance de 5% en moyenne sur la période 1991-2002, celle-ci dépassant ensuite à peine 3% suite notamment à des causes endogènes (coton, énergie, port, gestion des finances publiques...). Aussi, l'analyse des indicateurs sociaux dépeint une situation encore difficile, justifiant la présence de nombreux bailleurs de fonds eu égard à l'importance du pays (un peu plus de 8 millions d'habitants sur une superficie de 115 762 km<sup>2</sup>), certes encouragés par le contexte politique favorable : c'est ainsi que l'on compte sept partenaires majeurs opérant dans le secteur des micro-projets.

Le DCP est un des plus anciens (signature en novembre 2005), bâti classiquement avec comme secteurs transversaux la gouvernance et l'ensemble enseignement supérieur, recherche, culture et francophonie, et comme secteurs OMD, dévolus à l'AFD, l'éducation (enseignement primaire et secondaire et formation professionnelle), les infrastructures et enfin l'agriculture et la sécurité alimentaire. Les actions entreprises depuis sa signature et celles en cours s'inscrivent bien dans les orientations retenues mais son actualisation conduite en interministériel en 2007 n'a pas abouti à la signature d'un avenant comme cela était prévu. En effet, les surenchères béninoises, dopées par la signature, en novembre 2007, d'un accord sur les migrations et le codéveloppement, avec un volet santé consistant, n'ont pas permis de restructurer le DCP au prix d'une remise en cause de son équilibre interne entre secteurs de concentration et actions « hors concentration ». En outre, les contraintes budgétaires n'ont pas plaidé en faveur de la signature d'un avenant au risque de devoir afficher l'écart entre engagements pris et capacités réelles de les honorer.

L'enveloppe de programmation du poste s'élève à 2,4 M€ en 2009 (ex-titre IV et CP du FSP) ; les FSP vivants concernent l'OHADA régional, la sécurité, l'enseignement supérieur et la recherche entomologique. Les décaissements de l'AFD sont de l'ordre de 12 à 15 M€ par an.

Il faut noter par ailleurs la part très importante prise par le développement solidaire sur financement du MIIIDS : annonce de 3 M€ par an pendant 3 ans, 7 programmes en cours dans le secteur santé (dont l'acquisition d'un scanner au bénéfice de l'hôpital de Djougou pour 1,65 M€), une opération récente d'aide alimentaire de 0,3 M€. Mise à part celle-ci (distribution de denrées alimentaires), le SCAC n'intervient pas dans la mise en œuvre directe des initiatives du MIIIDS ; il a toutefois récemment transmis au MIIIDS 40 projets pour le volet « hors santé », portés par des migrants et susceptibles d'être financés (développement local, activités génératrices de revenus, transfert de compétences de la diaspora, initiatives de la jeunesse). À ce jour, 3 projets sont en cours d'exécution sur le volet « hors santé » : l'un concernant la formation aux métiers de la taille de pierre, l'autre concernant l'appui à des coopératives d'utilisation de matériel agricole et le dernier relatif à l'appui, par l'AFDI Gers, à des groupements féminins dans le Zou-Collines. Les importants financements dégagés par le MIIIDS dans le domaine de la santé en font de facto un secteur de concentration de l'aide publique française au Bénin, ce que n'avait pas prévu le DCP signé fin 2005.

Le FSD s'inscrit en harmonie avec le DCP, en relation avec la gouvernance de la société civile et en tant qu'outil généraliste de développement de proximité dans les secteurs sociaux. S'agissant des bénéficiaires du FSD, le SCAC se heurte là comme ailleurs à une demande diverse et foisonnante de la part de porteurs dont les capacités sont réduites, s'efforçant de sélectionner les besoins les plus prioritaires et des bénéficiaires suffisamment organisés. La seule analyse de la société civile disponible a été réalisée par le CIEDEL en 2004 et elle ne constitue plus une référence.

Les opérations de l'ex-MAAIONG étaient déconcentrées jusque fin 2008, avec onze projets en cours mis en œuvre par des ONG françaises (1 M€ décaissés en 2008). En ce qui concerne les coopérations décentralisées (suivies par un VI en poste auprès du ministère en charge de la décentralisation), le Bénin compte vingt-cinq à trente collectivités territoriales françaises ayant des projets sur le territoire, avec une quinzaine véritablement actives.

### 3. Le contexte de la mission

Celle-ci tombait à point nommé pour les raisons suivantes :

- le FSD vient de redémarrer au Bénin après une période de neutralisation de deux années : le premier comité consultatif relatif à l'enveloppe 2008-17 de 1,182 M€ (signature du protocole d'accord bilatéral le 17 février 2009 lors de la visite de la secrétaire d'État aux Droits de l'homme) s'est réuni le 26 février (le précédent datait de février 2007) ; l'enveloppe antérieure 2005-36 avait été « asséchée » pour la réalisation sur décision politique de 2 écoles pilotes, dont la généralisation sur les 12 départements va être entreprise par l'AFD ;
- l'État béninois a favorisé ces dernières années un processus de structuration et de dialogue avec la société civile, conduisant notamment à un recentrage consensuel du concept de société civile et à sa catégorisation en 7 composantes (associations, ONG, syndicats, media, organisations socioprofessionnelles, organisations confessionnelles, autorités coutumières), à la mise en place d'un cadre de concertation (comité national de suivi) et à l'élaboration d'une charte des OSC ; une Maison de la société civile vient par ailleurs d'être installée grâce à l'appui de la Commission européenne ;
- le poste est dans l'attente de l'approbation par le département du FSP d'appui à la décentralisation ADDAT et compte bien, grâce au FSD, anticiper sa mise en œuvre avec le financement d'actions pilotes au profit de collectivités locales ;
- les bailleurs de fonds sont unanimes pour souhaiter une concertation et une synergie entre pairs, avec mise en place d'un groupe thématique informel des donateurs sur la société civile et la coopération de proximité.

Dans ce contexte porteur, l'expert en mission a reçu un excellent accueil de la part de tous les interlocuteurs rencontrés, à la mesure des préoccupations de chacun vis-à-vis de la composante fondamentale de l'APD que constitue la coopération mise en œuvre avec la participation et au bénéfice direct des populations. En ce qui concerne plus précisément le SCAC, la mission a été l'occasion de dégager de nouvelles pistes pour la mise en œuvre du FSD à la lumière du nouveau contexte local (point 9).

## 4. Les institutions de l'État rencontrées

- Direction des relations avec les OSC du ministère chargé des relations avec les institutions (MCRI) ;
- Centre de promotion de la société civile ;
- Ministère chargé du développement signataire du protocole d'accord sur le FSD ;
- Fonds national de promotion de l'entreprise et de l'emploi des jeunes (FNPEEJ).

De ces contacts, il ressort les principales constatations et observations suivantes :

- l'État béninois a marqué de l'intérêt pour la société civile depuis longtemps (création dès 1999 d'un ministère chargé des relations avec la société civile et les Béninois de l'extérieur) ; le ministère chargé des relations avec les institutions se considère comme l'interface du gouvernement avec la société civile ; il s'agit d'accompagner et non de régenter et de contribuer à faire émerger une société civile forte et influente au service du développement national ;
- la société civile est foisonnante et mal organisée, et il n'y a pas de répertoire fiable ; à noter que 563 associations et ONG nationales ont été agréées par le MCRI (le simple enregistrement se fait en préfecture) et que 17 ONG internationales ont signé un accord cadre avec le gouvernement béninois (c'est notamment le cas de l'AFVP, du CIDR et d'Aide et Action) ;
- grâce à l'appui de la Commission européenne (programme OSCAR) a pu être organisé, en septembre 2007, un séminaire national sur le recentrage du concept de société civile et vient d'être adoptée en février 2009 une charte de la société civile ;
- le centre de promotion de la société civile (CPSC) est le bras opérationnel du MCRI pour accompagner celle-ci dans son effort de structuration et de renforcement des capacités (accueil, base de données, organisation de formations), et pour assurer l'interaction entre acteurs étatiques et non étatiques ;
- le Fonds national de promotion de l'entreprise et de l'emploi des jeunes, sous tutelle

du ministère de la Microfinance et de l'Emploi des jeunes et des femmes, constitue une initiative intéressante de l'État dans l'optique de l'auto emploi et de la création de micro-entreprises.

Au total, il semble que l'État béninois joue un jeu sincère et cherche effectivement à favoriser l'émergence d'une société civile performante et organisée, notamment comme interlocuteur privilégié des pouvoirs publics. C'est du moins ce que les progrès récents enregistrés et la mise en œuvre d'un cadre de concertation permanent, voire de moyens concrets, permettent de subodorer. Reste qu'il y a du travail et que le paysage est pour le moins confus, ne serait-ce que les initiatives mises en place (centre de promotion de la société civile par l'État ; Maison de la société civile par les OSC avec l'appui de la DCE).

S'agissant de l'avis porté sur le FSD, tous les interlocuteurs étatiques rencontrés connaissant ce dispositif, en particulier pour avoir participé à un ou plusieurs comités consultatifs, ont émis des avis et observations positifs sur la nature et le fonctionnement de cet outil de proximité ; à noter les remarques suivantes formulées par le représentant au comité consultatif du ministère en charge du développement, outre le souhait de voir augmenter les crédits disponibles :

- le FSD est conforme aux orientations du gouvernement, qui a opté pour le développement à la base, et les projets soumis sont d'un grand intérêt (une fiche a été élaborée à l'intention du Président suite au récent comité consultatif) et montés avec rigueur ;
- il convient de privilégier les bénéficiaires en tenant compte de la carte de la pauvreté et de travailler avec les ministères techniques concernés pour cibler les populations les plus vulnérables ;
- le travail d'accompagnement des porteurs devrait déboucher sur l'élaboration d'un cadre logique ; les indicateurs prévus aideront ensuite pour l'évaluation de fin de projet et pour mesurer l'impact a posteriori ;
- l'ouverture du FSD aux communes est une bonne chose dans le cadre de la décentralisation (les infrastructures locales doivent être portées par les communes) ;
- les membres du comité consultatif doivent pouvoir participer aux visites de terrain des projets financés sur le FSD.

## 5. Les représentants de la société civile rencontrés

- Collectif des fédérations et réseaux d'ONG (CFRONG) ;
- Plate-forme des acteurs de la société civile du Bénin (PASCIB) ;
- Réseau des structures de prise en charge des enfants en situation difficile (RESPESD) ;
- Maison de la société civile.

De ces contacts, il ressort les principales observations suivantes :

- il n'existe pas de collectif véritablement représentatif de tout ou partie de la société civile du Bénin, même les plus importants d'entre eux étant contestés à ce titre par les pouvoirs publics (qui aimeraient n'avoir en face que quelques faïtières et fédérations nationales et régionales véritablement mandatées) ;
- le CFRONG regroupe 24 entités (qui au total représentent plus de 500 ONG béninoises), c'est le partenaire privilégié de Coordination Sud (qui a positionné auprès de lui un volontaire du progrès et quelques ordinateurs installés en cybercafé) et du REPAOC (réseau des plates-formes de l'Afrique de l'Ouest et du Centre), et il participe à ce titre aux rencontres régionales, notamment dans le cadre des suites de la déclaration de Paris ;
- la PASCIB est, quant à elle, ouverte aux différentes composantes de la société civile (syndicats, presse, associations...), et son directeur est à ce titre très impliqué dans la Maison de la société civile, dont il assure la présidence du conseil d'administration ;
- outre ces grands collectifs considérés par certains comme des « machins », il faut signaler l'existence de plates-formes spécialisées comme le RESPESD, qui semble a priori bien organisé et opérationnel pour aider les enfants en situation difficile (problématique très forte au Bénin avec le « placement » des enfants appelés vidomégon) : cette plate-forme regroupe 124 structures ouvertes ou fermées suivant et accueillant des enfants en difficulté, référés par un juge, la police ou la brigade de protection des mineurs ; elle travaille très concrètement à la mise en œuvre de normes relatives aux établissements spécialisés pour

« nettoyer » le réseau (en liaison avec les institutions) et de formations au bénéfice de ses membres.

- la Maison de la société civile est un lieu et un outil à la disposition des OSC (7 composantes, y compris les syndicats, la presse et les chefferies traditionnelles), l'assemblée constitutive s'étant réunie le 15 juillet 2008 pour valider les textes fondateurs élaborés par elles ; les OSC sont maintenant censées définir leurs besoins et la réponse à apporter par la Maison en termes de formation et d'information notamment ; cette initiative intéressante et ambitieuse, approuvée par l'État qui n'y est pas partie prenante, a vu le jour grâce à l'appui de la Commission européenne (en cours de renouvellement) ; le Danemark appuie aussi financièrement la Maison, ainsi que le SCAC par la mise à disposition d'une VP. Reste que la mayonnaise ne prendra et la Maison ne deviendra efficace que si les OSC se l'approprient vraiment, ce qui nécessite au préalable un déménagement dans un endroit mieux situé (quartier résidentiel actuellement) et suffisamment doté en espaces et moyens (salles de réunion, centre de documentation, cybercafé...) pour avoir une vraie fonction d'accueil ; la Maison devra aussi veiller à ne pas se prendre pour une faïtière et ne pas dénaturer ainsi son rôle d'espace ouvert.

S'agissant de l'avis porté sur le FSD, essentiellement de la part du représentant de la PASCIB participant au comité consultatif, il faut noter les points suivants :

- le FSD est un bon outil au profit des associations de base, avec un bonne approche et des vertus pédagogiques ;
- la participation « à trois » (bailleurs, État et associations) au comité consultatif est très intéressante, mais le temps est insuffisant pour parler des projets ;
- « le SCAC n'est pas assez visible » et le lancement d'appels à projets serait une bonne chose à cet égard.

## 6. Les bailleurs de fonds rencontrés

- Délégation de la Commission européenne ;
- PNUD ;



- DED ;
- ambassades de Belgique, des États-Unis et des Pays-Bas.

Même en l'absence de programme de micro-réalisations (PMR), la Commission européenne est sans conteste le poids lourd des bailleurs de fonds œuvrant en faveur de la société civile au Bénin : son premier programme OSCAR de 2 M€ a permis, avec l'opérateur CIEDEL :

- de réaliser en 2004 un premier inventaire du monde associatif (le seul à ce jour) ;
- de tester le partenariat avec des ONG béninoises (« on a appris à se connaître ») en mettant en œuvre à leur profit des projets en matière de structuration et de plaidoyer (25 projets au total pour 0,6 M€) ;
- d'initier la mise en place de la Maison de la société civile (dix-huit mois pour l'installer, les plates-formes et réseaux existants la ressentant de prime abord comme une concurrente) dans une logique d'indépendance et d'autonomie ;
- d'accompagner le ministère en charge des relations avec les OSC (MCRI) dans ses activités de recensement et de suivi de celles-ci, ainsi que dans l'organisation en septembre 2007 du séminaire de recentrage du concept de société civile (actes et charte).

La DCE met en œuvre un nouveau programme (convention de financement signée le 20 février 2009) de 8 M€ sur 2010-2012, intitulé « Société civile et culture », avec 2 volets principaux (à noter que le Danemark participe à ce programme en l'abondant à hauteur de 2,4 M€) :

- l'équivalent d'un « macro-FSD » pour le financement de projets au bénéfice des associations de base (contrôle citoyen et plaidoyer, genre, développement économique local et emploi des jeunes, droits humains, santé en milieu rural, éducation et culture), à la suite des appels à projets (projets de 10 000 à 100 000 € ; participation de l'ordre de 20% du bénéficiaire, pouvant être réduite jusqu'à 5%) ;
- une subvention de 2 M€ au profit de la Maison de la société civile (subvention directe enlevée de haute lutte auprès des services bruxellois), pour permettre à celle-ci de réaliser un diagnostic de la société civile et pour lui donner les moyens d'assurer vérita-

blement son rôle d'accueil et d'appui (espaces, formation, information...).

S'agissant des autres bailleurs de fonds rencontrés, il faut noter les points suivants :

- le PNUD ne met pas en œuvre d'appui spécifique en direction de la société civile (seulement un projet d'appui à l'ONG « Social Watch » menant des activités de contrôle citoyen) ;
- le DED gère la mise à disposition de 27 AT dans un cadre de coopération rénové, avec notamment un programme d'appui à la décentralisation et au développement local et un autre en faveur des OSC (100 000 € par an pour le financement de petits projets en faveur des Droits de l'homme et de la démocratie) ;
- les ambassades de Belgique, des Pays-Bas et des États-Unis (parmi les 6 ou 7 bilatéraux disposant de « guichets ») mettent en œuvre des microprojets selon des modalités très voisines : enveloppe annuelle de 100 000 € pour la Belgique, de 50 000 € pour les Pays-Bas et de 70 000 € pour les États-Unis (programme Self Help) permettant de financer de petites opérations dans les secteurs sociaux et productifs (à noter l'enveloppe importante de 500 000 \$ mise en œuvre par ailleurs par les militaires US, en particulier pour la construction de classes, dispensaires et puits).

Tous ces interlocuteurs se sont montrés réservés quant à la structuration réelle de la société civile et à l'efficacité des collectifs et réseaux d'ONG s'apparentant à des clubs peu opérationnels, se faisant concurrence et pas forcément indépendants vis-à-vis de l'État (consanguinité) ; le DED a toutefois signalé l'existence de structures performantes (groupements à caractère religieux notamment). Tous estiment que le cadre juridique mis en place suite au séminaire national sur le recentrage du concept de société civile, est une bonne chose, de même que la Maison de la société civile qui doit être encouragée (la DCE considère même que le cadre national de concertation mis en place constitue un « collectif opérationnel de circonstance ») ; à noter la réaction du représentant de l'ambassade des Pays-Bas mettant en avant les limites de la structuration et estimant que, au Bénin comme aux Pays-Bas, chaque association, aussi petite soit-elle (voire chaque citoyen) doit être mise en position de faire entendre son point de vue.

S'agissant du FSD, tous les bailleurs de fonds rencontrés se sont montrés très positifs sur ses objectifs et ses modalités de mise en œuvre ; si la DCE le connaît bien, pour notamment participer au comité consultatif, il apparaît que la communication à son sujet est insuffisante. Surtout, tous se sont déclarés demandeurs d'une concertation inter-bailleurs sur la coopération de proximité et les « guichets » disponibles sur la place, qui pourrait se faire sur le principe d'un groupe technique informel, comme il en existe dans d'autres secteurs (gouvernance notamment), avec les objectifs suivants :

- échange d'informations sur les outils, les bonnes pratiques, les critères de sélection, les bénéficiaires (bons porteurs, mais aussi « black-list »)... ,
- cofinancements éventuels ;
- réflexions communes et si possible positionnement commun vis-à-vis de l'État et des évolutions du paysage associatif : comité de suivi du cadre de concertation national, questions d'éthique, Maison de la société civile, observatoire...

Il faudra toutefois bien veiller à ce que ce groupe de concertation informelle constitue effectivement une plus-value pour tous et ne soit pas de nature à augmenter la charge de travail (préférer notamment l'échange de listes non formatées à la constitution de bases de données communes complexes et lourdes à servir).

## 7. Les interlocuteurs de l'ambassade et les opérateurs français rencontrés

→ L'ambassadeur s'est donc tout particulièrement mobilisé, organisant un dîner de travail à la résidence autour de lui-même, de la ministre de la Microfinance et de l'Emploi des jeunes et des femmes, et de l'expert à la place d'honneur. Un entretien en tête à tête en présence du COCAC a permis d'anticiper la réception du TD attendu, relatif à l'avis de l'ambassadeur sur le FSD : le chef de poste a confirmé tout l'intérêt de l'ambassade pour cet outil réactif, proche des populations et à forte visibilité ; il a à cet égard fait un parallèle avec les participations très importantes et non visibles de la France aux fonds multilatéraux, tels que le FED et le Fonds Mondial, mentionnant notamment la question

récente d'un ministre déplorant l'absence de la France sur le front de la lutte contre le sida (!). Il s'est inquiété par ailleurs des menaces sur le FSP, le FSD ne devant pas devenir l'instrument à tout faire (« aisance budgétaire »), au risque de le dénaturer ; il compte bien notamment que le FSP d'appui à la décentralisation (ADDAT) soit approuvé au plus vite par un très prochain comité des projets.

Les échanges avec le SCAC ont été constants, à l'occasion certes des contacts extérieurs, mais surtout dans le cadre de nombreuses séances de travail, ayant permis en particulier de reprendre point par point toutes les rubriques du questionnaire envoyé au département avant la mission. On trouvera ci-après au point 9 les orientations nouvelles confirmées esquissées avant ou qui se dessinent suite à la mission.

L'AFD met donc en œuvre un portefeuille de projets en conformité avec les priorités OMD du DCP (éducation, infrastructures et agriculture), pour un montant de décaissements d'ordre de 12 à 15 M€ par an. Il faut noter en particulier une enveloppe complémentaire de 9 M€ dans le secteur de l'éducation en 2009, complétant la précédente de 15 M€, le tout au sein d'un programme sectoriel avec fonds commun « éducation pour tous ». Les autres interventions concernent surtout des actions en faveur de l'agglomération de Cotonou, de l'hydraulique rurale, du coton (associations de producteurs) et plus généralement de l'agriculture (conseil technique et de gestion aux petites exploitations familiales et OP de base en zone cotonnière).

En ce qui concerne la coopération non gouvernementale, il faut noter des cofinancements de l'AFD en faveur de la coopération décentralisée (Grand Lyon sur Porto Novo et Picardie dans le Zou avec le CIDR) et la reprise, à partir de 2009, des projets anciennement financés par la MAAIONG (dont 3 démarrés en 2008 sous gestion du SCAC). L'agence met par ailleurs en œuvre avec des ONG 2 opérations au titre des crédits locaux de faible montant (projet de pisciculture et de réinsertion des jeunes à concurrence de 750 000 € et un autre de maraîchage, en cours d'instruction). En interface avec le FSD, ou plus exactement en continuité de celui-ci, l'agence dispose d'une enveloppe de 1 M€ pour généraliser la réalisation dans les 12 départements de 10 écoles pilotes supplémentaires de 3 classes en plus des 2 déjà opérationnelles (à noter qu'il devrait s'agir avantagusement de 6 classes par école, la question de l'accueil en

4<sup>e</sup> année – CE2 – des élèves des 2 écoles en place devant se poser dès la rentrée de septembre).

S'agissant du FSD, l'agence considère que cet outil spécifique complète très opportunément la palette des instruments à la disposition de l'aide française en général, permettant d'apporter sans contrainte sectorielle et avec un impact fort et une bonne visibilité, une réponse rapide à des projets portés par les partenaires associatifs ; le FSD ne doit pas être une rustine par rapport aux autres instruments. L'agence participe au comité consultatif et apprécie la concertation et les échanges d'expérience que celui-ci permet.

Enfin, le représentant local de l'AFVP a pu faire le point sur le dispositif en place (16 volontaires, dont 4 auprès de collectivités locales, 2 auprès d'ONG françaises et 1 en appui à la Maison de la société civile), et sur les perspectives au Bénin.

## 8. Les projets visités

La mission a permis de visiter les projets FSD suivants :

- centre d'accueil « La passerelle » pour jeunes filles en difficulté à Porto Novo (appui du GREF pour les formations d'animateurs) ;
- unité de transformation du kinkéliba (tisane vendue en pharmacie ayant des propriétés antipaludéennes) ;
- école pilote de Segbé près de Comé avec Aide et Action (c'est une des deux écoles construites sur FSD, avec duplication prévue par l'AFD dans chacun des autres départements) ;
- maison d'enfants à Grand-Popo ;
- formation professionnelle en menuiserie au profit de jeunes en difficulté à Cotonou.

Les visites étaient organisées en présence des porteurs et des bénéficiaires, avec dans chaque cas une discussion permettant de comprendre le montage, les participations et les modalités de pérennisation. Outre le projet d'école pilote déjà abordé ci-dessus et initié sur décision politique (à noter que la municipalité n'a pas respecté son engagement d'accès à l'eau), il faut noter les deux projets à caractère social tout à fait exemplaires, d'une part en faveur des jeunes filles en rupture temporaire avec leur famille (suite à violence, mariage forcé, retour de pays de « traite »...) leur permettant une réinsertion, y compris professionnelle, en attendant le réta-

blissement des liens familiaux, et d'autre part le projet de maisons des enfants, bien approprié par les communautés et permettant d'assurer un enseignement préscolaire et de libérer les mamans entreprenant des activités génératrices de revenus (maraîchage et petit élevage notamment), ainsi que les jeunes filles à qui les enfants étaient confiés, permettant leur scolarisation. Il s'agit de projets parfaitement duplicables, le FSD étant dans son rôle de défricheur, outre la réponse apportée à des besoins sociaux évidents.

En ce qui concerne le projet productif de transformation du kinkéliba, il présente classiquement les limites de ce type d'opération avec la difficulté de gérer les aspects liés à la gestion d'entreprise, avec des bénéficiaires insuffisamment formés en matière de compte d'exploitation (l'intervention du FSD a notamment permis l'obtention d'un prêt sur une facilité mise en place par l'État) et de commercialisation. Quant au projet de formation professionnelle en menuiserie, c'est l'avenir des jeunes à l'issue de la formation de trois années, qui inquiète le porteur lui-même.

## 9. Les orientations nouvelles qui se dessinent pour le FSD

→ La mission a de fait permis en unité de temps une consultation très élargie sur le FSD et son environnement au Bénin, à un moment charnière comme signalé au point 2, suite notamment au redémarrage (comité consultatif du 26 février) de la mise en œuvre de cet instrument après une interruption de deux années. Le contexte général de la coopération de proximité a donc changé entre temps, s'agissant en particulier de la coopération bilatérale et du paysage associatif.

Il faut noter, par ailleurs, que le SCAC a dénoncé fin 2007 la convention de prestation de service confiant au bureau d'étude GESRID le secrétariat technique du FSD et de fait l'essentiel de sa gestion (présélection, préparation et secrétariat des comités consultatifs, accompagnement des porteurs dans la finalisation des projets, suivi des projets). Cette tâche est assurée depuis quatre mois par Baptiste Forquy (VI affecté au SCAC), en liaison très étroite avec Mathilde Heurtaux, attachée de coopération en charge du secteur, et, bien entendu, avec William Benichou, COCAC, et toute l'équipe du SCAC.

Des discussions avec les uns et les autres, au sein de l'ambassade ainsi qu'avec tous les autres interlocuteurs, se dessinent un certain nombre de pistes pour faire évoluer la mise en œuvre du FSD, en particulier :

- resserrement du spectre d'intervention sur les thématiques de développement humain et social essentiellement au bénéfice des populations très vulnérables, de développement local en lien avec la décentralisation (dans l'attente et en précurseur du FSP ADDAT), de culture et développement et enfin en faveur des activités génératrices de revenus et des projets innovants (l'éducation devrait sortir du champ puisqu'elle est couverte par un important programme sectoriel auquel contribue la France via l'AFD) ;
- lancement d'appels à projets pour une partie des fonds disponibles, selon des thématiques prioritaires pour l'aide bilatérale (certaines populations très vulnérables, appui aux communes) ;
- réalisation d'une plaquette de présentation du FSD, essentiellement à destination de la société civile ;
- renforcement des outils de sélection des projets et des porteurs (grille de sélection notamment et même notation) ;
- invitation des porteurs de projet à le présenter en comité consultatif (expérience très concluante déjà conduite dans le cadre de la gestion des crédits déconcentrés MAAIONG) ;
- diminution de la durée moyenne de réalisation des projets, de manière à améliorer l'efficacité du FSD et à simplifier sa gestion ;
- amélioration de la communication (notamment médiatisations systématiques des inaugurations et apposition de plaques métalliques sur les réalisations physiques) ;
- regroupement de toutes les informations relatives à la coopération non gouvernementale dans un pôle des projets de proximité 3 P (FSD, projets des ONG françaises et coopérations décentralisées cofinancées ou non par l'aide française, développement solidaire le cas échéant...), de manière à avoir une vue d'ensemble et à promouvoir synergies et complémentarités ;
- institutionnalisation d'une coordination inter-bailleurs sur les micro-projets dans un cadre simple et efficace (groupe thématique informel) ; la France (SCAC) pourra en prendre l'initiative et le chef de filat ;
- recherche de cofinancements ;
- mise en œuvre d'un « service après vente » des projets nécessitant un suivi et une analyse d'impact *a posteriori*, ceux-ci continuant à être visités après leur clôture (projets productifs notamment) ; réalisation d'évaluations ex-post en bonne et due forme sur échantillonnage.

# Annexe 12

## Compte rendu de mission au Togo de Jean Michel Redon (3-8 mars 2009)

### 1. Organisation de la mission

→ La mission s'est déroulée du 3 au 8 mars 2009 conformément au programme préparé par le Service de coopération et d'action culturelle (SCAC) de Lomé (*cf.* annexe). Très bien organisée par l'équipe du SCAC (Frédéric Merlet, COCAC, Yves Yard, attaché de coopération, et Caroline Riffonneau volontaire international en charge du suivi du FSD), elle a permis de :

- faire le point avec le SCAC sur les modalités de fonctionnement et l'actualité du FSD au Togo, en passant en particulier en revue le questionnaire envoyé par le poste au département ; une séance de travail avec la SOTED, bureau d'études en charge de la gestion technique du FSD, a permis de compléter cet examen ;
- rencontrer, outre la Chancellerie diplomatique (1<sup>er</sup> conseiller en l'absence de l'ambassadeur) et l'AFD (ainsi qu'une VP affectée auprès de l'Union des communes du Togo), des responsables et représentants des institutions togolaises (3 interlocuteurs), des bailleurs de fonds (4) et des collectifs et associations de la société civile (5) concernés par le développement de proximité et en relation avec le FSD (à noter aussi une séance de travail avec la VP affectée auprès de l'Union des communes du Togo – UCT, et des rencontres fortuites avec Nicolas Beroff, directeur du CIDR et avec Yves Pelletier, représentant régional de l'AFVP, eux-mêmes en mission au même moment à Lomé) ;
- visiter 2 projets représentatifs des opérations mises en œuvre sur FSD au profit des populations.

Une double restitution a été effectuée, d'une part auprès du 1<sup>er</sup> conseiller, en présence du COCAC, puis ensuite au SCAC avec Frédéric Merlet, Yves Yard et Caroline Riffonneau.

### 2. Considérations générales sur le Togo et sur l'environnement du développement de proximité et du FSD (notamment société civile)

→ Le Togo sort petit à petit d'une crise politique et économique d'une quinzaine d'années qui a éloigné investisseurs et bailleurs de fonds. Amorcé en 2006-2007 avec la signature d'un accord politique global, des élections législatives puis enfin la constitution d'un gouvernement fin 2007, le retour à la normale est très progressif, avec en particulier celui des bailleurs de fonds (notamment la Commission européenne fin novembre 2007). Reste que ce petit pays de moins de 6 millions d'habitants pour une superficie de 56 600 km<sup>2</sup>, est durablement marqué, avec des indicateurs sociaux préoccupants (plus de 60% des Togolais vivent en dessous du seuil de pauvreté), une administration sinistrée, des ressources internes limitées (en dehors du port, les phosphates, le coton et le ciment se portent mal) et un environnement de l'entreprise défavorable (à noter la présence simultanée à Lomé d'une mission financière française focalisée en priorité sur le remboursement de la dette interne en vue de rétablir confiance et courant d'affaires). Les prochaines élections présidentielles sont prévues en 2010, cette échéance étant prégnante dans biens des domaines.

Le DCP a été signé en septembre 2008 avec comme priorités OMD l'éducation, la santé et les infrastructures urbaines et comme priorités transversales la gouvernance, l'enseignement supérieur, la promotion de la francophonie et la diversité culturelle. Les FSP en cours (hors FSP mobilisateur sur la francophonie) concernent la justice (PNMJ) et l'appui à la décentralisation (APRODEC) qui démarre ; l'assistance technique est limitée à 4 experts senior et à 2 VI (à noter par ailleurs 3 VP sur la coopération de proximité, dont un arrivera en avril 2009) ; l'enveloppe de programmation du SCAC s'élève à 2,4 M€ en 2009. En ce qui concerne l'AFD, ses décaissements annuels sont de l'ordre de 10 M€ par an (71 M€ de subventions octroyées sur la période 2001-2008) ; il faut noter par ailleurs 2 aides budgétaires à concurrence de 5 M€ au total en 2008 et une nouvelle en préparation prévue à hauteur de 4 M€.

Dans ce contexte de redémarrage des aides et de dialogue restant en devenir avec des autorités locales faibles, l'appui à la société civile est une des priorités du Poste, le FSD étant particulièrement adapté pour apporter une réponse aux sollicitations directes des populations. Le SCAC se heurte là comme ailleurs à une demande diverse et foisonnante de la part de porteurs dont les capacités sont réduites, s'efforçant de sélectionner les besoins les plus prioritaires et des bénéficiaires suffisamment organisés.

Une analyse synthétique de la société civile vient d'être réalisée par un VP. Elle ne prétend pas à l'exhaustivité tant le nombre d'associations est important au Togo et la réalité de leurs activités difficile à cerner. Elle distingue les associations (syndicats, organisations confessionnelles, professionnelles, de développement, de droits de l'homme...) soumises à simple déclaration auprès du ministère en charge de l'administration territoriale et les ONG de développement soumises à agrément de la part du ministère en charge de la coopération et du développement (une enquête du PNUD datant certes de 2004 révèle que 64 % des ONG ont attendu celui-ci plus de six années). L'analyse fait référence à la même enquête pour estimer à 400 les ONG affiliées à des fédérations régionales (réseaux réputés efficaces pour certains) et aussi à 400 à des fédérations nationales, essentiellement FONGTO et UONGTO (cf. *infra*), réputées pour la première proche de l'opposition et pour la seconde liée aux pouvoirs publics. Des rencontres avec les gestionnaires de programmes bilatéraux d'envergure en matière de développement local (BM et DCE), il s'avère qu'il existe de fait un noyau d'ONG performantes, sortes de bureaux d'étude locaux, qui ont trouvé leur place entre les comités villageois et les agences d'appui aux initiatives de base (AGAIB) mises en place dans chaque région.

Toujours sur la société civile, il est intéressant de répercuter ici l'avis de la représentante de l'ambassade des États-Unis, rencontrée pendant la mission : nombre d'organisations sont proches du pouvoir ou de l'opposition, finalement assez peu préoccupées des objectifs qu'elles affichent, « tout le monde veut être boss », « tout le monde est coopté » et nombre de membres appartiennent à l'administration (consanguinité) ; à noter toutefois une organisation en réseau efficace contre le trafic d'enfants.

Le SCAC a élaboré fin 2007 une plaquette sur la coopération décentralisée au Togo, faisant

état de près de 40 partenariats (une dizaine bien actifs sont pour la plupart appuyés sur fonds DACL), dont certains anciens et importants, comme Niort à Atakpamé, Bressuire à Kpalimé, Issy-les-Moulineaux à Dapaong ou la Région Champagne-Ardenne à Sokodé. Ces opérations, qui se situent désormais dans le cadre plus général du projet FSP d'appui à la décentralisation, sont suivies par l'Union des communes du Togo et par la VP qui y est affectée, avec une responsabilité particulière vis-à-vis des opérations menées par le département des Yvelines en faveur d'Aneho et de Blita (éducation, santé, agriculture villageoise, lycée technique envisagé en 2010). Il faut noter la démarche « quadrilogue » mise en œuvre dans le pays en matière de services essentiels, associant les quatre acteurs (État, collectivité locale, usagers et opérateurs).

En ce qui concerne le développement solidaire, le MIIIDS a mis à la disposition d'une ONG (Solidarité Humaine Ile de France) 670 000 € pour la réalisation de pistes rurales et de la Maison de l'avenir (marchés de gré à gré avec comme facilitateur un stagiaire pendant trois mois renouvelables).

En ce qui concerne l'intervention directe des ONG françaises au Togo, avec ou sans l'appui de la MAAIONG (AFD aujourd'hui), l'inventaire est en cours. Certains soutiens s'inscrivent dans des approches sous-régionales (appui aux réseaux d'ONG via Coordination-Sud) ou thématiques (hydraulique, agronomie, micro-crédit et transformation agricole, etc.). Les financements de la MAAIONG concernant le Togo peuvent être évalués pour 2008 à environ 400 000 €.

Au total, de nombreuses ONG françaises interviennent au Togo (AFVP, Handicap international, CIDR, Aide et Action, AVSF, Croix-Rouge, Terres de hommes, etc.) souvent en liaison avec des ONG togolaises. Elles mobilisent des financements substantiels de bailleurs bi ou multilatéraux, de fondations ou de collectes de fonds propres.

### 3. Le contexte de la mission – les modalités de gestion du FSD

➔ Le FSD est donc un instrument essentiel de la coopération française au Togo (3 enveloppes depuis 2004 pour près de 3 M€ au total ; plus de 0,6 M€ réservés en CP du FSP pour 2009, soit près de la moitié de l'enveloppe).

Sa gestion prend appui depuis 2006 sur un bureau d'étude (SOTED) et obéit à des procédures très balisées, avec notamment un double passage en comité consultatif de chaque projet (pour instruction et pour financement) ; le SCAC souhaite à juste titre, notamment depuis l'arrivée du nouveau COCAC, rendre le dispositif plus réactif en termes de délais (instruction et durée des projets) et de réponse apportée à des priorités conjoncturelles (appels à projets à l'initiative du SCAC pour une partie des fonds).

Dans ce contexte, vu de la mission en tout cas, celle-ci intervenait à point nommé, et les pistes de simplification et d'aménagement du dispositif ont été largement débattues, notamment à l'occasion des réunions de travail au SCAC et des restitutions, les débats ayant été à plusieurs reprises contradictoires. Le partage de certaines bonnes pratiques mises en œuvre par d'autres postes et du contenu de l'instruction de 2004 (indisponible sur place avant l'arrivée de la mission) autorisant déjà nombre d'ouvertures souhaitées (notamment aux projets productifs et à la culture), a de fait permis de confirmer ou de dégager de nouvelles pistes pour les opérations et modalités de gestion à venir (cf. partie 9). La question essentielle de l'évaluation ex-post des petits projets n'a pu être débattue, sur ce point se dessinant une réorientation totale, à savoir arrêter le processus mis en place par le SCAC suite à la formation de 19 Togolais dans le cadre du FSP mobilisateur PARTEVA et réaffecter aux projets de terrain les fonds prévus pour réaliser les évaluations proprement dites.

Il n'est pas inutile de décrire rapidement le dispositif de suivi du FSD mis en place actuellement, pour l'essentiel à l'initiative de l'ancien COCAC Olivier Boucher : ce dispositif est positionné auprès de Yves Yard, conseiller adjoint de coopération, appuyé par Caroline Riffonneau, VI en charge de la coopération de proximité (FSD, ONG françaises et coopération décentralisée) ; il prend donc appui sur la SOTED, bureau d'études généraliste, qui a été sélectionné à la suite d'un appel d'offres en 2005, la convention ayant été renouvelée jusque fin 2009. Le système très abouti, mais qui présente les défauts de ses qualités, concerne jusque là une dizaine de nouveaux projets par an d'un montant moyen de 50 000 € :

- l'équipe de la SOTED comporte trois agents, dont obligatoirement un VP, pour un coût annuel de 46 000 € ;

- jusqu'en 2008, un seul comité consultatif se réunissait en mars-avril, avec une liste de projets pour instruction et une autre pour décision de financement ; comme déjà signalé, chaque projet passait donc systématiquement deux fois en comité, ce qui conduit à une durée moyenne d'instruction de deux ans (avec désaffectation de certains porteurs et d'inévitables surcoûts) ;
- l'instruction technique par la SOTED des dossiers communiqués par le SCAC est classique, avec accompagnement des porteurs et une visite sur place ; le suivi est ensuite très élaboré avec trois visites de terrain systématiques (démarrage, réceptions provisoire et définitive) et un contrôle permanent (consultant ou bureau d'étude pris en charge sur le FSD) ;
- la durée des projets est de l'ordre de deux années, les délais de mise en place effective des crédits auprès des porteurs expliquant aussi pour partie cette durée, dans la mesure où un protocole signé en mai (suite au comité de mars-avril) donne lieu au mieux à versement de la 1<sup>re</sup> tranche avant la clôture de gestion de juin, les actions de terrain ne démarrant de fait pas avant septembre à l'issue de la saison des pluies (de manière plus générale et pas seulement au TOGO, si l'on compte la période d'indisponibilité des crédits entre novembre et mars puis la saison des pluies, la durée utile des CP dans une année donnée peut de fait être voisine de six mois) ;
- pour être très abouti, le système n'exonère pas de déconvenues même si elles sont très rares (gros échec dans le Nord sur un projet de barrage avec un commanditaire ayant réussi à monter un dossier virtuel parallèlement à l'instruction du vrai projet).

#### 4. Les représentants de l'État rencontrés (au SCAC)

- Ministères de l'Administration territoriale, de l'Économie et des Finances, et de la Coopération et du Développement.

De cette rencontre au SCAC, il ressort les principales observations suivantes, seul le représentant de l'administration territoriale connaissant bien le FSD suite à sa participation au comité consultatif :

- l'outil est bien adapté et « est bienvenu pour aider le Togo » ;
- la santé et l'éducation semblent assez couvertes, ce qui n'est pas le cas de l'agriculture ;
- l'objectif de renforcement des capacités n'est pas assez abouti et il faut insister sur celui-ci ;
- les projets ne sont pas toujours une émanation des populations mais sont souvent commandités par « quelqu'un du village qui habite à Lomé et qui ne connaît pas » ;
- notamment pour éviter les déconvenues (barrage de Tandjouaré précité), les autorités déconcentrées de l'État devraient être associées au suivi des projets ;
- l'État a prévu la mise en place d'un fonds d'appui aux collectivités locales et une synergie doit être nouée entre celui-ci, le FSD, le FSP d'appui à la décentralisation et les coopérations décentralisées (un recensement de ces dernières « méconnues par l'État » a été souhaité) ;
- les ministères de l'Éducation et de la Santé doivent être invités au comité consultatif si c'est utile (au-delà des simples questions de cartes scolaire et sanitaire) ;
- le dialogue (et les échanges de listes) est souhaitable avec les instances responsables des volets régionaux du DSRP.

## 5. Les représentants de la société civile rencontrés

- Fédération des ONG du Togo (FONGTO)
- Union des ONG du Togo (UONGTO)
- Entreprises, Territoires et Développement (ETD)
- Échange pour l'organisation et la promotion des petits entrepreneurs (ECHOPPE)
- WAGES (Women and Associations for Gain both Economic and Social)

S'agissant des deux grands collectifs d'ONG, il ressort les principales observations suivantes :

- les deux grands collectifs FONGTO et UONGTO, proches respectivement de l'opposition et du gouvernement, affichent

120 ONG membres pour le premier, 100 pour le second ;

- ils disent se situer tous deux en interface avec le gouvernement, participant au dialogue sur les politiques de développement (DSRP) ; l'UONGTO est membre du comité de pilotage du DSRP et du comité national (CCM) gérant le Fonds mondial ; il déclare être régulièrement consulté par les pouvoirs publics (récemment par le chef de l'État sur la crise sociale) ;
- la FONGTO est le correspondant de Coordination Sud et du réseau des plates-formes africaines d'Afrique de l'Ouest et du Centre (REPAOC) ; Coordination Sud a appuyé la mise en place d'un cybercafé (qui ne marche pas) et son action est plus orientée vers le plaidoyer international que vers le renforcement des capacités du partenaire ;
- ils regrettent qu'il n'y ait plus d'appui aux acteurs non étatiques depuis la fin du programme de la DCE ; ils déplorent à cet égard la faiblesse des capacités des ONG (« opportunistes » ; « dans l'éducation, à part Aide et Action, les autres ne sont capables que de construire des bâtiments ») ;
- il faut noter, de la part de UONGTO proche du pouvoir, le plaidoyer en faveur des élections locales (« goulot d'étranglement » pour un vrai développement local) ; pour lui, les problèmes majeurs du développement sont le foncier, le crédit et le marché.

S'agissant des trois autres interlocuteurs rencontrés (ETD, ECHOPPE et WAGES), en dépit de leur statut associatif, ils se trouvent sur un tout autre registre de la promotion d'associations et de groupements productifs (notamment de femmes) et donnent une idée très encourageante de la dynamique qui s'est mise en place dans le pays, avec ou sans l'appui d'intervenants extérieurs de haute qualité (comme AVSF ou le CIDR), pour permettre aux populations de s'organiser pour générer des revenus et échapper à la grande pauvreté, en ville et dans les campagnes :

- ETD, appuyé par le CIDR, œuvre à la mise en place d'entreprises paysannes assurant l'interface entre les producteurs et le marché : les groupements paysans s'engagent à fournir une production (maïs ou riz) en respectant certains critères convenus (date, qualité, quantité et prix), l'entreprise ache-



tant au prix prévu ; 3 500 producteurs sont aujourd'hui concernés pour 7 entreprises au total et accèdent progressivement au capital des entreprises ; l'État soutient cette initiative, notamment le ministère de l'Économie avec une fiscalité adaptée ;

- ECHOPPE, appuyée aussi par le CIDR, est une association fondée par un couple français et œuvrant au Bénin et au Togo, essentiellement en matière de microfinance, avec deux volets principaux : le premier consiste à accorder trois ou quatre prêts successifs à près de 3 000 femmes (nombreuses initiatives en matière de commerce de rue), de 20 000 FCFA au départ et jusqu'à 150 000 FCFA (« elles apprennent le crédit ») ; le deuxième permet d'accorder des prêts plus importants (jusqu'à plusieurs millions de FCFA), toujours à des femmes (1 300), cette fois affiliées à une coopérative d'épargne et de crédit (COPEC) ; il faut noter aussi le projet monté par ECHOPPE dans le cadre d'un cofinancement ONG accordé par Bruxelles au CFSI, consistant à préfinancer des groupements paysans fournisseurs de maïs s'engageant sur les dates de livraison, le prix et la qualité du maïs, les denrées étant ensuite mises à disposition de femmes restauratrices de rue qui remboursent à ECHOPPE (outre la qualité des produits sélectionnés, le système permet de régler les contraintes classiques d'achat d'intrants, d'usure et de commercialisation) ;
- WAGES est un organisme de microfinance, qui accorde des prêts de 10 000 FCFA à 20 MFCFA à 74 000 bénéficiaires ; WAGES appuie par ailleurs trois types de projets communautaires au bénéfice des femmes : soutien aux productrices de farine (communication, marketing), promotion de l'activité des productrices de riz (achat d'équipement, amélioration de la qualité), soutien à des groupes de caution solidaire (acquisition de batteuses vanneuses, de bâches...).

S'agissant des avis recueillis sur le FSD, ils ont été essentiellement formulés par le FONGTO et l'UONGTO, qui participent au comité consultatif :

- le FSD est un bon outil de développement, mais les fonds disponibles ne sont pas assez importants ;

- en ce qui concerne les secteurs couverts, il y a trop de bâtiments scolaires (de plus, « le niveau scolaire est nul », les enseignants sont mal payés et les enfants sont obligés de travailler dans les champs des enseignants pour compenser cela), pas assez d'hydraulique (maîtrise de l'eau) ; il faut aller vers le secteur productif (activités génératrices de revenus) et favoriser des thématiques telles que le « réseau femmes et trafic d'enfants » ;
- toutes les zones géographiques doivent être couvertes, avec une priorité à la région des Savanes ;
- il faut insister sur l'axe de renforcement des capacités ;
- le FSD devait accepter de prendre en charge les frais administratifs des ONG (frais de fonctionnement) ;
- il n'y a pas de problème en ce qui concerne le fonctionnement de l'outil FSD (« les autres bailleurs ne font pas mieux ») ;
- le FSD n'est pas assez connu (sensibilisation, invitation des médias, réalisation de documentaires...).

## 6. Les bailleurs de fonds rencontrés

- Responsable du projet de développement communautaire financé par la banque Mondiale (structure d'État en fait) ;
- Responsable du PMR financé par la Commission européenne ;
- ambassades d'Allemagne et des États-Unis.

Les deux premiers entretiens sont surtout intéressants eu égard à l'importance de programmes touchant l'ensemble du pays, selon une dynamique de développement de proximité proche de celle du FSD :

- en ce qui concerne le projet de développement communautaire financé par la Banque mondiale, il concerne pour un montant de 17,2 M\$ sur quatre ans la construction d'infrastructures d'éducation et de santé, le renforcement des capacités des acteurs et le développement d'activités génératrices de revenus (environ 350 projets au total), selon une logique de développement local avec définition des priorités de

développement associant tous les acteurs et avec formations et accompagnement communautaire ; les projets, d'un montant maximum de 60 000 \$, sont montés selon la logique « quadrilogue » précitée : au bénéfice des comités villageois qui définissent la demande et reçoivent les fonds pour la mise en œuvre appuyée par des ONG locales professionnelles, les projets sont d'abord étudiés par les agences locales d'appui aux initiatives de base (AGAIB), qui préparent les dossiers présentés au comité d'approbation ; il faut noter des similitudes avec le FSD, avec en particulier la mise en place prochaine d'un comité d'orientation du programme comportant les trois « collègues », représentants du gouvernement, de la société civile et des bailleurs de fonds (dont la CE et la France - SCAC) ;

- la DCE vient de terminer la mise en œuvre de son 5<sup>e</sup> programme de microréalisations – PMR (pas de suite prévue à ce stade) qui concernait 3 sous-régions (Nord, Centre et Sud) pour un montant de 17,4 M€ sur la période 2003/2008 ; comme les autres PMR, il s'agit de promouvoir l'ancrage de la société civile dans le développement local, en appuyant les organisations de base dans la réalisation de petites infrastructures locales : 350 à 400 projets d'un montant de 15 à 20 MFCA ; un comité régional a été mis en place dans chaque région ; le responsable du PMR signale la dichotomie possible entre les comités locaux de développement, les collectivités locales et les ONG de développement, toutes positionnées sur les mêmes créneaux (à noter que les secteurs couverts localement par la CE sont la justice, la préparation des élections, l'environnement l'appui à la société civile et l'aide budgétaire) ;
- les ambassades d'Allemagne (seul le DED est présent au Togo) et des États-Unis disposent de fonds similaires pour le financement des microprojets (enveloppe de 60 000 € pour l'Allemagne, de 40 000 \$ pour les États-Unis) : pour 100 requêtes reçues, l'Allemagne finance 7 à 8 projets d'un montant compris entre 8 000 et 13 000 €, et les États-Unis, 5 projets d'un montant inférieur à 10 000 \$, relatifs à des petites infrastructures (écoles, forages...) et à des activités génératrices de revenus (États-Unis – les porteurs doivent toutefois

déjà fonctionner efficacement depuis au moins trois ans). Les États-Unis insistent beaucoup sur la visibilité (inaugurations en présence de l'ambassadeur et plaques obligatoires) ; la question du déplacement des journalistes préoccupe les deux ambassades : l'Allemagne a obtenu une enveloppe de 5 000 € pour ce faire et les États-Unis acceptent seulement de les véhiculer ; à noter l'initiative intéressante de l'ambassade US qui fait « parrainer » chaque projet par un expatrié du poste (quels que soient son grade et son rôle), en vue certes d'améliorer le suivi, mais surtout de sensibiliser chaque agent à la problématique togolaise et à celle du développement, et ce grâce notamment aux déplacements sur le terrain (3 par projet).

En ce qui concerne l'avis porté sur le FSD par les interlocuteurs bailleurs de fonds qui connaissent tous l'outil pour participer au comité consultatif :

- tous considèrent que l'approche est bonne, qu'il s'agisse de la dynamique de développement de proximité (voisine des leurs) ou du fonctionnement du comité consultatif qui permet notamment des échanges intéressants, ce qui n'existe pas en réciprocité chez les autres bailleurs de fonds sauf peut-être la Banque mondiale qui souhaite inviter en 2009 le SCAC à ses comités du programme de développement communautaire ;
- à cet égard, tous prônent une institutionnalisation légère et souple de la concertation entre bailleurs sur le développement de proximité, pour échanger sur les bonnes pratiques et pour une mise en commun des informations sur les projets, porteurs, entreprises, ingénieurs conseils, ONG appuyant les bénéficiaires (« black list » notamment) et plans types (pour les infrastructures sociales), et pour faciliter les cofinancements ; la représentante de l'ambassade des États-Unis a proposé le principe d'un déjeuner périodique et compte bien lancer une première invitation ;
- le responsable du PMR a tenu à s'exprimer en tant que « citoyen français » sur le FSD, qu'il a préalablement déjà connu au Niger : pour lui, la France est en perte de visibilité avec la multilatéralisation de son aide (alors même que son image politique se dégrade et que son effort culturel et francophone se délite) ; pour les bénéficiaires et obser-

vateurs, « l'AFD ce n'est pas la France » ; à cet égard le FSD est un outil « extraordinaire », même s'il regrette les points suivants : il n'y a pas au comité consultatif de représentant compétent en matière de portage de projet et les échanges y sont insuffisants (« les gens viennent écouter »), même s'il faut louer la liberté de ton de cette enceinte ; la culture doit être favorisée (spécificité française et faiblesse de la francophonie au Togo) ; enfin, il faut favoriser le sponsoring.

## 7. Les interlocuteurs de l'ambassade et les opérateurs français rencontrés

L'ambassadeur était donc absent et le premier conseiller, chargé d'affaires, a fait part de son avis sur le FSD lors de la réunion de restitution à la chancellerie :

- le FSD est un très bon outil dont les qualités sont visibilité « incomparable », souplesse, réactivité et capacité à assurer présence sur le terrain et influence ;
- c'est le seul moyen d'intervention de l'ambassade sur le terrain (« c'est l'enveloppe d'intervention de l'ambassade ») ;
- il faut éviter le saupoudrage.

Les priorités OMD du DCP mises en œuvre par l'AFD sont donc l'éducation (appui au pilotage du système, appui à la scolarisation du Nord Togo et projet « éducation pour tous » en phase de démarrage), la santé (districts sanitaires de la région des Plateaux, sécurité transfusionnelle et lutte contre le sida et la tuberculose) et les infrastructures urbaines (environnement urbain de Lomé, appui à la société togolaise des eaux). L'agence met par ailleurs en œuvre des projets d'hydraulique villageoise dans la région des Plateaux, a réalisé le renforcement de la route nationale n° 1 sur un tronçon nord de 136 km et noue des partenariats avec le secteur bancaire (notamment mise en place de lignes de crédits au bénéfice de la BOAD et participation au fonds de garantie des investissements GARI).

S'agissant de la société civile, l'agence considère que le Togo est en phase de reconstruction, État et société civile, celle-ci ne disposant pas de réelle représentativité vis-à-vis de ses

interlocuteurs institutionnels ; ses maux sont bien connus : absence de leadership, atomisation (souvent une seule personne) ; les ONG du Nord, telles que Aide et Action et INADES formation, ont un rôle de renforcement des capacités ; la décentralisation et le développement local sont une opportunité pour son devenir.

En ce qui concerne le fonctionnement du FSD, l'agence regrette d'avoir été « écartée » du dernier comité consultatif d'octobre 2008. Elle souhaiterait que les orientations générales du FSD soient en premier lieu (avant le comité consultatif) discutées dans le cadre du pôle développement de l'ambassade, en présence de l'ambassadeur ; en ce qui concerne les infrastructures sociales bien maîtrisées par l'agence, elle propose de partager les plans-types (écoles notamment) ; pour le reste, elle formule les observations suivantes :

- le FSD correspond à un créneau (« complément ») intéressant pour l'aide publique française, notamment dans les régions où les grands projets ont du mal à intervenir ;
- ses qualités sont la souplesse, l'effet de levier et la visibilité ;
- ce n'est pas un accessoire aux projets plus importants mais il peut y avoir des synergies (dans ses zones d'intervention notamment, l'agence reçoit directement des demandes retransmises au SCAC et pouvant entrer dans cette logique – petites bibliothèques, par exemple) ; plus discutable, le même interlocuteur voit aussi l'intérêt du FSD pour prendre en compte une demande tardive d'une infrastructure sociale qui aurait pu être réalisée sur un projet AFD (en quelque sorte « roue de secours » dans la périphérie d'une opération terminée ou non) ;
- la microfinance ne lui semble pas adaptée pour le FSD (limité et ponctuel alors qu'il s'agit d'opérations habituellement lourdes dans la durée) ; à cet égard, l'AFD met en œuvre des fonds de garantie auprès des banques et participe à l'augmentation du capital des institutions de micro-finance pour les aider à respecter les ratios prudentiels.

Comme déjà signalé au point 3, les échanges avec le SCAC furent constants et conséquents, permettant de confirmer ou de dégager quelques pistes nouvelles reprises au point 9.

## 8. Les projets visités

Compte tenu de la brièveté du temps de séjour utile au Togo (trois jours), la mission n'a pu visiter que deux projets de terrain, qui ne peuvent être considérés comme représentatifs du FSD au Togo :

- appui à l'installation et à la formation des jeunes apiculteurs (Démimé, à 40 km au nord de Lomé) ;
- extension de la maison de l'enfance SPES, orphelinat à Lomé.

Les observations principales qui peuvent être faites sur ces deux projets, dont l'opportunité ne paraît pas discutable (installation pérenne de 20 jeunes apiculteurs pour le premier ; accueil d'enfants en grande difficulté pour le second), sont les suivantes :

- la gestation a été longue (comme déjà signalé de manière générale pour le FSD au Togo) ;
- ces projets ne sont pas reproductibles ailleurs, le premier s'agissant d'un projet productif monté forcément à la carte, le second à cause du relatif « luxe » de locaux dont l'architecture est de modèle islandais (les donateurs sont au principal islandais) ;
- la vraie question est la pérennité et il faudra pouvoir revenir sur place : pour le projet d'apiculture pour constater la viabilité (production de miel, installation effective des jeunes et commercialisation du produit) ; pour la maison de l'enfance, pour constater la manière dont aura été résolue la poursuite de l'accueil des enfants devenus adolescents (aucun local n'est prévu à ce jour), ainsi que leur insertion sociale.

## 9. Les orientations nouvelles qui se dessinent pour le FSD

La mission a de fait permis en unité de temps une consultation très élargie sur le FSD et son environnement au Togo, et les séances de travail au sein de l'ambassade (SCAC essentiellement) et avec les interlocuteurs extérieurs, ont donc permis de confirmer ou de dégager quelques pistes nouvelles pour une évolution de la gestion du FSD au Togo, en particulier :

- **simplification et augmentation de la réactivité du dispositif d'instruction et de gestion du FSD** : un seul passage de

chaque projet au comité consultatif et augmentation de la fréquence de celui-ci (2 par an au lieu d'un seul) ; cet aménagement facile à mettre en œuvre est de nature à gagner entre 12 et 18 mois sur les 24 mois actuellement nécessaires pour bâtir un projet finançable ; elle devrait permettre par ailleurs de simplifier et de diminuer le coût du dispositif SOTED (2 agents dont le VP au lieu de 3) ;

- toujours pour améliorer l'efficacité du système, sélection plus rigoureuse des porteurs de projets (qui devront disposer d'un minimum de références) même s'il convient de conserver l'objectif de pédagogie et de renforcement de leurs capacités ;
- **lancement d'appels à propositions, ciblées sur des publics préidentifiés et sur des thématiques apparaissant prioritaires** à un moment donné, l'ambassade se donnant ainsi les moyens d'apporter réponse à une situation conjoncturelle ; les appels à projet ne doivent concerner qu'une partie de l'enveloppe, de manière à préserver la capacité de réponse et de réactivité du FSD vis-à-vis de sollicitations directes et spontanées du terrain ;
- plus généralement, **actualisation annuelle des priorités du FSD à l'occasion de l'élaboration de la stratégie du poste** discutée avec Paris ; cette « priorisation » annuelle devrait permettre de resserrer le spectre d'intervention du FSD (les réunions mensuelles « pôle développement » sous l'autorité de l'ambassadeur sont le lieu indiqué pour évoquer cette priorisation) ;
- **ouverture accentuée du FSD à des champs moins classiques que les secteurs sociaux traditionnels, tels que les projets productifs et la culture**, qui sont déjà tout à fait dans la ligne de l'instruction de 2004 ; s'agissant des premiers, il convient d'être prudents dans les ambitions en évitant les initiatives hasardeuses et en se faisant appuyer autant que de besoin par des spécialistes qui peuvent être copporteurs de projets ou intervenir en tuteurs (AVSF, CIDR déjà présents au Togo) ; le FSD doit permettre aussi de financer des projets innovants susceptibles d'être dupliqués par d'autres (laboratoire), tout en évitant les risques excessifs ;

- **mise en perspective (et éviter les doublons) des requêtes FSD relatives au développement local avec le contexte de prédécentralisation**, l'existence du FSP APRODECT (qui dispose d'une composante permettant de financer des opérations pilotes) et des coopérations décentralisées ;
- **mise en synergie du FSD avec l'action des ONG françaises présentes au Togo** (intervenant ou non sur cofinancement de la MAAIONG et maintenant de l'AFD) ; leur savoir-faire peut être notamment requis en « tutorat » de projets nécessitant une spécialité particulière ;
- **diminution de la durée moyenne de réalisation des projets**, de manière à améliorer l'efficacité du FSD et à simplifier sa gestion ;
- réalisation d'une plaquette de présentation du FSD, essentiellement à destination de la société civile ;
- **institutionnalisation d'une concertation souple avec les autres bailleurs** concernés par la société civile et le développement de proximité ;
- **renforcement de la visibilité de l'outil** autour des inaugurations systématiques et en apposant des plaques sur les réalisations physiques ;
- **pour les projets qui le nécessitent, instauration d'un suivi après leur clôture**, pour s'assurer de leur impact et de leur pérennité (« service après vente ») ;

Un autre élément fondamental est apparu lors des discussions avec le SCAC (concernant l'ensemble des pays), à savoir l'opportunité **de mettre en place une procédure de renouvellement des enveloppes FSD plus souple** que l'actuelle présentation d'un nouveau rapport de présentation très élaboré ; comme indiqué ci-dessus, cette simplification pourrait s'accompagner a contrario d'un dialogue renforcé avec le département à l'occasion de la discussion annuelle sur les priorités stratégiques de développement (qui comporteraient un couplet FSD spécifique) ; elle apparaît d'autant souhaitable que l'on semble s'orienter vers des enveloppes FSD plus faibles (quasiment annuelles de fait), pour lesquelles la « grosse mécanique du RP » peut apparaître démesurée.

Au total, tous les ingrédients semblent disponibles au Togo pour une optimisation « en douceur » de l'outil FSD, qu'il s'agisse de ses objectifs ou de ses modalités de mise en œuvre, en profitant des acquis, en intégrant les nouvelles nécessités qui se font jour (notamment réactivité et initiative) et en faisant adhérer à ces évolutions l'équipe du SCAC et toutes les parties prenantes au FSD.

# Annexe 13

## Compte rendu de mission au Cameroun de Claude Fandre (30 mars - 4 avril 2009)

### 1. Déroulement et contexte de la mission

#### Déroulement de la mission

Dans le cadre de l'étude sur les usages et pratiques du FSD, le Cameroun a été retenu pour faire l'objet d'une des quatre missions de terrain demandées aux experts. En effet :

- pays de la ZSP à revenu intermédiaire, le Cameroun bénéficie d'importants engagements financiers de la France (notamment dans le cadre du DCP et du C2D signés en 2006), et il utilise la quasi-totalité de la palette d'instruments de notre aide ;
- la société civile camerounaise est importante, complexe et diverse ; elle est maintenant régulièrement convoquée pour participer au suivi de la mise en œuvre du C2D et du DCP dont la revue à mi-parcours est prévue cette année ; un programme concerté pluria-cteurs (PCPA) a été mis en place au Cameroun, qui s'est soldé par un échec cuisant et une clôture anticipée du projet FSP correspondant ;
- dans le cadre de l'évaluation des instruments du partenariat franco-camerounais, que le bureau de l'évaluation de la DgCiD a conduite en 2007-2008, le chapitre consacré au FSD a été relativement négligé alors que le SCAC avait réalisé en 2005-2006 une évaluation très complète des trois dernières enveloppes FSD ;
- le rapport de présentation de la nouvelle enveloppe 2008-2009 propose une approche innovante qu'il paraît souhaitable d'approfondir avec le poste dans le cadre de l'étude.

Repoussée à la demande du poste en raison de la visite du secrétaire d'État chargé de la coopération et de la francophonie, M. Alain Joyandet (8-10 mars), puis d'une mission de l'Inspection des affaires étrangères (23-30 mars), la mission de l'expert a finalement eu lieu dans la semaine du 30 mars au 4 avril 2009.

La mission avait été parfaitement organisée par le SCAC, et plus particulièrement par l'attaché de coopération en charge de la gouvernance locale (développement urbain, décentralisation, coopération non gouvernementale et décentralisée, relations avec la société civile, migrations et codéveloppement, secteur informel et micro-finances), M. Charles Bonhomme, ainsi que le volontaire international en charge de la gestion du FSD, M. Jean-Philippe Roy, que l'expert tient ici à vivement remercier.

Le programme de la mission et la liste des personnes rencontrées figurent en annexe. Le programme prévoyait un dosage équilibré de rencontres, d'entretiens et de visites de projets qui ont permis à l'expert de recueillir le point de vue de tous les acteurs essentiels du Fonds social de développement au Cameroun :

- services français (ambassadeur, COCAC, attachés du SCAC, cellule FSD, AFD, assistants techniques, représentant de l'IRCOD) ;
- autorités camerounaises (Comité technique de suivi des programmes économiques, ministère de l'Économie, de la planification et de l'Aménagement du territoire, ministère des Finances) ;
- acteurs locaux du FSD (porteurs et bénéficiaires de projets, bureau d'études) ;
- partenaires techniques et financiers intervenant en appui à la société civile (Canada, PNUD, Royaume-Uni, Union européenne).

#### Contexte de la mission

##### *Politique de développement et situation de la société civile*

➔ Trois ans après avoir atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE, qui lui a permis de dégager d'importantes marges budgétaires et de réaliser quelques investissements économiques et sociaux, le Cameroun connaît une croissance encore faible et fragile (4,5 % en moyenne mais seulement 2,7 % en 2007) mais surtout très insuffisante pour réduire significativement la pauvreté (40 % de la population est en dessous du seuil) et combler les déséquilibres sociaux, géographiques et politiques qui minent le pays.

Dans le cadre de la révision du DSRP, le ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aména-

gement du territoire (MINEPAT) a engagé une réflexion prospective sur le Cameroun en 2035, dont le style volontariste reflète le désir de sortir enfin des vingt années d'ajustement structurel imposé au pays et de renouer avec une politique économique et sociale interventionniste qui ne lui avait pas trop mal réussi jusqu'au milieu des années 80.

Mais entre-temps le contexte national, régional et international a changé, et il est devenu beaucoup plus incertain ; le rendu de l'exercice de prospective<sup>3</sup>, produit au terme d'un long processus participatif ayant associé l'administration, le secteur privé, les universités, la société civile et les bailleurs de fonds, – s'il dénote une certaine volonté d'appropriation et surtout d'affirmation de la souveraineté nationale, si chère aux Camerounais –, traduit aussi une forte inquiétude devant les nombreux défis auxquels le pays doit faire face :

- enlèvement politique : à deux ans de l'échéance présidentielle, l'éventualité d'une transition reste du domaine du non-dit, alors que beaucoup disent Paul Biya « fatigué » ;
- faiblesse démocratique et fragilité des institutions : opposition absente, toujours aussi peu de réunions du conseil des ministres, pléthore de portefeuilles (60 ministres et secrétaires d'état) et interministérialité déficiente ;
- déficit persistant (réel et « réputationnel ») en matière de gouvernance publique et de corruption : les arrestations récentes de membres éminents du gouvernement (Finances, Santé, Mines et Énergie...) et de dirigeants de grandes entreprises publiques (CAMAIR, Port Autonome, FEICOM,...) semblent n'avoir rien changé au fond, et l'intégrité de la branche nationale de Transparency International est elle-même suspecte ;
- faible productivité agricole, poids de l'économie informelle et mauvaise qualité de l'environnement des affaires ;
- services publics défaillants, vieillissement des cadres, inégalités sociales criantes et

sous-emploi chronique des jeunes, en particulier des jeunes diplômés ;

- hétérogénéité géographique, disparités régionales, urbanisation désordonnée et flux migratoires internes et sous-régionaux non maîtrisés.

En matière de développement local et de relations avec la société civile, la position des pouvoirs publics reste assez centralisatrice et marquée par la méfiance réciproque. La décentralisation tarde à se concrétiser et dans les milieux gouvernementaux, au-delà de l'affichage officiel, on en présente moins volontiers les avantages que les risques (déperdition de ressources, éclatement de forces centrifuges).

La société civile et les acteurs non étatiques ont été longtemps cantonnés dans un rôle de supplétifs du développement, là où l'État était défaillant ou ne souhaitait pas intervenir. Selon certaines sources, on dénombre une cinquantaine de milliers d'organisations de la société civile (OSC) classées en 5 sous-ensembles (confessionnels, ONG et associations de développement – les plus nombreuses –, syndicats, organisations à statut d'utilité publique et secteur privé à but non lucratif).

D'abord engagées dans la santé, l'éducation et le développement rural et agricole, les OSC ont peu à peu étendu leurs interventions aux champs de la gouvernance, de la protection de l'environnement, des droits de l'homme et du contrôle social des politiques publiques, aux côtés du secteur privé et des partenaires au développement, en jouant de leur proximité du terrain et des populations.

Ce faisant, elles ont peu à peu acquis une certaine légitimité et parfois réussi à surmonter la réticence d'administrations peu partageuses de leurs prérogatives et avares d'informations sur les affaires publiques. Malgré des conflits internes parfois violents<sup>4</sup> et des dérives certaines (opportunisme, clientélisme, affairisme et corruption<sup>5</sup>), apparemment proportionnelles à la croissance de leur effectif, les OSC camerounaises se sont peu à peu structurées, et elles apparaissent aujourd'hui comme des partenaires incontournables tant pour l'État que pour les bailleurs de fonds.

3. « Cameroun Vision 2035 » - document de travail – février 2009.

4. La violence est un trait culturel de Yaoundé ; quand on arrive d'Addis-Abeba, où retenue et courtoisie sont de mise, on est frappé par la violence qui paraît animer au quotidien les rapports sociaux des habitants de Yaoundé.

5. Les exemples ne manquent pas de suspicion de malversations et de clôture anticipée de programmes d'appui aux OSC camerounaises (PCPA français, FGSC canadien).

### **Aide au développement local de proximité et aux OSC, et place de l'aide française.**

→ Le Cameroun est en théorie assez peu dépendant de l'aide extérieure (1 % du PIB contre 8 % en Éthiopie), du moins pour sa reproduction courante, mais en réalité, en raison d'un budget officiel<sup>6</sup> contraint, l'investissement de développement dépend encore beaucoup de l'APD.

Au cours des trois années qui ont précédé l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE, la coordination des bailleurs de fonds a beaucoup progressé et le Cameroun a lui-même adhéré en mars 2005 à la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, affichant ainsi sa volonté de piloter lui-même le processus d'harmonisation.

Pour partager l'information, nourrir un dialogue structuré avec le gouvernement et les autres acteurs du développement, et renforcer leur coopération mutuelle, les principaux partenaires techniques et financiers (PTF) du Cameroun se réunissent deux fois par mois au sein d'un comité multi-bailleurs (CMB), composé de neuf bilatéraux<sup>7</sup>, cinq multilatéraux<sup>8</sup> et une ONG internationale et qui s'est doté d'un secrétariat (hébergé par le PNUD), d'un code de conduite et d'un site intranet. Le CMB s'est démultiplié en 13 groupes de travail sectoriels et thématiques, ayant chacun un chef de file coopté<sup>9</sup> sur la base de ses engagements financiers dans le secteur ou de son intérêt marqué pour la thématique.

Premier bailleur de fonds bilatéral du Cameroun, grâce au DCP de 713 M € sur cinq ans signé en juin 2006 (dont le C2D de 540 M € sur la même période constitue l'épine dorsale), la France préside actuellement le CMB pour un an. Outre la présidence du CMB et le chef de filat (permanent) de trois groupes sectoriels (agriculture, éducation, culture), le SCAC est très actif au sein du groupe de travail thématique sur la société civile (GTSC), qui fonctionne depuis deux ans et dont

les principales réalisations ont été une consultation nationale des OSC camerounaises sur l'efficacité de l'aide, un appui à leur participation au forum d'Accra en septembre 2008 et l'élaboration d'une base de données partagées sur les projets financés par les bailleurs de fonds.

D'après une enquête du GTSC auprès de ses membres<sup>10</sup>, les appuis des différents PTF auraient représenté plus de 26 Mds FCFA (40 M€) au cours des quatre dernières années et bénéficient majoritairement aux ONG (53 %) et, parmi celles-ci, aux ONG étrangères (55 %). Le premier bailleur de fonds est de loin l'Union européenne (51 %), dont les appuis transitent à hauteur de 76 % par le canal d'ONG étrangères, suivi par les États-Unis (21 %) dont la quasi-totalité de l'aide transite par les ONG américaines, la Banque mondiale (16 %), et, loin derrière, la France (4,8 % y compris le PCPA), le Canada (3,4 %) et les autres bilatéraux (Japon, Allemagne, Grande-Bretagne).

L'UE a une longue tradition<sup>11</sup> de coopération avec les acteurs de la société civile qui ne se limite plus, depuis les accords de Cotonou de 2000, au financement de projets portés par les OSC, mais vise désormais, « en valorisant leur droit d'initiative et en bénéficiant de leur proximité, leur connaissance des besoins et des réalités des populations, à éclairer également la formulation et l'évaluation des actions de développement<sup>12</sup> ».

Le projet PASOC (Projet d'appui à la société civile camerounaise), lancé en 2008, est de loin le plus important de tous les programmes d'appui aux OSC camerounaises, avec un budget de 5,4 M€ sur quatre ans. Il a pour objectif d'aider les acteurs non étatiques à participer pleinement à la définition, à la programmation, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des programmes et politiques nationales de développement. Ce qui fait dire au SCAC qu'il est une « copie<sup>13</sup> institutionnalisée du PCPA », sous maîtrise d'ouvrage du MINEPAT, ordonnateur du FED.

6. Une grande opacité persiste sur la gestion extra-budgétaire de la rente pétrolière, elle-même très fluctuante.

7. Allemagne, Canada, Corée, Espagne, États-Unis, France, Grande Bretagne, Japon, Pays-Bas.

8. BAD, BM, DCE, FMI, PNUD.

9. Éducation (France), Santé (Allemagne), Gouvernance anticorruption (PNUD), Finances publiques (BAD), Décentralisation et développement urbain (Allemagne), Eau et énergie (BM), Transports et infrastructures (DCE), Développement rural et agriculture (France), Environnement et forêts (BM), Économie et commerce (DCE), Genre (Canada), Culture (France), Société civile (Canada).

10. Enquête non exhaustive, tous les PTF n'ayant pas fourni d'informations sur les quatre années analysées.

11. La ligne budgétaire « cofinancement avec les ONG » a été créée en 1976.

12. Discours du délégué de la Commission européenne à l'ouverture de l'atelier de concertation des acteurs de la société civile pour la mise en œuvre du PASOC (Yaoundé - avril 2008).

13. La « copie » est à ce point ressemblante que le nouveau coordonnateur du projet PASOC à la DCE se trouve être ... l'ancien responsable du CCFD, chef de file de la plate-forme des OSI françaises au sein du PCPA, dont le retrait a marqué la fin du projet.



### **Coopération bilatérale et moyens d'intervention du SCAC en 2009**

La coopération française dispose avec le C2D, géré par l'AFD mais co-instruit avec le SCAC, de moyens d'intervention très importants<sup>14</sup> et de plus en plus visibles à mesure que les projets financés sont réalisés. Il se concentre sur les infrastructures routières et urbaines, l'éducation, la santé et l'agriculture. L'AFD intervient également hors C2D dans les secteurs de l'énergie, de l'eau et des transports, tant en prêts souverains concessionnels (prêts à l'État ou avec l'aval de l'État camerounais bénéficiant de la garantie du Trésor français) que non souverains (prêts de l'AFD à des entreprises privées ou para-publiques sur ses propres risques).

À noter qu'en 2007, dans le cadre des « concours de faible montant » au bénéfice d'acteurs non gouvernementaux, enveloppe de crédits du MAEE gérée par le siège de l'AFD, mais sur lequel les agences locales peuvent tirer, l'AFD a co-financé à hauteur de 25 % avec l'Union européenne (50 % dans le cadre de la « facilité eau ») et plusieurs intervenants de la coopération décentralisée alsacienne (25 %), un projet de syndicat intercommunal des eaux dans le département du Mbam, pour un montant de 1,7 M€ sur quatre ans, dont l'opérateur est l'IR-COD et qui doit s'exécuter sur quatre ans.

En revanche l'agence locale de l'AFD ne semble pas avoir encore de doctrine d'emploi précise des cofinancements accordés par l'ex-MAAIONG à des OSI françaises, qui représentaient au Cameroun en 2007 un volume global de crédits de 1,5 M€ et qui seront désormais gérés par l'AFD.

Avec une quinzaine d'agents (dont huit cadres A et deux VI), une trentaine d'assistants techniques (plus sept experts FCI financés par l'AFD), deux centres culturels français (EAF), et quatre alliances franco-camerounaises, le SCAC de Yaoundé est un des plus gros postes de coopération et d'action culturelle de la ZSP.

L'enveloppe de programmation en CP du SCAC, hors assistance technique, s'élève en 2009 à 3,1 M€, dont 1 M€ pour les bourses, missions et invitations, 880 K€ pour l'action culturelle (dota-tions aux EAF, alliances franco-camerounaises, autres actions culturelles et français), le même

montant pour le FSP (avec 8 projets FSP antérieurs vivants, dont l'enveloppe FSD 2005 en cours de décaissement et 2 projets régionaux) et le reste (340 K€) en crédits d'intervention pour l'animation du réseau et les actions dans les domaines de l'enseignement supérieur, la recherche et la gouvernance.

La très forte réduction des crédits de paiement du FSP en 2009 (- 30 % pour l'ensemble de la ZSP) a touché de plein fouet le Cameroun avec une baisse de plus de 67 % par rapport à 2008 et de 73 % en cumulé sur la période 2006-2009. Sous de telles contraintes et avec l'obligation d'honorer les engagements antérieurs non soldés (600 K€) de manière à clôturer « proprement » les projets en cours, le SCAC n'a pu programmer que 110 K€ de décaissements sur la nouvelle enveloppe FSD qui sera prochainement examinée par le comité des projets (500 K€ en autorisation d'engagement alors que le poste comptait au départ sur le triple). Cela ne sera évidemment pas sans conséquence sur la stratégie d'utilisation de l'instrument FSD au Cameroun.

### **Coopération non gouvernementale et décentralisée et place du FSD**

Les exigences de la plate-forme des ONG françaises sur la dette, et le besoin pour la DgCiD de trouver dans la société civile camerounaise un témoin crédible et un tiers garant efficace pour la mise en place d'un partenariat rénové entre la France et le Cameroun, dans la perspective de la mise en œuvre du futur C2D, expliquent la préparation à partir de 2001 et le démarrage effectif en 2006 (après une phase pilote de deux ans lancée en 2004) d'un « programme concerté pluri-acteurs » (PCPA), sur un financement FSP de 2,4 M€ prévu pour quatre ans.

Le PCPA camerounais, le premier du genre, a été conçu comme différent<sup>15</sup> et complémentaire des nombreux autres projets d'appui à la société civile camerounaise qui ont vu le jour au même moment pour accompagner la gestion des ressources générées par les allègements de dette PPTTE. Il était destiné à renforcer les capacités d'interpellation citoyenne et les compétences techniques et politiques des OSC camerounaises à travers un compagnonnage des OSC françaises.

14. 540 M€ pour le 1<sup>er</sup> C2D (2006-2010), à peu près autant pour le C2D suivant qui est déjà en préparation.

15. L'originalité du PCPA par rapport aux programmes d'appui classique aux OSC tient à l'ambition qu'il avait de faciliter un jeu à quatre acteurs : État camerounais, État français, sociétés civiles camerounaise et française.

Après avoir démarré lentement et réalisé plusieurs actions positives (analyse et diffusion d'informations sur les politiques publiques, les droits de l'homme et la corruption, adoption d'une charte, plaidoyer auprès des pouvoirs publics, participation active aux comités paritaires, formations), le PCPA est vite devenu un enjeu de conflits de pouvoir et d'intérêts au sein de chacune des deux plates-formes d'OSC.

Des dysfonctionnements récurrents ont affecté à la fois la gouvernance du programme et le partenariat franco-camerounais et provoqué une crise qui a conduit le MAEE et le CCFD, chef de file de la plate-forme française, à demander en juin 2008 une évaluation intermédiaire externe du projet. Réalisée par un binôme Nord-Sud d'experts (IRAM-CADHEV) n'ayant aucun lien avec le PCPA, l'évaluation a rendu en décembre 2008 un rapport qui révèle de très sérieux problèmes de gouvernance et une profonde crise de confiance dans les relations franco-camerounaises<sup>16</sup>.

Les évaluateurs concluent en indiquant que « la dynamique pluri-acteurs du programme n'a jamais vraiment fonctionné en raison de la juxtaposition de deux espaces de concertation distincts, chacun travaillant, élaborant et construisant de son côté, sans prendre la mesure de la réalité des contraintes de l'autre, ce qui a engendré une suspicion et des procès d'intention permanents ». Suite à cette évaluation et tirant les conséquences de la crise (et de soupçons de malversations), le CCFD a décidé de se retirer du programme et la MAAIONG a prononcé la clôture anticipée du projet.

Cet échec cuisant du seul programme significatif faisant intervenir des OSC françaises au Cameroun illustre la difficulté de monter des partenariats coresponsables entre sociétés civiles du Nord et du Sud, mais elle reflète aussi la profondeur de la crise multiforme (politique, économique, sociale et culturelle) que traverse la société camerounaise et qui affecte également la société civile.

Il ne faut cependant pas généraliser et de ce tableau sombre commencent à émerger des organisations responsables et citoyennes de plus en plus crédibles et professionnelles. Certaines d'entre elles (ASSOAL, SERCAADE, CIPRE, etc.) ont bénéficié d'appuis du SCAC, tantôt dans

le cadre de projets FSD, tantôt par des crédits d'intervention ponctuels en appui à des actions de renforcement des capacités et de formation (des OSC, des élus, des groupes de jeunes ou de femmes...), à la constitution de plates-formes (Réseau national des habitants du Cameroun, Dynamique Citoyenne...) et à l'organisation d'ateliers et de *fora* de plaidoyer et de mobilisation sur des thématiques diverses et variées (budgets participatifs, mutuelles de santé, logement social).

La coopération décentralisée a connu un certain élan après la tenue du forum « Africités » et des assises de la coopération décentralisée à Yaoundé en décembre 2003. De nombreux liens (une centaine) ont été noués entre des collectivités locales françaises et camerounaises, mais peu de projets concrets et d'importance ont vu le jour, comme en témoigne la faiblesse des crédits DAACL en appui à la coopération décentralisée au Cameroun (moins de 1 M€ en 2007), sans comparaison avec des pays comme le Mali (6,2), le Sénégal (6,1), Madagascar (4,5) ou le Burkina Faso (3,6).

Deux exceptions, la région Alsace et la ville de Strasbourg, – l'IRCOD est présent au Cameroun depuis une quinzaine d'années et intervient dans tout le pays et de plus en plus sur des financements européens –, et la ville de Nantes qui a une coopération ancienne avec Dschang et dispose d'un représentant permanent depuis 2006.

Jusqu'en 2007, le FSD a accompagné plusieurs projets initiés par des communes camerounaises mais les expériences ont été rarement concluantes. Le SCAC a donc préféré limiter ce type d'intervention et « laisser le champ du financement des CTD » à des programmes (PNDP) ou des opérateurs spécialisés dans la décentralisation (FEICOM).

## 2. Principaux constats et enseignements tirés des entretiens et visites

L'entretien avec l'ambassadeur, **Georges Serre**, en début de mission, lui a permis de rappeler le jugement très positif qu'il porte sur le FSD au Cameroun : « en contrepoint d'un C2D massif dont l'impact et la visibilité ne se mesureront que

16. « Climat de suspicion : le PCPA ne serait qu'une facette de la post-colonie permettant à la France d'infiltrer la société civile camerounaise pour la corrompre et la diriger [...] sentiment de trahison : la France reprend de la main gauche ce qu'elle donne de la main droite [...] Pour les Camerounais, les Français vont encore vouloir s'imposer, et pour les Français les camerounais vont vouloir "bouffer" » (extraits du rapport d'évaluation).

sur le long terme », le FSD est apprécié pour sa souplesse et sa qualité, sa forte visibilité sur le terrain et sa proximité des besoins des populations dont se fait l'écho la société civile.

La coopération avec le Cameroun est un peu « victime » du C2D. On s'entend souvent répondre à Paris « vous avez le C2D, que demandez-vous de plus ? ». Le FSD avait jusqu'alors échappé à la contrainte budgétaire et permettait de faire tout ce qu'on ne peut (sait) pas faire sur le C2D. Il doit être absolument préservé dans ses principes et avec ses procédures actuelles : déconcentration, souplesse et rapidité de réponse à des besoins sociaux de populations vulnérables relayés par des organisations de la société civile.

La baisse des crédits de paiement du FSP, tendancielle depuis 2006, mais particulièrement aiguë en 2009, est dramatique pour le FSD mais aussi pour les outils bilatéraux d'appui à la construction de l'État, qui reste prioritaire. Pour l'ambassadeur, les aléas budgétaires actuels devraient être mis à profit pour opérer un rééquilibrage du multilatéral vers le bilatéral. Le FED, les contributions obligatoires et les fonds verticaux absorbent des ressources trop importantes en termes d'efficacité mais aussi de visibilité pour le gros contributeur que nous sommes.

Plusieurs séances de travail et une séance de restitution avec le **SCAC (le COCAC, son adjoint et l'équipe de coordination et de gestion du FSD, – attaché de coopération et VI)**, complétées par des rencontres avec certains **assistants techniques**, le **directeur de l'agence de l'AFD** et le **représentant de l'IRCOD** au Cameroun ont permis d'approfondir et de préciser certains points du questionnaire rédigé par le SCAC et d'échanger avec le poste sur la stratégie d'utilisation du FSD, sa cohérence par rapport aux autres outils d'intervention du SCAC et de l'aide française, ses modalités de mise en œuvre et ses perspectives d'emploi à court moyen terme, dans un contexte budgétaire contraint.

Les rencontres organisées avec les **représentants de l'administration, les autres bailleurs de fonds et les OSC camerounaises** (dans le

cadre des visites de projets organisées par le SCAC) ont permis de mesurer leur connaissance et leur perception du FSD, leur intérêt pour l'outil, son positionnement par rapport à des outils analogues et les attentes des uns et des autres.

Il se dégage de tous ces échanges des bonnes pratiques mais aussi des difficultés de mise en œuvre et certaines interrogations, que l'on peut regrouper sous cinq grandes rubriques : i) stratégie et orientations générales ; ii) coordination et harmonisation de l'aide à la société civile ; iii) principes et règles d'intervention du FSD ; iv) modalités d'instruction, de sélection, de gestion et de suivi des projets ; v) capitalisation, évaluation et communication.

### Stratégie et orientations générales

- La situation actuelle du Cameroun (persistance de la pauvreté et des inégalités et rôle important de la société civile) justifie pleinement le maintien du FSD, nonobstant l'existence d'instruments financiers importants en volume, mais qui répondent à des besoins et des approches totalement différentes.
- La gestion de tous les autres outils d'appui à la société civile (crédits de l'ex-MAAIONG transférés à l'AFD à partir de 2009<sup>17</sup>, crédits d'appui à la coopération décentralisée qui restent concentrés à la DAECCL, projets de développement solidaire du MIIDS négociés et gérés sans aucune concertation avec le poste) échappe désormais totalement aux postes, ce qui ne va pas sans poser de sérieux problèmes de cohérence et de lisibilité, étant donné l'importance des volumes de crédits correspondants<sup>18</sup>, comparés à ceux du FSD.
- La crise des crédits de paiement va se traduire par une année quasi blanche pour le FSD en 2009 et contraindre le SCAC à différer la réorientation stratégique qu'il avait le projet d'opérer dans le but de capitaliser à la fois sur l'expérience passée du FSD et sur les travaux réalisés avec certaines OSC et plates-formes camerounaises dans un autre cadre.

17. D'après la convention signée entre le MAEE et l'AFD, celle-ci instruit désormais au niveau du siège tous les nouveaux projets soumis par les ONG, sans logique sectorielle (par rapport aux DCP) ni géographique (ZSP ou hors ZSP). Les agences locales n'interviennent pas directement et ne sont éventuellement mises à contribution qu'au niveau du suivi. L'AFD souhaite orienter ses concours à des programmes présentés par les ONG plutôt qu'à des projets.

18. D'après l'enquête annuelle réalisée par l'ex-MAAIONG, les crédits transitant par le canal d'organisations non gouvernementales françaises se seraient élevés à 1,5 M€ en 2007 et ceux de la coopération décentralisée à 900 K€. En 2008, sont venus s'ajouter les crédits gérés par le MIIDS qui, malgré l'absence d'accord de gestion concertée des flux migratoires avec le Cameroun, s'est engagé (comité des projets) pour 885 K€ de financements en 2008, dont 505 K€ d'AE 2008 (405 K€ de CP) et 380 K€ d'AE en 2009.

- Sur ses crédits d'intervention le SCAC a ouvert en 2008 un chantier<sup>19</sup> particulièrement innovant sur le logement social, thème fédérateur à plusieurs titres puisqu'il propose d'apporter une réponse concrète et rapide aux besoins liés à l'urbanisation accélérée, il répond à une priorité affichée du gouvernement, mais que l'État est incapable de mettre en œuvre seul et selon les standards actuels<sup>20</sup>, et enfin il mobilise les OSC camerounaises les plus actives.
- C'est sur ce genre de thématique, mais d'autres viennent également à l'esprit comme le financement d'investissements productifs au bénéfice des plus pauvres sur le modèle du dispositif FACILS<sup>21</sup>, que le FSD pourrait se positionner en ouvrant une partie de son enveloppe au financement de projets expérimentaux susceptibles de mobiliser à la fois d'autres financements extérieurs et les réseaux locaux de microfinance.
- Un tel travail en séquences (préparation en amont sur les crédits d'intervention annuels, expérimentation en aval par le financement de projets pilotes sur FSD, puis réplique et diffusion de l'expérience, après évaluation de la phase précédente, sur financements ou cofinancements classiques, – C2D, dons et/ou prêts projets de l'AFD, autres bailleurs de fonds) permettrait d'inscrire le FSD de manière beaucoup plus cohérente et lisible que ce n'est le cas actuellement, dans la stratégie globale du poste.
- Cette orientation nouvelle ne concernerait qu'une partie du FSD (guichet « projets innovants » ou « projets pilotes »), le reste de l'enveloppe continuant de financer des micro-projets ponctuels, en réponse à des demandes portées par des ONG sérieuses dans les secteurs et sur les thématiques habituelles relatives à l'amélioration des conditions de vie des populations les plus pauvres (accès à l'eau et assainissement, santé, éducation et formation professionnelle, environnement, AGR...).
- Autre avantage de la formule du « guichet expérimental », en cas d'extinction progressive des FSP sectoriels (même si le poste n'évoque pas ouvertement cette éventualité, il y réfléchit comme les autres), elle pourrait également s'appliquer à d'autres domaines<sup>22</sup> du développement durable (agriculture, comme dans le cas de FACILS, environnement, transport, santé, jeunesse, éducation, formation professionnelle...), de la gouvernance (justice, sécurité, droits de l'homme...) et, pourquoi pas, de la diversité culturelle.
- Mais il va de soi qu'une telle orientation, même limitée à l'ouverture d'un guichet « projets innovants » sans changement de la configuration du FSD, n'a de sens que si l'enveloppe de crédits FSD est suffisante pour engager des actions significatives sur la durée : 3 M€ d'autorisation d'engagements sur trois ans et 1 M€ de crédits de paiement annuels paraissent des minima pour mettre en œuvre une telle stratégie dans un pays comme le Cameroun.

### **Coordination et harmonisation entre les bailleurs**

- La coordination entre les bailleurs de fonds, en appui au développement local de proximité et à la société civile, s'est beaucoup enrichie au fil du temps et le SCAC, qui préside aujourd'hui le GTSC, y a trouvé une reconnaissance de la qualité de l'outil FSD et une légitimité à faire progresser l'idée de financements conjoints sur des projets structurants et des thématiques particulières.
- Il se dessine une frontière assez nette entre les bailleurs de fonds (Allemagne, Japon, Banque mondiale) qui financent surtout des microprojets de développement local durable (agriculture, santé, éducation, AGR) et ceux (Britanniques, Canada, PNUD) qui interviennent plutôt sur la gouvernance (plaidoyer, renforcement de capacités, droit humain, environnement, genre) ; la France (avec le PCPA), la DCE (avec son pro-

19. En partenariat avec le ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat (MINDUH) le SCAC a contribué à la tenue d'un atelier national organisé par le RNHC sur la promotion des mutuelles et coopératives d'habitat qui a rassemblé toutes les parties prenantes du secteur (État, collectivités locales, mutuelles et coopératives, institutions bancaires spécialisées, secteur privé et microfinances, experts et professionnels).

20. Objectif annoncé de 2 000 logements sociaux et 10 000 parcelles aménagées par an alors que les organismes en charge du secteur (SIC, MAETUR et Crédit Foncier) ne réalisent au mieux qu'une cinquantaine de logements à des coûts trop élevés pour être accessibles aux « actifs défavorisés ».

21. L'étude de faisabilité de ce fonds d'appui décentralisé au développement d'activités génératrices de revenus pour les plus pauvres a été réalisée par le Réseau Impact (M. Levy) en juin 2004 sur un financement des coopérations française, allemande et néerlandaise, mais le projet n'a jamais pu voir le jour.

22. Mais il faudrait alors revoir en profondeur la doctrine d'intervention du FSD.

gramme PASOC à plusieurs composantes) et l'ambassade des États-Unis (dont le contenu des projets est peu explicite) se situent à la frontière de ces deux tendances ; il en résulte un tableau assez disparate des interventions qui pourrait rendre difficile la recherche de cofinancements.

- La « matrice d'échange de données » mise au point dans le cadre du GTSC à partir des informations fournies par certains de ses membres a l'avantage de la simplicité ; le point d'entrée est l'OSC qui porte le projet et les informations sont assez détaillées (dénomination, forme de l'organisation, secteur d'intervention du projet, origine locale ou étrangère, bailleur de fonds, type d'assistance – technique ou financière –, période et montant).
- La base pourrait être facilement enrichie en y précisant l'intitulé du projet et sa localisation, ce qui permettrait de voir si certaines organisations sont spécialisées par secteur ou thématique et de vérifier l'absence de doublons ou au contraire les synergies potentielles et le co-financement de projets de développement intégré intéressant une même communauté sur un même territoire.
- La « question de la transmission de la base de données aux autorités camerounaises n'est pas tranchée » ; pour l'expert, elle devrait l'être rapidement et positivement (ne serait-ce qu'en application de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide qui préconise proactivité et transparence dans les échanges d'informations entre les bailleurs de fonds et les gouvernements des pays bénéficiaires) ; des précautions peuvent naturellement être prises, si certains PTF le souhaitent, en ne transmettant qu'une partie des données ou en élaborant des sous-matrices spécifiques échangeables avec le gouvernement et/ou avec la société civile elle-même (question qui n'a pas été évoquée par le SCAC mais qui aurait l'avantage de confronter les données à la source avec celles des bénéficiaires, dans un même souci de transparence et d'efficacité).

## Principes et règles d'intervention du FSD

- Du côté des principes et des règles d'intervention, les instructions de 2004 ne posent pas de problème particulier à Yaoundé ; le SCAC s'interroge seulement et à juste titre sur la règle de non reconduction des financements FSD sur un même projet ou domaine et pour un même porteur ; selon l'expert, le SCAC devrait avoir toute latitude pour apprécier les situations et décider au besoin de reproduire sur d'autres territoires (et au bénéfice d'autres populations) des projets qui ont bien marché et dont les porteurs se sont avérés compétents, intègres et efficaces.
- Le poste de Yaoundé n'a pas l'intention de rouvrir le guichet État (fermé en 2004), sauf si une situation d'urgence ou une opportunité politique se présentait, comme ce fut le cas en 2008 pour répondre à une demande ponctuelle d'intervention destinée à accompagner la rétrocession de la péninsule de Bakassi par le Nigeria<sup>23</sup>.
- Concernant les secteurs et les thématiques, le poste n'aura pas, comme il l'aurait souhaité (on l'a vu précédemment), la possibilité de capitaliser le travail engagé sur le logement et l'habitat social ; il continuera, dans un souci de visibilité, d'appuyer des réalisations physiques bénéficiant aux populations pauvres dans les secteurs sociaux et les services collectifs ainsi que des dynamiques microéconomiques créatrices d'emplois et de revenus<sup>24</sup>.
- S'agissant de l'orientation demandée pour 2009 par le département en faveur des « femmes actrices du développement » et des « enfants privés de famille », le poste a tendance à considérer que cette orientation est « consubstantielle » du FSD<sup>25</sup>, point de vue que partage l'expert ; certains des projets identifiés pour la nouvelle enveloppe visent directement les enfants sans famille (création de sites de laverie pour les enfants de la rue avec l'ANER à Douala, ferme aquacole pédagogique pour des enfants sans famille dans la périphérie de la capitale économique) ; pour les autres projets, le SCAC se

23. Trois projets sociaux ont été mis en œuvre avec le génie militaire camerounais dans la zone de Bakassi.

24. Le SCAC compte financer sur sa nouvelle enveloppe un projet d'appui à la micro-entreprise porté par l'ONG ERA qui semble particulièrement intéressant. Sa mise en œuvre et son évaluation seront importantes et en cas de réussite, l'ingénierie du projet mériterait d'être capitalisée et diffusée par le SCAC.

25. Plusieurs projets relevant de ces problématiques ont déjà été mis en œuvre dans le cadre des enveloppes précédentes (Centre de formation professionnelle de la femme de l'Adamaoua, unités de séchage amélioré dans le Moungo, formation des détenues aux techniques de fabrication du savon dans la province du Centre, « Petits porteurs » avec l'Association nationale des enfants de la rue (ANER), à Douala, encadrement de 80 enfants de 3 à 13 ans marginalisés du fait de leur handicap avec le Centre d'éducation et de réhabilitation des sourds et malentendants (CERSOM), à Bafoussam).

propose de demander aux porteurs d'orienter le choix des bénéficiaires afin que les femmes en représentent au moins la moitié.

- S'agissant de la géographie des interventions, le poste privilégie le milieu urbain et de préférence les deux grandes métropoles (Douala et Yaoundé), de manière à faciliter le suivi des projets, mais il n'écarte pas les villes secondaires à condition d'y disposer de relais (assistants techniques, alliances), ce qui paraît tout à fait légitime.
- Concernant les porteurs, le SCAC ne privilégie aucun acteur (ONG, groupements, confessionnels...) et son approche est plutôt fondée sur la capitalisation d'expériences réussies avec des organisations qui ont fait preuve de motivation, d'efficacité et d'intégrité ; cette approche paraît d'autant plus légitime et réaliste que le SCAC ne peut plus se permettre comme autrefois (quand les enveloppes étaient confortables et la cellule FSD bien équipée) un accompagnement minutieux et chronophage des porteurs de projets tout au long de leur instruction et de leur mise en œuvre.
- S'agissant des projets montés avec les collectivités locales, certaines expériences relativement malheureuses dans le passé conduisent le SCAC à être très réticent et à privilégier pour le FSD le financement exclusif d'organisations de la société civile ; l'expert partage ce point de vue et considère aussi que l'appui aux collectivités territoriales relève soit d'une coopération institutionnelle (Yaoundé met d'ailleurs en œuvre un projet FSP d'appui à la décentralisation, en liaison avec la coopération allemande, et une AT française est affectée à la CVUC, structure de coopération entre les villes camerounaises) soit de la coopération décentralisée ; mais il vaut mieux ne pas « mélanger les genres »<sup>26</sup>.

### **Modalités d'instruction, de sélection, de gestion et de suivi**

- Pour l'identification des projets, le SCAC considère à juste titre que, compte tenu de la modicité de l'enveloppe, il ne serait pas raisonnable de procéder par appels à projets ; l'identifica-

tion se fait donc au fil de l'eau avec les porteurs déjà bien connus du SCAC ou ceux qui lui sont recommandés.

- Le Comité de sélection (CS) des projets est précédé par un travail de préparation des dossiers au niveau du comité technique interne à l'Ambassade qui présélectionne les projets présentés en l'état ou après demande de compléments d'information, en utilisant une grille d'analyse multicritère classique et en établissant une fiche de synthèse standardisée, qui est ensuite transmise au CS.
- Celui-ci se réunit en moyenne deux fois par an ; souvent présidé par l'ambassadeur lui-même, ce qui lui donne une certaine solennité, sa composition est assez classique (services français, représentants de l'État et bailleurs de fonds) mais on peut regretter que les porteurs de projet ne soient plus invités à les y présenter car c'était un facteur important d'appropriation.
- En effet, les porteurs de projet pouvaient entendre en séance les interrogations des membres du comité, notamment de l'administration et des autres bailleurs de fonds, et pouvaient y répondre directement ; pour l'ambassade, cela permettait d'officialiser, de manière moins anonyme que par de simples signatures au bas d'un protocole de financement, une véritable relation de partenariat.
- S'agissant du processus global d'instruction, de sélection, de mise en œuvre et de suivi des projets, le SCAC de Yaoundé souhaiterait aller dans le sens de la simplification pour alléger au maximum le travail de la cellule FSD (un VI) en amont et lui permettre de se concentrer sur le suivi et le contrôle des projets en aval.
- Cette question est fondamentale, mais elle mérite d'être précisée ; le rapport de présentation de la nouvelle enveloppe stipule que « les tâches d'accueil, d'orientation des porteurs de projet, de secrétariat ainsi que la gestion de la base de données pourraient être déléguées à une structure locale », recommandation reprise de l'évaluation 2005-2006 ; pour l'expert, la frontière doit être tracée avec précision entre les tâches purement administratives, qui pourraient

26. Le FSD est intervenu dans le montage financier complexe (outre le FSD, le projet est co-financé par 3 entités décentralisées françaises, une organisation internationale, deux collectivités territoriales camerounaises et le Ministère camerounais des affaires sociales, soit 8 partenaires financiers) du projet de construction du CSI (Centre social intersectoriel de Douala) promu par les élus de Strasbourg dans la commune urbaine de Douala IV. Initié en 2005 et supervisé par l'IRCOD, le projet a mis beaucoup de temps à démarrer (bouclage financier difficile, problème de terrain, détachement de personnels) et, si la construction devrait enfin s'achever cette année, sa fonctionnalité restera tributaire du respect des engagements des différents intervenants nationaux (MINAS pour le personnel, CUD et Commune de Douala IV) pour le financement durable d'activités dont on peut craindre qu'elles ne figurent pas vraiment parmi les priorités des dirigeants de la capitale économique.

être effectivement externalisées sur une structure locale (à condition de pouvoir en dégager le financement sur l'enveloppe FSD) et les fonctions d'accueil et d'identification des porteurs et de négociation finale des projets avec eux, dans une vraie relation de partenariat, sont de la responsabilité du SCAC (attaché en charge de la coordination et cellule FSD interne au SCAC).

- Pour accélérer la mise en œuvre des projets une fois la décision d'octroi de financement prise par le comité de sélection, le SCAC souhaite également se limiter à un seul document (le protocole de financement) au lieu des deux documents utilisés aujourd'hui (un protocole et une convention de subvention) ; certes si le financement n'est mis en œuvre que sous forme de subvention, ce qui est la majorité des cas, mais dans les cas où il y a plusieurs modes de mise en œuvre il y a nécessairement plusieurs documents d'engagement juridique.
- Simplification et allègement des procédures ne signifient pas absence de contrôles, bien au contraire ; à cet égard il faut distinguer d'une part les contrôles techniques, comptables et financiers qui, au moins pour les premiers, peuvent être confiés à des prestataires extérieurs (sur financement de chacun des projets<sup>27</sup>), et d'autre part le suivi physique régulier sur le terrain par le VI ou d'autres personnes (assistants techniques, membres du comité de sélection), dûment mandatées par le SCAC pour des visites qui permettent de rencontrer les opérateurs et les bénéficiaires des projets et de constater de visu les réalisations et les difficultés éventuelles de mise en œuvre.
- S'agissant des contrôles comptables, certains peuvent être externalisés mais là aussi le contrôle global, de concert entre le SCAC, le SAFU et la Trésorerie, doit rester de la responsabilité du poste ; l'expert a rappelé au SCAC que, s'il était amené à constater des défaillances et à prononcer l'arrêt des projets et la clôture anticipée des financements correspondants, il devait impérativement dégager la responsabilité de l'ordonnateur en faisant toutes les diligences nécessaires (courriers, relances, poursuites et dépôt de plainte éventuelle en cas de malversation avérée), en liaison avec

le SAFU et le payeur, pour recouvrer les montants indûment perçus et non justifiés.

- Le SCAC se propose de demander systématiquement aux bénéficiaires et porteurs de projets d'ouvrir un compte bancaire spécial pour chaque projet, ce qui ne semble poser de problème à personne ; cette initiative constituerait une excellente pratique, répliquable partout où le contexte bancaire s'y prêterait, car elle simplifierait beaucoup le suivi comptable et financier.
- Pour s'affranchir des contraintes liées au cadre budgétaire et comptable (délégation de crédits en avril et clôture des engagements en octobre, soit un exercice réduit à sept ou huit mois) qui pénalisent beaucoup les projets du FSD (les bénéficiaires mais aussi les opérateurs qui sont la plupart du temps de très petites entreprises, sans surface financière), le SCAC souhaite programmer désormais de manière plus fine dans l'année les séquences d'instruction (le plus en amont possible), de sélection (avec une présélection plus rigoureuse et deux comités de sélection au maximum dans l'année, le dernier devant se tenir au plus tard à la rentrée de septembre), de décision d'octroi (concentrer les décisions d'octroi sur le premier comité) et de décaissement (moduler le montant des tranches versées en fonction du moment où elles sont décaissées, de manière à éviter les trop longues périodes de « soudure »).
- S'agissant des paiements, la pratique habituelle est de verser les subventions en trois tranches (60, 30 et 10 % pour les projets d'infrastructures et 50, 30, 20 % pour les autres projets) ; l'idée a été émise au cours de la mission d'encourager la performance en imaginant une tranche optionnelle, prime qui récompenserait les projets et les porteurs les plus performants et ne serait versée qu'après évaluation ; cette idée intéressante paraît difficile à mettre en œuvre.
- Le problème le plus épineux, hormis la crise des crédits de paiement, reste celui de la ressource humaine (importante tant en volume de temps qu'en qualité d'analyse et de relation avec les porteurs de projets) qui doit spécifiquement être affectée à la gestion du FSD ; à la « belle époque du FSD » (au lendemain de la transformation du Fonds spécial en Fonds social de développement), le SCAC de Yaoundé avait

27. C'est le cas pour les projets consistant en réalisations physiques ; le SCAC a recours alternativement à deux bureaux d'études et de contrôle camerounais avec lesquels il passe un marché de prestation intellectuelle pour l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, dont le cahier des charges prévoit, en amont, la finalisation des études techniques, l'assistance à la procédure d'appel d'offre et à la passation du marché de travaux et, en aval, le contrôle (visites de chantier, conseil à l'entreprise), l'accompagnement et l'information du maître d'ouvrage, avec copie au SCAC (comptes rendus hebdomadaires accompagnés de photos) et la réception des travaux.

réussi à constituer une équipe relativement étoffée qui comprenait, outre l'attaché de coopération en charge de la gouvernance urbaine et de la décentralisation, qui assurait la coordination du dispositif, une cellule de gestion composée d'un VI (ingénieur) et d'un(e) VP (volontaire du progrès de formation administrative), qui se complétaient très efficacement pour assurer une instruction minutieuse des projets en amont et un suivi régulier sur le terrain ; outre une capacité de travail importante, la présence de deux volontaires offrait le grand avantage de permettre des tuilages lors des changements de volontaires.

- Cette période est révolue, et le SCAC ne dispose plus aujourd'hui que d'un VI pour assurer toute la gestion du FSD pendant un séjour limité à vingt-quatre mois<sup>28</sup> ; les tuilages n'étant pas budgétairement possibles, il peut y avoir une vacance de poste assez longue entre deux volontaires, préjudiciable à la mémoire des projets et à la qualité des relations avec les porteurs et les bénéficiaires<sup>29</sup> ; la diminution des crédits (et du nombre de projets finançables) ne résout pas *de facto* le problème, car il faut continuer à suivre le portefeuille des projets en cours et penser à l'évaluation de leur impact.
- Par ailleurs, la possibilité de consacrer une partie de l'enveloppe (2 % pour le suivi interne et jusqu'à 8 % pour le suivi-contrôle-évaluation externe) à l'accompagnement, à l'instruction et au suivi des projets FSD par le SCAC n'est pas non plus la panacée, car, on l'a dit, le SCAC doit garder un regard et un contrôle direct (sans intermédiaire extérieur) sur le FSD.
- De l'avis de l'expert, la seule solution pérenne serait celle d'un recrutement durable de personnel local (ADL) dédié à la gestion du FSD ; ce recruté local devrait être bien formé (il existe au SCAC une recrutée locale expérimentée qui serait tout à fait apte pour exercer cette fonction moyennant une adaptation de son statut, et, à défaut, le vivier des anciens boursiers pourrait être mis à contribution) et, surtout, suffisamment bien rémunéré pour être indépendant des pressions locales et se sentir parfaitement intégré dans l'équipe FSD, aux côtés de l'attaché de coopération et du VI ; cette solution aurait l'avan-

tage d'anticiper une évolution qui va nécessairement se traduire par des suppressions de postes d'expatriés dans le cadre de la fusion des SCAC et des EAF au sein des « Espaces France<sup>30</sup> ».

### Capitalisation, évaluation, communication

- Pour les comptes rendus, le SCAC souhaite systématiser la production de rapports annuels, voire semestriels, sur la mise en œuvre du FSD, par exemple, lors des deux grands rendez-vous de programmation (en novembre) et de mi-gestion (en juin), indépendamment du rythme de consommation des crédits et des enveloppes ; a été également évoqué l'intérêt d'échanger davantage entre les postes et de disposer à Paris d'un correspondant central en charge du FSD, qui pourrait être l'interface du poste sur le FSD, conserver la mémoire et les bases de données, suivre la programmation des enveloppes, répondre aux questions sur les procédures, diffuser les bonnes pratiques et les innovations, et diligenter les évaluations externes ; on pourrait également imaginer que cet interlocuteur spécialisé suive les recrutements de VI.
- En matière d'évaluation, le SCAC de Yaoundé n'avait qu'une connaissance très lointaine du projet FSP « Parteva », et il est très intéressé par la possibilité offerte par ce projet mobilisateur de financer une formation-action, sur le modèle de ce qui s'est fait en Afrique de l'Ouest et au Kenya ; cette formation pourrait intéresser toute la sous-région Afrique centrale ; le SCAC prendra prochainement contact avec le pôle EVA à ce sujet.
- L'évaluation de l'impact des projets (aussi bien sur les conditions de vie des bénéficiaires que sur les capacités de porteurs) est un des principaux points faibles du FSD ; l'évaluation de 2005-2006 s'est surtout intéressée aux procédures et aux modalités de mise en œuvre, mais elle n'a porté que des appréciations subjectives et parcellaires sur les résultats et l'impact des actions réalisées ; elle n'en avait d'ailleurs ni l'ambition ni les moyens ; de l'avis de l'expert, il conviendrait de renforcer le cadre logique des projets en l'assortissant d'indicateurs simples

28. Dont six passés, au début du séjour, à s'installer, à trouver un logement et un véhicule, et à prendre connaissance des dossiers, et six autres, à la fin du séjour, pour préparer son départ et sa réinsertion en France.

29. Le responsable d'un des projets visités a beaucoup insisté sur les effets négatifs de ce turn-over sur le suivi des dossiers par le SCAC, en indiquant qu'il avait vu passer 3 VI, avec chacun une approche, une compétence et une méthode de travail différente, et à qui il fallait à chaque fois « tout reprendre à zéro », avant que son projet n'aboutisse.

30. Yaoundé s'est porté candidat pour adopter ce nouveau dispositif en 2010.



de moyens et de résultats ; il faudrait aussi prévoir dans le cadre de chaque projet financé une rubrique (et un financement dédié) consacrée au « monitoring » en cours d'exécution et en fin de projet sous la responsabilité du porteur.

- Il a été assez peu question de communication au cours de la mission ; les moyens utilisés par le SCAC (logos, plaques, site Internet, plaquette, vidéos) n'appellent pas de commentaires et la conjoncture budgétaire actuelle ne justifie pas que des efforts particuliers soient demandés au poste dans ce domaine.

### Liste des personnes rencontrées

Georges Serre, ambassadeur de France au Cameroun

Pierre Bonnal, premier conseiller

Yvon Alain, conseiller de coopération et d'action culturelle

Pierre Houpihan, COCAC adjoint, économie, finances, coordination bailleurs

Jean-Michel Kasbarian, COCAC adjoint, conseiller culturel

Charles Bonhomme, attaché de coopération « gouvernance locale », coordination du FSD

Jean-Luc Portal, conseiller régional santé

Jean-Philippe Roy, VI en charge de la cellule FSD

Léopoldine Soumedjon, assistante au SCAC

Pascal Collange, directeur de l'agence de l'AFD au Cameroun

Philippe Pedelamore, assistant technique français, chef du projet REPARAC

Max Rodriguez, assistant technique français, conseiller technique du MINDUH

Philippe Naegel, représentant de l'IRCOD Alsace au Cameroun

Jean-Claude Barrier, assistant technique au ministère des Finances (Union européenne)

Michel Guidi, expert SOFRECO, chef du projet PACCDU (Union européenne)

Pierre Tchoffo, président du Comité technique de suivi des réforme économiques (CTS)

Claudine Bayiha, membre du CTS

Gervais Nana, membre du CTS

A. Manguete, membre du CS FSD, directeur de l'aménagement du territoire (MINEPAT)

L. Kue, membre du CS FSD, suivi des projets FSD Bakassi, ministère des Finances

Joseph Tedou, directeur général de l'Institut national de la statistique

G. Mercier, responsable du fonds FGSC, Haut Commissariat du Canada

G. Montagnon, responsable du « Challenge Fund », Haut Commissariat du Royaume-Uni

L. Koolschign, responsable des microprojets « gouvernance » du PNUD

Jules Dumas Nguebou, responsable de l'ONG ASSOAL (Yaoundé)

Patrice Kosso Boua, responsable de l'ONG SERCAADE (Bertoua)

Roger Tchuenta et l'équipe de l'ONG CIPRE (Yaoundé)

Florent-Charles Assam et l'équipe de l'ONG GADEL (Yaoundé)

Pierre Zambou et l'équipe de l'ONG Solidarité Technologique (Yaoundé)

Emmanuel Besong et Isaac Tambe, bureau d'études et de contrôle BEACON

### Sigles et acronymes

<b>ADL</b>	Agent de développement local
<b>AFD</b>	Agence française de développement
<b>AGR</b>	Activités génératrices de revenus
<b>ANER</b>	Association nationale des enfants de la rue
<b>APD</b>	Aide publique au développement
<b>ASSOAL</b>	Association solidaire de soutien aux organisations et d'appui aux libertés
<b>AT</b>	Assistance technique
<b>BAD</b>	Banque africaine de développement

<b>BM</b>	Banque mondiale
<b>CAMAIR</b>	Cameroon Airlines
<b>CCFD</b>	Comité catholique français contre la faim et pour le développement
<b>C2D</b>	Contrat de désendettement et de développement
<b>CERSOM</b>	Centre d'éducation et de réinsertion des sourds et malentendants
<b>CIPRE</b>	Centre international de promotion de la récupération
<b>CMB</b>	Comité multi-bailleurs
<b>CS</b>	Comité de sélection du FSD
<b>CTD</b>	Collectivités territoriales décentralisées
<b>CTS</b>	Comité technique de suivi des réformes économiques
<b>CUD</b>	Communauté urbaine de Douala
<b>CVCUC</b>	Communauté des villes et communes unies du Cameroun
<b>DAECL</b>	Délégation à l'action extérieure des collectivités locales
<b>DCE</b>	Délégation de la Commission européenne
<b>DCP</b>	Document cadre de partenariat
<b>DSRP</b>	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
<b>EAF</b>	Établissement à autonomie financière
<b>EVA</b>	Pôle Évaluation de la DGMP
<b>FED</b>	Fonds européen de développement
<b>FEICOM</b>	Fonds d'équipement et d'investissement des communes
<b>FGSC</b>	Fonds gouvernance et société civile
<b>FMI</b>	Fonds monétaire international
<b>FSD</b>	Fonds social de développement
<b>FSP</b>	Fonds de solidarité prioritaire
<b>GADEL</b>	Groupe consultatif pour l'agriculture, l'élevage et le développement local durable
<b>GTSC</b>	Groupe de travail sur la société civile
<b>IRCOD</b>	Institut de recherche et de coopération pour le développement
<b>MAAIONG</b>	Mission d'appui à l'action internationale des ONG
<b>MAETUR</b>	Mission d'aménagement, d'équipement et d'urbanisme
<b>MIIDS</b>	Ministère de l'Immigration, de l'Intégration de l'Identité nationale et du Développement solidaire
<b>MINAS</b>	Ministère des Affaires sociales
<b>MINDUH</b>	Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat
<b>MINEPAT</b>	Ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du territoire
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>OSC</b>	Organisation de la société civile
<b>OSI</b>	Organisation de solidarité internationale
<b>PASOC</b>	Programme d'Appui à la Société Civile
<b>PCPA</b>	Programme concerté pluri-acteurs
<b>PNDP</b>	Programme national de développement participatif
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le développement
<b>PTE</b>	Pays pauvres très endettés
<b>PTF</b>	Partenaires techniques et financiers
<b>RNHC</b>	Réseau national des habitants du Cameroun
<b>SAFU</b>	Service administratif et financier unifié
<b>SCAC</b>	Service de coopération et d'action culturelle
<b>SIC</b>	Société immobilière du Cameroun
<b>VI</b>	Volontaire international
<b>VP</b>	Volontaire du progrès
<b>UE</b>	Union européenne
<b>ZSP</b>	Zone de solidarité prioritaire

# Annexe 14

## Compte rendu de mission en Éthiopie de Claude Fandre (23 au 28 mars 2009)

### 1. Déroulement et contexte de la mission

#### Déroulement de la mission

→ La décision de retenir l'Éthiopie comme pays de mission dans le cadre de l'étude sur les usages et pratiques du FSD répondait au souci de voir un grand pays non francophone, appartenant à la ZSP et classé dans la catégorie « autres pays d'intervention "solidarité"<sup>31</sup> », mais très important pour la coopération française en général et le FSD en particulier, pour les principales raisons suivantes :

- **importance démographique** (plus de 80 millions d'habitants), **historique** (empire africain millénaire, de Menelik et la reine de Saba au Négus, n'ayant jamais connu la colonisation, en dehors du court épisode de l'occupation italienne) et **géopolitique** (siège de l'Union africaine, de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique et de nombreuses organisations régionales et sous-régionales) du pays ;
- **ancienneté de la relation diplomatique** entre l'Éthiopie et la France (centenaire en 1997), qui explique que notre ambassade à Addis-Abeba soit classée dans la première catégorie (compétence élargie) et **richesse de la coopération culturelle** (2 alliances franco-éthiopiennes, dont celle de la capitale<sup>32</sup> qui a elle-même fêté son centenaire en 2007 ; un lycée franco-éthiopien, Guebre Mariam, créé en 1948 et où ont été formées toutes les élites éthiopiennes ; un Centre français d'études éthiopiennes, institut de recherche en sciences humaines et sociales du MAEE et du CNRS ; une fidélité bien connue des Éthiopiens à la langue, à la culture et à l'esprit français<sup>33</sup>) ;

- **contexte politique, économique et social** : État fédéral, régime marxiste-léniniste du DERG après le coup d'État de Mengistu et l'assassinat d'Hailé-Sélassié 1<sup>er</sup> en 1976, puis de 1991 à aujourd'hui « démocratie autoritaire » dirigée par Mélès Zenawi, actuellement Premier ministre et homme fort du régime ; conflits économiques et religieux récurrents avec la Somalie, l'Érythrée, le Soudan ; économie en majorité rurale (85 % de la population), autarcique et repliée sur elle-même ; pays très pauvre (PIB par tête stagnant à 200 \$, classé au 169<sup>e</sup> rang sur 177 pour l'indicateur de développement humain du PNUD) ;
- le Fonds social de développement y a été mis en place en 2000 et quatre enveloppes ont été approuvées avec des montants croissants, la dernière en 2008 (1,5 M€ d'autorisation d'engagements), ce qui indique le succès du **FSD, dont la gestion est par ailleurs assez originale**, sans aucune intervention de l'État (qui ne « s'intéresse pas aux petits projets ») et avec un personnel uniquement local en appui au SCAC de l'ambassade<sup>34</sup>.

La mission de l'auteur du rapport a eu lieu du 23 au 28 mars 2008. Elle a été parfaitement organisée par le conseiller de coopération adjoint et la remarquable chargée de mission éthiopienne en charge de la gestion du FSD, que l'auteur du rapport tient à vivement remercier pour leur appui, leur disponibilité et leur connaissance du pays et des principaux acteurs du FSD en Éthiopie.

La liste des personnes rencontrées figure p. 102. Le programme de la mission avait été construit de manière à **rencontrer tous les acteurs du FSD en Éthiopie** :

- le premier conseiller de l'ambassade, chargé d'affaires en l'absence de l'Ambassadeur en déplacement pour une réunion régionale organisée en Tanzanie ;
- l'équipe du SCAC à travers plusieurs séances de travail sur le FSD et les autres projets en cours, avec le COCAC adjoint, la chargée de mission FSD, l'attaché de coopération en charge de l'harmonisation de l'aide et l'attachée de coopération éducative ;

31. Catégorie 4 de la nouvelle « typologie pays » de la DgCiD : pays considérés comme de seconde priorité.

32. Le deuxième alliance est située à Dire Daoua, deuxième ville du pays, sur la ligne de chemin de fer avec Djibouti (ex-Somalie française), construite par la France avant la Première Guerre mondiale.

33. « Être francophone est un titre de noblesse intellectuelle en Éthiopie. » (Professeur Berhanu lors de sa conférence inaugurale prononcée à l'occasion du centenaire de l'Alliance ethio-française.)

34. Dirigée jusqu'en décembre 2008 par M. Stéphane Gompertz, devenu directeur DAOI, « militant » du FSD comme le prouve l'entretien qu'a pu avoir l'auteur du rapport avant sa mission (voir p. 102 le verbatim de cet entretien).

- certains assistants techniques français en poste en Éthiopie (enseignement supérieur, justice, appui au français) et le directeur de l'Alliance éthio-française d'Addis-Abeba dans le cadre d'une visite de ce magnifique outil de coopération culturelle ;
- le chef de la mission économique et son adjoint, le directeur de l'AFD et plusieurs représentants d'ONG et organismes français intervenant en Éthiopie ;
- d'autres bailleurs de fonds (Union européenne, Grande-Bretagne, Japon) appuyant la société civile éthiopienne et finançant des petits projets de proximité type FSD ;
- le consultant éthiopien ayant réalisé plusieurs évaluations de projets FSD ;
- les membres éthiopiens du comité de sélection du FSD et plusieurs représentants de la société civile éthiopienne, porteurs et bénéficiaires de projets, dans le cadre d'une réception organisée par le premier conseiller et à l'occasion des visites de trois projets FSD mis en œuvre dans la capitale éthiopienne ;
- le directeur de la coopération avec l'Europe au ministère des Finances et du Développement économique (MoFED).

## Contexte de la mission

### *Politique de développement et situation de la société civile éthiopienne*

→ Avec 82 millions d'habitants, l'Éthiopie est le **deuxième pays le plus peuplé** d'Afrique (après le Nigeria et désormais devant l'Égypte). Au régime militaire marxiste du colonel Mengistu (de 1975 à 1991), qui a laissé des traces profondes dans la société éthiopienne, a succédé depuis 1994 un État fédéral et un régime parlementaire, avec un **pouvoir exécutif fort** dirigé par Mélès Zenawi, Premier ministre. Les prochaines élections générales, prévues en 2010, devraient reconduire le pouvoir en place mais elles pourraient donner lieu à des tensions.

Les indicateurs économiques et sociaux (PIB/tête de 200 dollars, espérance de vie de 42 ans, taux d'alphabétisme de 39 % chez les plus de 15 ans et taux de scolarisation de 36 %) sont ceux d'un **pays très pauvre, essentiellement**

**rural** (85 %). La croissance est assez soutenue, 10 % en moyenne au cours des quatre dernières années, mais avec une inflation forte (28 % en 2008). Le déficit alimentaire est structurel, notamment dans certaines régions climatiquement vulnérables. L'agriculture représente environ la moitié du PIB ; l'Éthiopie est le 6<sup>e</sup> producteur mondial de café et possède le 1<sup>er</sup> cheptel d'Afrique.

L'**économie est encore largement administrée** (secteur financier entièrement aux mains de l'État, monopoles publics de l'eau, des télécommunications et de l'énergie, secteur privé peu développé), et le pays souffre d'un déficit important en infrastructures. L'État est fortement tributaire de l'aide extérieure pour sa politique d'investissement et de développement.

La politique de développement s'inscrit depuis 2002 dans le cadre d'un programme de lutte contre la pauvreté (PASDEP), avec l'objectif de **transformer l'actuelle économie agricole** de subsistance en une agriculture moderne et marchande, de **libéraliser l'économie** et de **faire progresser la décentralisation participative**.

Pour l'aide extérieure, le renforcement de la société civile est complémentaire des actions qui appuient le développement des capacités de l'administration, approche qui semble également partagée par le gouvernement. Une étude récente de l'Union européenne sur les acteurs non étatiques (ANE) montre en effet une **croissance exponentielle du nombre d'organisations** enregistrées par le gouvernement (ministère de la Justice) : environ 2 000 ONG (500 en 2004), 700 associations religieuses (200 en 2004), 19 000 coopératives (7 700 en 2004). L'étude montre également une extension de la couverture géographique et la multiplication des réseaux qui reflète une structuration certaine du milieu associatif éthiopien.

**Comme l'État, les ANE sont très dépendants des apports d'aide extérieure.** L'aide transitant par des canaux non gouvernementaux représente des montants élevés (200 millions \$ par an, à comparer aux engagements du 10<sup>e</sup> FED en Éthiopie, 110 M€ par an en moyenne de 2008 à 2013). L'étude note une bonne cohérence des projets mis en œuvre par les ANE avec la politique et les priorités gouvernementales, en particulier au niveau régional où la coopération entre les ONG et les gouvernements locaux est meilleure qu'au niveau national.

## **Aide au développement local de proximité et aux OSC, et place de l'aide française**

→ **Le tableau d'ensemble de la société civile éthiopienne paraît donc très positif**, de même que son rôle dans le développement local de proximité, ses rapports avec l'État fédéral, les gouvernements locaux et les bailleurs de fonds. **Mais la situation est peut-être en train de changer.** Héritières d'une tradition étatique forte, les autorités éthiopiennes ont toujours été partagées entre l'affichage d'un objectif de développement de la société civile et la mise en place de dispositifs de contrôle des associations pouvant entraver leur action, voire menacer leur existence. La promulgation récente d'une **nouvelle loi sur les ONG** semble indiquer un infléchissement du gouvernement en faveur de cette deuxième approche, **plutôt restrictive.**

L'assemblée éthiopienne a adopté en janvier 2009 une nouvelle loi sur les sociétés et associations caritatives dont l'objectif est de faire en sorte que la société civile agisse de manière responsable, efficace et transparente. Avant son adoption, cette loi a fait l'objet de consultations et d'échanges approfondis tant avec les acteurs non étatiques eux-mêmes qu'avec la communauté des bailleurs de fonds, dont le chef de filat sur cette question a été assuré par la troïka France/États-Unis/Royaume-Uni.

La loi prévoit des dispositions assez restrictives dans deux domaines : le financement (si une ONG nationale est financée à plus de 10 % de ses ressources par l'extérieur, elle est *de facto* considérée comme une ONG étrangère, ce qui la prive des protections juridiques prévues elles-mêmes par la loi) et le champ d'intervention (les ONG se voient interdire d'agir dans les domaines de la gouvernance au sens large : promotion de la démocratie, droits de l'homme, règlement des conflits, défense des femmes, des enfants et des autres groupes vulnérable).

Par ailleurs, en cas d'infractions, la loi prévoit des pénalités financières dissuasives et elle crée une nouvelle structure (agence de régulation, sous tutelle du ministère de la Justice), aux contours assez flous laissant ouverte l'éventualité de pouvoirs assez discrétionnaires.

Les interrogations soulevées par la nouvelle loi ont créé une grande émotion chez les bailleurs de fonds et les ONG étrangères présentes en Éthiopie, mais aussi et surtout au sein de la société civile éthiopienne elle-même. Au-delà de l'apparente unanimité contre la nouvelle loi, quand on creuse un peu les choses et qu'on interroge les divers acteurs, des avis assez nuancés s'expriment sur les aspects négatifs mais aussi positifs de la loi, comme l'illustre le memorandum de 50 pages transmis au gouvernement par le groupe de travail « gouvernance » (GTWG) du groupe d'assistance au développement (DAG), instance de concertation entre le gouvernement et les bailleurs de fonds sur la coordination et l'harmonisation de l'aide.

Les bailleurs de fonds s'accordent sur le principe d'un positionnement pragmatique en adaptant les programmes et en observant attentivement l'application de la loi. Au moment de la mission de l'auteur du rapport, des discussions techniques étaient en cours avec le gouvernement et les ONG pour ajuster les mécanismes des programmes concernés par la nouvelle loi. Les ONG à financement étranger concernées par les restrictions d'interventions sectorielles (problèmes ethniques, droits de la femme, droits des enfants et règlement des conflits) ont le choix entre garder leurs financements et changer d'activités ou les maintenir mais en trouvant des financements nationaux. Certaines ONG nationales font preuve d'imagination pour tourner les obstacles (par exemple en faisant passer certaines de leurs activités sous statut de consultant) et les grandes ONG étrangères sont peu affectées par la nouvelle loi car elles ont en général signé avec l'État un protocole d'accord qui règle précisément leurs conditions d'intervention.

**L'aide française paraît peu touchée par la nouvelle loi**, tant du côté des ONG françaises (pour la raison qui vient d'être mentionnée<sup>35</sup>, mais aussi parce que leurs actions portent essentiellement sur des domaines économiques ou sociaux non impactés par la loi) que pour les interventions dans le cadre de petits projets FSD au bénéfice de la société civile, dont le volume global est faible et les domaines d'intervention assez rarement ciblés sur la « gouvernance ».

35. La responsable d'Inter Aide indiquait même que, depuis l'adoption de la loi et dans l'attente des modalités précises de son application, ses relations courantes et pratiques (agrément de personnel, autorisations diverses) avec le ministère de la Justice étaient plutôt facilitées et plus rapides qu'avant.

## Coopération bilatérale et moyens d'intervention du SCAC

→ **La France n'apparaît qu'au 18<sup>e</sup> rang des bailleurs de fonds** dans les statistiques du CAD de l'OCDE pour 2007 (avec 20 M\$) et au 12<sup>e</sup> rang des bailleurs bilatéraux (juste après l'Espagne 27 M\$ et loin derrière les Pays-Bas 50 M\$, l'Irlande 59 M\$ et l'Italie 75 M\$, sans parler du Royaume-Uni 291 M\$ ou des États-Unis, 1<sup>er</sup> donateur avec 372 M\$).

**Mais cette statistique est trompeuse.** Si l'on ajoute la contribution de la France aux appuis apportés à l'Éthiopie par ses principaux bailleurs de fonds multilatéraux (Commission européenne, Banque mondiale, Fonds mondial sida-tuberculose-paludisme, BAD et système des Nations Unies), estimée à 164 M\$ en 2007, l'aide française totale à l'Éthiopie (184 M\$) représente environ 8 % de l'aide totale, bilatérale et multilatérale, au développement de l'Éthiopie en 2007, ce qui est loin d'être négligeable.

De 2003 à 2007, l'aide bilatérale a oscillé entre 15 et 20 millions d'euros alors que les contributions de la France aux appuis multilatéraux ont représenté une part croissante de l'aide totale, passant de 50 M€ (79 % du total) à 113 M€ (89 % du total) entre 2003 et 2007, ce qui pose un problème sérieux en termes de visibilité dans un grand pays comme l'Éthiopie.

Les **décassements bilatéraux enregistrés par le SCAC** d'Addis-Abeba au cours des trois dernières années montrent une croissance forte de l'aide alimentaire et de l'aide transitant par les ONG françaises, une évolution en dents de scie des décaissements de l'AFD, du FSP et des crédits du lycée français et une croissance faible

mais régulière des autres instruments (crédits d'action du poste, assistance technique, aide humanitaire, coopération décentralisée).

La France ne participe à aucune aide budgétaire ou aide programme. En 2005, à la suite des élections contestées, qui ont entraîné une sévère répression du gouvernement, l'aide budgétaire internationale directe a été interrompue. Certains bailleurs lui ont substitué des aides budgétaires sectorielles pour les services sociaux (PBS), la sécurité alimentaire (PSNP), la réforme administrative (PSCBP) et la gouvernance institutionnelle (DIP), auxquelles la France ne contribue pas.

Le poste participe régulièrement aux réunions européennes de concertation et surtout à la **coordination très formalisée des coopérations bi- et multilatérales**, qui a lieu dans le cadre du groupe d'assistance au développement (DAG – Development Assistance Group), lequel regroupe d'ensemble des donateurs bi- et multilatéraux. Le SCAC<sup>36</sup> et l'AFD prennent part aux travaux des sous-groupes sectoriels correspondant aux secteurs de concentration du DCP (gouvernance pour le SCAC, eau et infrastructures pour l'AFD). La Mission économique participe au sous-groupe consacré à la situation macro-économique, et les assistants techniques également (justice, décentralisation et gouvernance urbaine). Le poste cherche à « mobiliser des financements en relais ou en appui à ses projets. Ces organes de coordination sont des passages obligés pour développer de tels effets de levier »<sup>37</sup>.

Bien qu'étant classé parmi ceux qui assurent l'ensemble des missions de l'État à l'étranger (compétence élargie), **le poste d'Addis-Abeba**

### Résumé des décaissements d'aide bilatérale

en K euros	2006	2007	2008
Agence Française de Développement	3 923	2 101	3 226
Fonds de Solidarité Prioritaire	967	1 446	1 234
Aide alimentaire (dont fonds ciblé)	700	1 110	2 046
ONG	332	520	1 043
Lycée Guébré Mariam	1 687	2 225	2 067
Autres crédits de coopération	1 720	2 140	2 468
<b>TOTAL</b>	<b>9 329</b>	<b>9 542</b>	<b>12 084</b>

Source : SCAC.

36. À noter qu'un des attachés de coopération du SCAC a en charge la coordination et l'harmonisation de l'aide.

37. Le poste a engagé des discussions avec la DCE pour envisager une délégation de gestion des fonds européens dans le secteur de la justice (projet FSP et assistante technique). « Si cette démarche aboutit, elle constituerait une première à l'échelle de la zone ACP. »

**a vu ses moyens fortement réduits** en termes de décaissements pour 2009 (FSP - 50 % ; autres crédits - 23 %), d'où la question posée par TD le 8 décembre 2008 : « Allons-nous vers l'effacement de notre présence en Éthiopie ? »

**La gravité de cette situation a été en toile de fond de tous les entretiens et séances** de travail de l'auteur du rapport au cours de sa mission, et nous y reviendrons dans la suite du rapport. **La contrainte budgétaire actuelle ne touche pas que le FSD, mais il est évident que le FSD ne peut s'en affranchir, car la bonne gestion d'une programmation doit nécessairement tenir compte de toutes les autres composantes de l'aide et en particulier des autres projets FSP vivants, des assistants techniques en poste pour essayer de les mener à bien et surtout des engagements qui ont été pris à l'égard des partenaires du pays « bénéficiaire ».**

À la suite du départ anticipé de son titulaire, le poste de COCAC est vacant depuis novembre 2008 et la fonction est assurée par le COCAC adjoint qui s'appuie sur un attaché pour la coordination et l'harmonisation de l'aide, une attachée de coopération éducative, un secrétaire général et une chargée de mission FSD<sup>38</sup>, recrutée locale rémunérée sur le programme 209<sup>39</sup>. L'équipe est complétée par un stagiaire de longue durée (économiste en master au CERDI), trois secrétaires assistantes et un démarcheur (recrutements locaux rémunérés sur le 209<sup>40</sup>).

Huit experts français exercent actuellement une mission d'assistance technique en Éthiopie, dont quatre ont été recrutés sur place (CRSP). La formule des CSRP a naturellement l'avantage du coût réduit par rapport aux postes d'AT « plein », et elle permet à Addis-Abeba de disposer d'un programme d'emploi relativement « fourni » par rapport à son enveloppe globale. Mais elle introduit des disparités sans rapport ni avec la qualification des experts ni avec l'importance des fonctions qu'ils occupent<sup>41</sup>, et elle

pourrait être considérée comme discriminatoire au plan du droit. S'ajoute à cet effectif cinq postes de VI et le directeur de l'alliance. Par ailleurs, deux postes d'AT (plein) sont prévus en création, ainsi que la transformation du poste d'AT santé (autrefois placé auprès de l'OMS) en un poste de conseiller régional santé pour la corne de l'Afrique, poste d'attaché d'ambassade (ce que l'ambassade ne souhaite pas<sup>42</sup>).

Outre le FSD (1,5 M € d'autorisation d'engagement pour la dernière enveloppe octroyée en 2008), le SCAC d'Addis-Abeba gère trois projets FSP qui interviennent dans des domaines de concentration transversaux du DCP franco-éthiopien signé en 2006 : gouvernance (FSP « appui à l'amélioration du fonctionnement du système judiciaire ») ; enseignement supérieur et recherche (FSP « renforcement des capacités de l'Université d'Addis-Abeba au service du développement ») et francophonie (FSP « appui à l'enseignement du français en Éthiopie »).

Les trois projets se sont déroulés de manière satisfaisante jusqu'alors, et, pour deux d'entre eux (justice et français), ils entrent dans leur phase finale avec des taux de consommation en engagements, respectivement de 77 % et 81 %. La pénurie de crédits en 2009 risque toutefois de compromettre leur clôture dans des conditions satisfaisantes.

Le projet universitaire soutient, quant à lui, la création de quatre centres d'excellence (master et école doctorale), sur des thématiques prioritaires pour le développement et qui sont prises en charge chacune par un opérateur chargé de mobiliser les universités françaises afin de construire des partenariats avec l'UAA : eau avec l'IRD ; gestion urbaine avec l'ISTED ; NTIC avec l'INSA de Lyon ; sécurité alimentaire avec l'IAMM de Montpellier.

Depuis son lancement, le projet a manqué du soutien du Département (5 interlocuteurs chargés du dossier à CSU/U en dix-huit mois), indispensable pour guider les opérateurs (notamment

38. Outre la gestion du FSD, pilotage des actions de coopération avec la société civile, coordination des opérations de l'ex-MAAIONG et gestion du programme de bourses et des étudiants éthiopiens en France.

39. Mlle Naomi Shifershaw, jeune Éthiopienne extrêmement compétente et particulièrement dynamique, qui a été formée au lycée Guébré Mariam avant de suivre des études supérieures en France (master) grâce à une bourse.

40. En 2009, le budget consacré au personnel local s'élève à 34 000 € contre 38 000 € en 2008 et 43 000 € en 2007. Cette diminution n'est pas sans conséquence sur la qualité du recrutement et la pérennité du poste de chargée de mission FSD (voir plus loin). À noter aussi, la baisse sensible des autres crédits de fonctionnement (27 % par rapport à 2007) et en particulier des frais de mission (59 %), qui permettent notamment de suivre les projets FSD sur le terrain.

41. C'est en particulier le cas de l'AT à l'université, M. Abye Tassé, qui, outre ses fonctions de chef du projet FSP d'appui à l'enseignement supérieur, est également le bras droit du président de l'université d'Addis-Abeba sur les questions internationales, ce qui l'amène à coordonner plusieurs appuis apportés par d'autres grands bailleurs de fonds de l'UAA (Banque mondiale, États-Unis, Suède...).

42. D'une manière générale, l'ambassade « regrette que les postes dont la création revient au Département soient initiés sans réelle concertation (ex : « statistiques » à la CEA, « END sécurité alimentaire » à la DCE) ».

l'ISTED et l'IRD pour les volets qui les concernent) dans la mise en place des partenariats universitaires et l'implication, pour ce faire, du ministère français de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Cela explique les retards pris sur ces deux volets du projet<sup>43</sup> et justifie pleinement la demande du poste de prolonger le contrat actuel du chef de projet pour une cinquième année.

Le poste est également confronté à deux problèmes particuliers liés à la crise budgétaire, qui ont été signalés par TD déjà mentionné (8 décembre 2008) et rappelés au cours de la mission :

- une assistante technique a été placée en juin 2008 auprès du ministre éthiopien chargé des infrastructures et du développement urbain pour formuler un projet (FSP) portant sur la gestion du foncier (programme prioritaire de gouvernance urbaine, secteur de concentration du DCP, qui est susceptible de mobiliser la coopération allemande, la Banque mondiale et l'AFD) ; la question du financement sur le FSP est cruciale pour le lancement du programme ; en attendant, depuis dix mois, l'assistante technique demeure en poste sans aucun moyen d'intervention et sans guère de perspective ; le nouvel ambassadeur s'interrogeait par TD (25 février 2009) « sur la pertinence de maintenir cet AT à Addis » ;
- le Premier ministre éthiopien a marqué personnellement son intérêt pour le système français de formation des hauts fonctionnaires ; il en a fait une priorité et confié le pilotage politique du projet à un de ses ministres les plus proches<sup>44</sup> ; l'ENA a effectué deux missions en Éthiopie qui ont permis de mesurer la forte mobilisation locale et de formuler des propositions opérationnelles pour un programme qui pourrait être mis en œuvre au sein du Civil Service College éthiopien et mobiliser des financements multilatéraux (PNUD, DCE) ; « alors que les britanniques ont fait une offre de formation "clés en main" depuis plus d'un an et que le Premier ministre interroge régulièrement ses ministres sur l'avancement du programme de coopération » avec la France, la pénurie de crédits risque de contraindre la poste d'Addis-Abeba à « se retirer du projet ».

Dans son TD du 8 décembre, l'ancien ambassadeur terminait par les commentaires suivants :

- « la programmation 2009 du poste d'Addis-Abeba ne permettra plus à cette ambassade que de jouer un rôle mineur sur la scène de la coopération et du développement en Éthiopie, d'autant plus que l'AFD, elle aussi, ne disposera pas de nouveaux crédits de paiement : l'eau attendra ;
- notre crédibilité va être sérieusement entamée, tant auprès des autorités éthiopiennes que de nos autres partenaires de coopération (GTZ, Banque mondiale...) ;
- si aucune marge de manœuvre n'est possible sur les crédits de fonctionnement et d'intervention, je sollicite au moins du département l'octroi d'une bouffée d'oxygène sur les crédits du FSP... pour permettre, au moins, d'assurer un minimum de continuité dans les actions déjà lancées ;
- s'agissant du lancement d'une école nationale d'administration, projet prioritaire pour le Premier ministre, je serais reconnaissant au Département de bien vouloir, à titre exceptionnel, m'accorder au moins 150 000 € de nouveaux crédits en 2009. »

Deux mois après son arrivée en poste, le nouvel ambassadeur proposait des choix :

- « l'impact et la visibilité de la coopération sont minimes » dans la santé (le secteur a été transféré à l'AFD, mais celle-ci n'en a pas fait une de ses priorités en Éthiopie ; l'ambassade ne voit donc aucun intérêt à pourvoir le poste de CRS) et la gouvernance urbaine (doute sur la pertinence du maintien d'une AT sans moyen d'intervention) ;
- « la France doit en revanche absolument continuer dans les domaines qui ont un impact et où elle est visible (la francophonie avec le lycée Guébré Mariam et l'Alliance, la justice et l'université) [...] nous ne pouvons pas, nous ne devons pas abandonner, sous peine de ne plus exister en Éthiopie ».

Comme le signalait le poste en décembre 2008, l'AFD elle-même ne disposera pas de nouveaux crédits de paiement en 2009. Elle termine donc les quelques projets en cours, uniquement sous forme de dons et pratiquement dans un seul sec-

43. Le poste envisage même de fermer la filière « eau », pourtant prioritaire.

44. M. Ato Tefara Walwa, ministre du Renforcement des capacités



teur, l'eau. Ses possibilités d'intervention en prêts souverains ou non souverains sont quasiment nulles, car l'État éthiopien, qui contrôle encore directement les grandes entreprises publiques (eau, énergie, transports, télécommunications) que l'AFD souhaiterait financer, se refuse à les endetter ou à donner son aval. Seule exception récente, le prêt concessionnel de 45 M€ octroyé en novembre 2008 à la société nationale d'électricité (EPCO) pour la création sur trois ans d'un parc de 120 éoliennes dans la ville de Mekelle (frontière avec l'Érythrée). Encore a-t-il fallu, pour que l'opération se fasse, l'assortir d'un crédit fournisseur BNP Paribas de 165 M€, apporté par le groupe Vergnet et garanti à hauteur de 130 M€ par la COFACE.

### **Coopération non gouvernementale et décentralisée et place du FSD**

→ **Les financements accordés par l'ex-MAAIONG aux ONG françaises ont beaucoup augmenté** ces trois dernières années (333 000 € en 2006, 520 000 € en 2007 et 1 040 000 € en 2008), les principaux bénéficiaires étant ACF (27 %), Inter Aide (23 %), GRET (11 %), CIDR (9 %), Handicap (8 %) et MDM (7 %). Les financements sont suivis par le biais de rapports détaillés soumis par les ONG françaises et transmis par le SCAC au Département. En juin 2008, le chef de la MAAIONG a effectué une mission en Éthiopie qui lui a permis de constater l'impact positif des projets mis en œuvre par les ONG françaises en Éthiopie.

La coopération décentralisée est encore assez peu présente en Éthiopie (à l'exception de la ville de Lyon dont l'agence d'urbanisme est le partenaire technique d'un projet AFD de gestion de la croissance urbaine à Addis-Abeba et la ville de Blanc-Mesnil, qui est jumelée avec la ville éthiopienne de Debré-Berhan, où est mis en œuvre un projet d'alimentation en eau potable également financé par l'AFD).

Depuis sa première mise en place en 2000, le FSD a bénéficié d'enveloppes croissantes<sup>45</sup>, qui illustrent le succès de cet instrument de coopération de proximité en Éthiopie. Le FSD a ainsi progressivement trouvé sa place dans un dispositif de coopération peu classique, où les appuis institutionnels sont limités aux quelques secteurs où une demande précise a été formulée, où l'AFD n'intervient qu'avec des moyens

relativement limités, où les besoins sont immenses et les bailleurs de fonds nombreux et où la société civile est relativement libre d'intervenir tant qu'elle ne porte pas atteinte à la souveraineté d'un État fort mais relativement démuné.

## **2. Principaux constats et enseignements tirés des entretiens et visites**

→ Dans ce contexte, la mission d'étude sur les usages et pratiques du FSD a été particulièrement intéressante. Malgré l'absence de l'ambassadeur, en déplacement à Arusha pour une réunion régionale, l'auteur du rapport avait pu mesurer l'importance politique du FSD en rencontrant avant sa mission **l'ancien chef de poste, M. Stéphane Gompertz, aujourd'hui directeur pour l'Afrique et l'océan Indien**. De cet entretien et de celui qui a eu lieu sur place avec le chargé d'affaires se dégage la très nette impression que le FSD est un outil de développement de proximité efficace au service de la déconcentration et de l'image de la France en Éthiopie.

Mais la baisse drastique des crédits en 2009 ne permettra, compte tenu des engagements antérieurs, de consacrer que 340 000 € à des nouveaux projets (« 0,4 centime d'euro par habitant ») ciblés sur la société civile, alors qu'une autorisation d'engagement de 1,5 million d'euros vient d'être accordée à l'Éthiopie, réduction significative (55 %) par rapport à l'année dernière où près de 360 000 € avaient été apportés à des ONG éthiopiennes pour soutenir leurs projets. Cette pénurie de crédits est d'autant plus fâcheuse que la France a besoin de visibilité « dans un grand pays, le deuxième d'Afrique par sa population, future puissance émergente et siège de l'Union africaine... où nous sommes un petit donateur (bilatéral) et où nous avons une "coopération de niche" : les marges de manœuvre sont infimes ».

Plusieurs séances de travail et une séance de restitution avec **le SCAC (le COCAC adjoint, la chargée de mission FSD, l'attaché en charge de l'harmonisation de l'aide et l'attachée de coopération éducative)**, complétées par une visite de **l'Alliance éthio-française** guidée par son directeur et par des rencontres avec certains **assistants techniques, le directeur de l'agence de l'AFD et le chef de la mission éco-**

45. FSD 2000 : 450 000 € ; FSD 2002 : 748 000 € ; FSD 2005 : 1 000 000 € ; FSD 2008 : 1 500 000 €.

**nomique** en Éthiopie ont permis d'approfondir et de préciser certains points du questionnaire rédigé par le SCAC et d'échanger avec le poste sur la stratégie d'utilisation du FSD, sa cohérence par rapport aux autres outils d'intervention du SCAC et de l'aide française, ses modalités de mise en œuvre et ses perspectives d'emploi à court moyen terme, dans un contexte budgétaire extrêmement contraint.

Les rencontres organisées avec **les autres bailleurs de fonds, certaines ONG françaises présentes en Éthiopie et les représentants de la société civile éthiopienne** (dans le cadre de réceptions, déjeuners et visites de projets organisés par le SCAC) ont permis de mesurer leur connaissance et leur perception du FSD, leur intérêt pour l'outil, son positionnement par rapport à des outils analogues et les attentes des uns et des autres. Une réunion au **ministère des Finances et du Développement économique, chargé de la coopération internationale**, a permis de confirmer l'entière latitude qui est laissée au SCAC par le gouvernement éthiopien pour mettre en œuvre des projets avec la société civile, à la seule condition que ces projets soient réalisés en bonne entente avec les responsables locaux et que les activités financées entrent bien dans le cadre de la nouvelle loi sur les associations caritatives.

Il se dégage de tous ces échanges des bonnes pratiques, mais aussi des difficultés de mise en œuvre et certaines interrogations que l'on peut regrouper sous cinq grandes rubriques : i) stratégie et orientations générales ; ii) coordination et harmonisation de l'aide à la société civile ; iii) principes et règles d'intervention du FSD ; iv) modalités d'instruction, de sélection, de gestion et de suivi des projets ; v) capitalisation, évaluation et communication.

### Stratégie et orientations générales

■ La situation actuelle de l'Éthiopie (persistance de la pauvreté et des inégalités et rôle important de la société civile) et la place qu'y occupe la coopération française justifie pleinement le maintien du FSD, outil de financement multise-

ctoriel de petits projets de proximité répondant à des besoins réels des populations portés par des organisations de la société civile efficaces et fiables, au besoin appuyées techniquement par certaines ONG françaises.

- Le transfert à l'AFD de la gestion des autres outils d'appui à la société civile (crédits de l'ex-MAAIONG) risque de poser des problèmes de cohérence, de lisibilité et de suivi<sup>46</sup>, étant donné l'importance des volumes de crédits correspondants<sup>47</sup> ; le poste en vient à « imaginer que pour suivre cette logique, le FSD lui-même passe également sous la houlette de l'AFD, sauf si la mission du FSD évolue ».
- La crise des crédits de paiement va se traduire par une année très difficile pour le FSD, comme pour les autres projets conduits par le poste ; il est difficile dans ces conditions d'imaginer d'autres orientations pour le SCAC que d'adopter un « profil bas » et mettre à profit la période de pénurie qui s'annonce pour capitaliser davantage, renforcer le suivi des projets et des ONG qui les portent<sup>48</sup> et procéder à des évaluations<sup>49</sup>.

### Coordination et harmonisation entre les bailleurs

- La chargée de mission FSD du SCAC participe activement au réseau des bailleurs de fonds de microprojets en Éthiopie ; la coordination entre les bailleurs de fonds, sur les sujets touchant à la société civile et au développement local, s'est beaucoup intensifiée au cours des dernières semaines avec la promulgation, le 6 janvier 2009, de la nouvelle loi sur les associations ; si cette loi paraît effectivement, en première lecture, relativement restrictive, les personnes rencontrées au cours de la mission, tant du côté des multilatéraux (DCE et PNUD) que des bilatéraux (Grande-Bretagne et surtout Japon) ont tenu des propos modérés.
- La prudence de la DCE faisait écho à l'attaque excessivement violente qui lui avait été portée au moment de la promulgation de la loi par l'ONG américaine Human Rights Watch ;

46. Le rôle éventuel du SCAC, qui en aurait pourtant les capacités comme il l'a fait dans le cas des crédits de l'ex-MAAIONG, dans le suivi des crédits transférés à l'AFD, est encore totalement flou.

47. Les crédits accordés par l'ex-MAAIONG aux ONG françaises intervenant en Éthiopie se sont élevés en 2008 à plus de 1 M€, à comparer avec les 160 000 € qui pourront être décaissés sur des nouveaux projets FSD en 2009.

48. Mais cela suppose des moyens de fonctionnement dont le SCAC ne disposera pas (cf. Coopération bilatérale et moyens d'intervention du SCAC).

49. L'enveloppe de crédits ne le permettra sans doute pas en 2009 (coût d'une évaluation : entre 15 000 et 20 000 €).

le communiqué de HRW mettait en parallèle la non-condamnation officielle par l'UE de la loi « anti-NGO » prise par le parlement éthiopien et le décaissement, le même jour, d'une nouvelle aide européenne de 250 M€ au gouvernement éthiopien<sup>50</sup>.

- Le représentant du PNUD a évoqué les risques de sanctions à la « zimbabwéenne » à propos de l'accident de voiture suspect dont venait d'être victime Morgan Tsvangirai et qui avait entraîné le décès de son épouse.
- L'ambassade du Royaume-Uni, très présente avec 25 expatriés et 150 recrutés locaux pour s'occuper de petits projets souvent dans des domaines politiquement sensibles (gouvernance, droits de l'homme), craint que les trois quarts des projets qu'elle soutient et des ONG qui les portent ne soient affectés par la loi ; en revanche, le Japon finance surtout des projets de petites infrastructures qui ne devraient donc pas être affectés par la loi.
- Pour l'auteur du rapport, il faut attendre la réaction du gouvernement au document transmis en mars 2009 par le groupe de travail « gouvernance » (sous-groupe société civile) et se donner le temps d'étudier les textes d'application lorsqu'ils seront pris et en particulier la création de l'agence qui sera en charge des relations avec les acteurs non étatiques pour connaître les conditions exactes d'application de la loi.
- Ces entretiens ont permis de vérifier que les relations entre les bailleurs de fonds sur les questions touchant à la société civile sont dénuées de tout esprit de compétition et animées d'un réel souci d'agir en faveur du développement de l'Éthiopie et d'y promouvoir une société civile responsable.
- La chargée de mission FSD a un excellent contact avec les autres bailleurs de fonds de microprojets en Éthiopie et, bien que tous interviennent dans les secteurs prioritaires (eau, développement agricole et rural, petites infrastructures, handicap, personnes vulnérables, droits de l'homme...), les besoins sont immenses, et la coordination permet d'éviter les doublons, de repérer des porteurs efficaces et des projets pertinents et de monter des co-financements.

## Principes et règles d'intervention du FSD

- Le choix des projets FSD mis en œuvre par le poste découle directement des principes édictés par l'instruction de 2004 : satisfaire des besoins essentiels de populations vulnérables, lutter contre la pauvreté et renforcer la société civile et les acteurs locaux ; les règles d'intervention ne posent pas de problème particulier à Addis-Abeba et les instructions sont facilement transposables (par exemple, la contribution de 30 % demandée aux bénéficiaires étant difficilement exigible, certains projets ont réduit leur contribution tout en restant au-dessus du plancher de 10 %, le SCAC et le comité de sélection appréciant au cas par cas.
- L'ambassade n'a jamais jugé utile de signer une convention de financement FSD avec le gouvernement éthiopien ; cette pratique s'est faite d'un commun accord avec lui, les montants concernés étant considérés par lui comme trop faibles, comparés aux aides extérieures très importantes reçues par l'État qui n'a « ni le temps, ni les moyens humains, de suivre les microprojets » ; le SCAC n'a donc jamais ouvert de « guichet État » même si, dans le passé, quelques projets ont été mis en œuvre au bénéfice direct d'entités décentralisées (bureau sport et culture, municipalités, districts) ; certains de ces projets ont dû être interrompus faute de partenariats de qualité et le SCAC préfère désormais financer des associations mais en s'assurant de l'implication indirecte (lettre de soutien) et de la bonne information des autorités locales.
- Concernant les secteurs et les thématiques, le SCAC a une très large palette d'interventions (agriculture, AGR, micro-finances, eau, environnement, éducation, formation professionnelle, santé, social, genre, jeunesse, handicap, accès au droit et à la justice, droits de l'homme, culture, francophonie...) ; mais en tenant compte de la baisse des moyens et en capitalisant sur les expériences passées, il se concentre peu à peu sur les thématiques prioritaires du DCP (eau, gouvernance) et sur les domaines relevant de la nouvelle orientation définie par le Département en faveur des « femmes actrices du développement<sup>51</sup> » et des « enfants privés de famille ».

50. «The EU, like Ethiopia, is choosing to behave as though the Cotonou Agreement does not exist.»

51. Le projet BEA financé sur l'enveloppe 2008 et visité au cours de la mission (développement d'AGR sur un système intégré de bio-ferme de maraîchage périurbain au profit de 200 femmes pauvres du district de Yeka à Addis-Abeba) répond parfaitement à cette nouvelle orientation.

- Au plan géographique, vu le caractère majoritairement rural de la population, le SCAC privilégie les projets en régions mais il doit concilier cet objectif avec la contrainte liée à l'organisation du suivi des projets et la modicité des moyens nécessaires ; il dispose en outre d'assez peu de relais (AT, réseau culturel) et la pénurie de crédits ne lui permet pas de faire appel, comme il le souhaiterait, à des prestataires extérieurs rémunérés pour accompagner les porteurs et suivre les projets ; en général le poste évite d'intervenir là où d'autres partenaires concentrent leur aide (ex. le Tigré).
- Le poste n'a pas de stratégie explicite par type d'acteurs ; il privilégie les ONG de développement et écarte en général les associations et groupements, souvent peu crédibles, et les organisations confessionnelles, qui bénéficient d'aides importantes par ailleurs ; on a vu précédemment que les expériences de partenariats réussis avec des collectivités locales sont rares, et le poste préfère désormais traiter directement avec des ONG (locales ou françaises) qui ont déjà noué de tels partenariats.
- Avant de décider du choix et du financement d'un projet, le SCAC (avec le comité de sélection) fait une analyse détaillée du porteur (en se renseignant si possible auprès des autres bailleurs de fonds) ; sinon, une mission de terrain est en général organisée pour évaluer la pertinence et la faisabilité du projet.
- Lors de la sélection des projets, les propositions des partenaires locaux d'ONG françaises sont étudiées avec une attention bienveillante, en particulier les projets soutenus par les ONG françaises qui sont bien implantées en Éthiopie et qui bénéficient de concours de l'ex-MAAIONG pour leurs propres interventions ; les ONG françaises peuvent, dans certains cas, avoir accès directement au FSD, mais ces cas doivent être motivés par des situations exceptionnelles (urgence, compétence exclusive), et les ONG locales restent prioritaires.
- L'implication très étroite d'ONG françaises dans la mise en œuvre et le suivi du FSD en Éthiopie permet une complémentarité des actions qui renforce l'impact et la visibilité ; elle permet également de réaliser, à travers le FSD, des transferts de savoir-faire à des ONG locales et le FSD contribue ainsi au renforcement des capacités.

### Modalités d'instruction, de sélection, de gestion et de suivi

- Les premières enveloppes FSD ont eu recours à des appels à proposition, mais le SCAC considère à juste titre que, compte tenu de la modicité de l'enveloppe, il ne serait pas raisonnable de procéder de cette manière ; l'identification se fait donc au fil de l'eau avec les porteurs déjà bien connus du SCAC ou ceux qui lui sont recommandés ; le comité consultatif se réunissait 2 ou 3 fois par an, mais le rythme des réunions va probablement baisser avec la baisse des crédits.
- L'instruction des demandes de financement est assurée par la chargée de mission FSD qui prépare une fiche-résumé pour chacun des projets, la soumet au COCAC et la transmet aux membres du comité de sélection avec un dossier complet comprenant la requête, le détail des activités du projet, le budget prévisionnel... ; la chargée de mission fait en amont un travail important d'accompagnement, car les demandes n'arrivent que rarement en bonne et due forme dès leur première présentation ; quand le projet paraît solide, elle accompagne le porteur pour l'aider à monter le projet qui sera présenté dans sa forme définitive au comité.
- Le comité de sélection<sup>52</sup>, présidé par l'ambassadeur, comprend un représentant de l'AFD et des personnalités éthiopiennes (en majorité des femmes) engagées dans le développement de leur pays et/ou connaissant bien la société civile éthiopienne (le président de l'Alliance, deux universitaires, socio-ethnologue et économiste, une experte éthiopienne travaillant au Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies, une avocate, une journaliste) ; le SCAC envisage d'y inviter un représentant des bailleurs de fonds, et *l'auteur du rapport suggère au poste, avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi et pour des raisons de transparence et d'information mutuelle, de proposer formellement au gouvernement de s'y faire représenter.*
- *On peut regretter que les porteurs de projet ne soient pas invités à les présenter devant le comité de sélection, car on se prive ainsi d'un facteur important d'appropriation et de légitimation ; en effet, les porteurs de projet*

52. Les autorités éthiopiennes n'y sont pas représentées pour les raisons déjà évoquées.

*pourraient entendre en séance les interrogations des membres du comité, notamment de l'administration et des autres bailleurs de fonds, et pourraient y répondre directement ; et pour l'ambassade, cela permettrait d'officialiser, de manière moins anonyme qu'une simple signature au bas d'un protocole, le partenariat noué à travers le projet FSD.*

- S'agissant des modalités de mise en œuvre, le SCAC considère que l'objectif du FSD est d'autonomiser les acteurs locaux, et il privilégie donc la subvention directe aux bénéficiaires en une ou deux tranches (3 exceptionnellement) ; *pour simplifier le suivi comptable et financier des projets, le SCAC pourrait envisager de demander aux bénéficiaires et/ou porteurs d'ouvrir un compte bancaire spécial pour chaque projet, mais il faudrait en vérifier la faisabilité avec le système bancaire éthiopien.*
- Comme dans la plupart des postes, le problème le plus épineux, qui risque de s'aggraver avec la crise des crédits de paiement est celui des moyens consacrés à l'accompagnement des porteurs et au suivi des projets sur le terrain (en temps, en qualité d'analyse et de relation avec les porteurs et les bénéficiaires, en moyens logistiques pour les déplacements sur le terrain) ; en effet, si l'expertise locale existe à travers la chargée de mission FSD, recrutée locale<sup>53</sup>, le nombre de projets à suivre est important, et les moyens logistiques mis à sa disposition sont faibles.
- L'augmentation des effectifs, qui est suggérée par le poste, ne résoudrait qu'une partie du problème en l'absence de moyens de fonctionnement supplémentaires, et la pénurie de crédits ne permettra pas de recourir à des prestations extérieures alors que l'enveloppe dédiée à cette possibilité existe en théorie (jusqu'à 8 % du total, soit 120 000 €, ce qui serait théoriquement confortable) ; le SCAC devra donc se limiter en 2009 à une approche minimaliste et relativement à l'abri de la réforme.
- En effet l'hypothèse de la création d'un « Espace France » semble avoir été écartée, du moins pour le moment, pour l'Éthiopie lors de la visite en novembre 2008 de la directrice générale ; les divers acteurs de la coopération technique

et culturelle sont en effet assez bien délimités à Addis-Abeba (SCAC, CFEE, lycée, AEF) et fonctionnent aujourd'hui en bonne coordination sous l'autorité du SCAC et de l'ambassade.

### Capitalisation, évaluation, communication

- Les bénéficiaires sont tenus de faire un compte rendu intermédiaire et un compte rendu final d'exécution des projets ; les visites de terrain font par ailleurs l'objet de comptes rendus systématiques<sup>54</sup> mais le SCAC ne fait actuellement aucun rapport, ni annuel ni semestriel, sur la mise en œuvre du FSD ; cette pratique devrait être recommandée, par exemple, à l'occasion des deux grands rendez-vous de gestion annuels (programmation en novembre et mi-gestion en juin).
- En matière d'évaluation, le SCAC de Addis-Abeba a mis en place, depuis les deux dernières enveloppes, la pratique d'une évaluation externe confiée à un bureau d'études éthiopien ; les deux évaluations produites, la première en 2005 sur l'enveloppe 2002 et la seconde en 2008 sur l'enveloppe 2005, ont été annexées aux rapports de présentation des enveloppes suivantes, ce qui a permis de satisfaire formellement à l'exigence de tous les projets FSP (cette exigence n'est satisfaite que de manière très exceptionnelle, ce qui n'empêche apparemment pas le comité des projets de prendre des décisions systématiquement favorables de renouvellement des enveloppes) ; mais ces évaluations, de bonne qualité et non complaisantes, ont surtout le mérite d'avoir permis au SCAC, en intégrant certaines de leurs recommandations, de faire évoluer les usages et les pratiques du FSD en Éthiopie ; cette situation est assez rare pour être signalée.
- Faute de disponibilité, la chargée de mission FSD n'a pas pu participer à la session de formation régionale organisée en mars à Nairobi dans le cadre du projet FSP « Parteva » ; elle reste très intéressée par une autre formation et éventuellement par l'organisation d'une « formation-action » sur l'évaluation du FSD à Addis-Abeba ; le SCAC prendra prochainement contact avec le pôle EVA.

53. Cette formule paraît réellement la mieux adaptée au contexte éthiopien, mais elle devrait être « améliorée » en offrant à la titulaire du poste de meilleures conditions de rémunération, seule garantie de sa pérennité

54. Exceptionnellement, il est arrivé que certaines visites (de l'ambassadeur ou de délégations françaises) ne soient pas accompagnées par la chargée de mission FSD ; le compte rendu est alors difficile à retrouver...

- En matière de communication, le poste d'Addis-Abeba fait des efforts particuliers pour démultiplier la visibilité de l'instrument FSD ; on citera pêle-mêle : communication interne dans le cadre de certains projets (plaquettes, dépliants remis lors de la visite des projets) ; site Internet de l'ambassade ; plaques, logos et panneaux d'affichage apposés sur les équipements ; participation du poste à l'effort d'harmonisation et de communication des actions de coopérations menées par l'UE (« Blue Book ») et l'ONU (site Internet du « Development Assistance Group ») ; communication avec les médias (presse, télévision nationale) à l'occasion des inaugurations ; systématisation des communiqués de presse (une journaliste est membre du comité de sélection).

### Liste des personnes rencontrées

Romain Vuillaume, premier conseiller, chargé d'affaires, ambassade de France

Pascal Perron, conseiller de coopération et d'action culturelle adjoint

Naomi Shiferaw, chargée de mission FSD

Lucien Bruneau, attaché de coopération pour la coordination et l'harmonisation de l'aide

Marie Doublier, attachée de coopération éducative

Asfaw Salehu, démarcheur auprès du SCAC

Beyene Debele, chauffeur

Abye Tasse, assistant technique, chef du projet « enseignement supérieur »

Anne Antony, assistante technique, chef du projet « appui au système judiciaire »

Aurélien de Chappotin, assistant technique, chef du projet « enseignement du français »

Charles-Denis Courdent, directeur de l'Alliance ethio-française (AEF)

Pierre Boëdoz, chef de la mission économique

Samuel Lefebvre, adjoint du chef de la mission économique

Yves Boudot, directeur de l'agence de l'AFD en Éthiopie

Marina Fichet, responsable ONG française Inter Aide en Éthiopie

Thierry Hergault, responsable ONG française Handicap International Éthiopie

Bernard Roussel, Museum national d'histoire naturelle (projet « Jardins d'Éthiopie »)

Anne Luxereau, anthropologue au CNRS

Guillaume Nseke, représentant de la francophonie (OIF) auprès de l'UA et de la CEA

Doerthe Wacker, cheffe section gouvernance, Délégation de la Commission européenne

Shiphosani Malunga, section gouvernance, agence régionale du PNUD en Afrique du Sud

Henrietta Blackmore, chef de projet « société civile », ambassade du Royaume-Uni

Chigusa Seki, coordinatrice pour la coopération économique, ambassade du Japon

Yuko Murakami, assistante technique JICA, microprojets, ambassade du Japon

Miyo Hamaya, assistante technique JICA, microprojets, ambassade du Japon

Mohamed Mussa, consultant (bureau d'études MMA)

Membres du comité de sélection du FSD : M<sup>mes</sup> Alula Pankhrust, Tigist Kifle, Christine Fauvel, Fasil Giorghis, Mehret Berhane, Tigist Yilma, Yenework Astatké, Maud Fekadu

Gueta Shew, responsable de l'ONG éthiopienne OSRA (Oromo Self Reliance Association)

Jember Tefera, responsable de l'ONG éthiopienne IHA-UDP (Urban Development Project)

Worknesh Munie, responsable de l'ONG éthiopienne KAMSD (projet « Elders »)

Berhanu Mekonnen, ONG éthiopienne KAMSD (projet « Elders »)

Dr. Guetachew Tikubet, responsable de l'ONG éthiopienne BEA (projet « Bioeconomy »)

Thierry Hergault, responsable Handicap International (projet « Handicap face au Sida »)

### Compte rendu (verbatim) de l'entretien avec M. Stéphane Gompertz

(DAOI-ex-ambassadeur en Éthiopie) - Claude Fandre - 2 mars 2009

#### Atouts du FSD

Le FSD est un instrument « fabuleux » au service de la déconcentration qu'il faudrait étendre, car il dispose d'atouts nombreux :

- souple et flexible (ce qui ne veut pas dire que l'on puisse faire n'importe quoi) ;
- réactif (capacité de réaction rapide) ;
- utile (réponse à des besoins réels et tangibles) ;
- proche du terrain et des bénéficiaires directs (coopération de proximité) ;
- hors l'État (que les petits projets n'intéressent pas) ;
- accompagne et soutient la société civile ;
- permet de travailler efficacement avec des ONG et des collectivités locales françaises ;
- favorise l'appropriation (le FSD permet de mettre des conditions de partenariat OSI-ONG) ;
- visible (pour les bénéficiaires qu'en tirent les populations et pour l'image de la France) ;
- efficient : l'argent est en général bien dépensé ; les risques sont limités ; des contrôles en réalité assez efficaces ont lieu tout au long du processus d'instruction, de sélection et de suivi (exemple : discussion en Comité de sélection sur les éléments constitutifs du coût d'un projet).

### Implication de l'ambassadeur

Il faut tordre le cou au poncif « le FSD, bonnes œuvres de l'ambassade » ; tout en se gardant d'influer sur les décisions, pourquoi l'ambassadeur ne pourrait pas pousser des projets dont les idées lui sont soumises à l'occasion de contacts divers (élus, associations, ONG, autres ambassades et organismes d'aide) ? « J'avais en moyenne deux demandes par semaine » (à Addis-Abeba) que je transmettais au SCAC, lequel instruisait et proposait ou non au CS (en toute indépendance) ; je retire une satisfaction personnelle sur trois ou quatre projets vraiment significatifs (appui nutritionnel aux femmes séropositives, adduction d'eau à l'hôpital obstétrical financé par l'UE, musée<sup>55</sup>).

### Suivi-gestion

Doit être réalisé au quotidien et au plus près (garantie d'efficience) : le modèle éthiopien (recrutée locale formée en France) donne d'excellents résultats, mais « on paie trop mal les recrutés locaux » par rapport aux autres ambassades et agences de coopération, et nous risquons de perdre l'actuelle chargée de mission, comme cela fut le cas des précédentes.

### Inquiétudes, risques et perspectives pour le FSD

- le principal risque est la raréfaction des crédits ;
- autre risque : intrusion ou mainmise des services centraux (ou des cabinets), qui signifierait une reconcentration et un retour en arrière en matière de doctrine d'emploi des moyens ;
- tributaire des marges de manœuvre laissées à la société civile (en Éthiopie, loi très restrictive en projet : interdiction de financer une ONG intervenant dans le domaine du (des) droit(s)) ;
- le FSD doit rester un instrument spécialisé dans le financement de petits projets.

### Sujets collatéraux

- FSD et stratégie : modérer nos ambitions dans ce domaine
- FSD et décentralisation : oui si une politique existe (mais ce n'est pas le cas en Éthiopie)
- FSD et projets expérimentaux pour l'AFD ou d'autres bailleurs : à l'évidence **oui**
- FSD et ONG françaises : oui à condition qu'elles aient une valeur ajoutée incontestable (ex : MDM pour la santé, Inter Aide pour l'eau, Handicap International) ;
- FSD/crises et post crise : oui pour l'Érythrée, mais ce pays est actuellement « hopeless » ; pourquoi pas en Somalie si les problèmes de sécurité sont résolus et à condition de passer par des ONG étrangères aguerries.

55. Projet qui n'a pas été financé sur le FSD mais sur d'autres crédits.

## Sigles et acronymes

<b>ACF</b>	Action contre la faim
<b>AFD</b>	Agence française de développement
<b>AGR</b>	Activités génératrices de revenus
<b>ANE</b>	Acteurs non étatiques
<b>APD</b>	Aide publique au développement
<b>AT</b>	Assistance technique
<b>BAD</b>	Banque africaine de développement
<b>BM</b>	Banque mondiale
<b>CEA</b>	Commission économique (des Nations Unies) pour l'Afrique
<b>CIDR</b>	Centre international pour le développement rural
<b>CMB</b>	Comité multi-bailleurs
<b>CNRS</b>	Centre national de recherche scientifique
<b>COCAC</b>	Conseiller de coopération et d'action culturelle
<b>CS</b>	Comité de sélection du FSD
<b>DAECL</b>	Délégation à l'action extérieure des collectivités locales
<b>DAOI</b>	Direction Afrique et océan Indien
<b>DCE</b>	Délégation de la Commission européenne
<b>DCP</b>	Document cadre de partenariat
<b>DGCID</b>	Direction générale de la coopération internationale et du développement
<b>EEPCO</b>	Compagnie éthiopienne d'électricité
<b>EVA</b>	Pôle Évaluation de la DGMP
<b>FED</b>	Fonds européen de développement
<b>FSD</b>	Fonds social de développement
<b>FSP</b>	Fonds de solidarité prioritaire
<b>GRET</b>	Groupe de recherche et d'études techniques
<b>MAAIONG</b>	Mission d'appui à l'action internationale des ONG
<b>MAEE</b>	Ministère des Affaires étrangères et européennes
<b>MDM</b>	Médecins du monde
<b>MIIDS</b>	Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire
<b>MoFED</b>	Ministry of Finance and Economic Development
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>OSC</b>	Organisation de la société civile
<b>OSI</b>	Organisation de solidarité internationale
<b>PASDEP/SDPRP</b>	Programme de réduction de la pauvreté
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le développement
<b>PPTE</b>	Pays pauvres très endettés
<b>PTF</b>	Partenaires techniques et financiers
<b>SCAC</b>	Service de coopération et d'action culturelle
<b>UA</b>	Union africaine
<b>VI</b>	Volontaire international
<b>UE</b>	Union européenne
<b>ZSP</b>	Zone de solidarité prioritaire



# Annexe 15

## Compte rendu de mission au Sénégal de Daniel Voizot (24 – 28 mars 2009)

➔ **Points spécifiques mis en évidence au titre des bonnes pratiques et des contraintes rencontrées dans la mise en œuvre du FSD au Sénégal**

### Organisation de la mission

La mission s'est déroulée du 24 au 28 mars 2009, particulièrement bien organisée par l'équipe du SCAC et la cellule FSD. Elle a donné lieu à une première séance de travail avec Jean-Luc Le Bras, COCAC, et la cellule de gestion du FSD. Des contacts et séances de travail ont été aménagés avec les autres AT du pôle CNG au SCAC, les représentants des autorités locales (DAT et MEF), les collectifs d'ONG (CONGAD et plate-forme des ONG européennes), les représentants d'autres coopérations (Belgique, Japon, UE) ; une visite a été organisée avec les opérateurs et les bénéficiaires d'un projet en banlieue de Dakar (ONG DEFI) ; une synthèse s'est tenue en fin de mission avec le COCAC et la cellule FSD.

### Présentation des enveloppes FSD

Les activités du FSD au Sénégal ont été appuyées par deux enveloppes successives actives sur la période d'étude 2004-2008 :

- une enveloppe FSD 1999-8 de 1,2 M€, active entre mai 1999 et mai 2005 ;
- une enveloppe FSD 2004-19 d'un montant de 1,7 M€, active d'avril 2005 à avril 2009.

Une nouvelle enveloppe FSD 2009 d'un montant de 1 M€ a été acceptée en comité d'examen début 2009 pour prendre le relais ; l'examen du rapport de présentation est à l'ordre du jour du comité interministériel des projets du FSP prévu le 16 avril.

Le poste dispose également d'une enveloppe FSD Casamance (FSD 2007-20) d'un montant de 1 M€ opérationnelle depuis 2008.

## Points spécifiques approfondis lors de la mission

➔ Identifiées à la lecture du rapport de présentation de la dernière enveloppe FSD et à la lecture du questionnaire sur le FSD, plusieurs spécificités marquent l'originalité du dispositif de mise en œuvre du FSD au Sénégal, relativement développé et formalisé.

### 1. Un dispositif de gestion intégré au sein d'un pôle de la coopération non gouvernementale au Sénégal (PCNG) mis en place au SCAC depuis trois ans (fin 2005).

Celui-ci, incluant la cellule de gestion du FSD, est en charge de :

- la coopération avec la société civile sénégalaise : FSD Sénégal, FSD Casamance (enveloppe spécifique) ;
- la coopération avec la société civile française : gestion déconcentrée du financement des projets des ONG françaises (dispositif de gestion déconcentrée des financements de la MAAIONG) jusqu'à 2009, cette gestion étant aujourd'hui transférée à l'AFD ;
- la coopération décentralisée : coopération au profit des projets des collectivités territoriales, sur financement de la DAECL (expérience de gestion déconcentrée du dispositif entre 2006 et 2008) ;
- des actions de développement solidaire, anciennement financées sur FSP, qui font l'objet aujourd'hui d'une contractualisation du MIIIDS avec l'État sénégalais, et dont l'AT chef de projet participe aux activités du Pôle.

De ce fait le pôle CNG du SCAC bénéficie d'une équipe renforcée, placée sous la supervision directe du COCAC :

- 1 AT sur les projets des ONG françaises et le dispositif FSD à mi-temps au SCAC et à mi-temps auprès de l'administration sénégalaise (Direction de l'assistance technique), mais pour le même objet (gestion du FSD pour le compte des autorités sénégalaises) ;

- 1 VI (suivi des projets FSD, ONG françaises et coopération décentralisée) au SCAC ;
- 1 AT en charge de la coopération décentralisée, à mi-temps au SCAC et à mi-temps auprès de la Direction de la coopération décentralisée ;
- 1 AT en charge du développement solidaire à plein temps à la Direction de l'assistance technique et ponctuellement au Pôle ;
- 1 AT en charge du FSD Casamance appuyé d'un VP (basés à Ziguinchor), positionné comme point focal du SCAC en Casamance et guichet d'entrée local pour l'ensemble des outils du pôle ;
- 1 assistante gestionnaire sénégalaise partagée avec les autres missions du PCNG.

### Le projet FSD Casamance

Le FSD Casamance se présente comme une déclinaison locale du FSD, avec un objectif marqué par la consolidation de la paix dans cette région secouée par une guerrilla de plus de vingt ans, à travers l'appui au développement d'activités créatrices d'emplois et de revenus. Ses axes prioritaires concernent le tourisme, la valorisation des ressources naturelles locales et le commerce équitable. Il vise des projets portés par une dynamique collective ou par des collectivités locales.

Il est placé sous la responsabilité d'un comité de pilotage, avec un comité consultatif de sélection des projets, une cellule de gestion basée à Ziguinchor dans les locaux du projet PROCAS de la coopération allemande. Sa méthode de travail est assez proche celle du FSD, tout en mettant fortement l'accent sur l'accompagnement technique, économique et financier des projets. Ses financements sous forme de subvention, vont de 10 000 à 80 000 €, avec un apport financier des bénéficiaires au minimum de 20 % ; la durée d'exécution des projets ne doit pas excéder vingt-quatre mois.

Les procédures d'instruction et de mise en œuvre du FSD Casamance ont été extrêmement formalisées. Les critères d'éligibilité sont strictes pour certains, à valeur pondérée pour d'autres. Ses procédures sont consignées dans un manuel de procédures, très détaillé, qui pourrait servir de modèle pour d'autres dispositifs, tout comme pour le FSD.

Ce rapprochement entre les divers instruments de coopération non gouvernementale au sein du SCAC favorise les échanges d'informations et offre des synergies : accueil et information des porteurs de projets, base de données des projets, rapprochement des procédures, modalités de suivi. Il permet une relative mutualisation des moyens : une assistante gestionnaire (recrutée sur le FSD) pour l'ensemble du pôle qui assure l'accueil, l'information, l'orientation auprès des bons interlocuteurs et le suivi comptable des projets.

Le transfert de la gestion des crédits d'appui de la MAAIONG à l'AFD a pour le moment eu peu d'incidence sur la charge de travail du PCNG. Le pôle CNG reste responsable du suivi et de la mise en œuvre des crédits déconcentrés par la MAAIONG pour les projets en cours, soit directement via des crédits spéciaux encore délégués par le MAE pour l'année 2009, soit indirectement dans le cadre d'un tuilage convenu avec l'AFD. L'instruction des nouveaux projets fera l'objet d'une procédure qui n'est pas encore totalement définie, mais dans laquelle l'AFD aura vraisemblablement à saisir le SCAC pour avis. L'agence de l'AFD à Dakar vient, par ailleurs, de lancer une procédure de recrutement local.

Le poste du VI, moins sollicité sur les projets d'associations françaises, a été redéployé sur le suivi des projets de coopération décentralisée (un tiers de son temps).

Le dispositif d'instruction et de suivi des projets s'appuie sur une assistance technique française assez diversifiée jusqu'en 2006 (développement rural, environnement, santé, éducation, décentralisation, recherche) et bénéficie de la présence des institutions françaises de recherche (IRD, CIRAD, Institut Pasteur). Cette présence encore active de l'AT, notamment sur les secteurs élevage, hydraulique, justice, santé, permet une expertise technique des projets FSD. L'équipe est jeune et affiche une vocation à mener une coopération de terrain centrée sur des problématiques de développement local.

Particulièrement bien apprécié par le SCAC et l'ambassade pour les services qu'il leur rend, le pôle CNG apporte une vraie valeur ajoutée à la coopération française au Sénégal en lui donnant une image concrète de sa présence sur le terrain du développement local.

Le pôle est parfois sollicité par le SCAC et l'ambassade pour l'accueil et l'organisation de missions des diverses personnalités françaises,

d'ONG et de collectivités territoriales, et pour la facilitation des missions de personnalités sénégalaises.

L'ambiguïté du positionnement de 2 des AT du Pôle, présents au SCAC à mi-temps, soulève des problèmes d'ordre administratif et financier : le SAFU facture au Pôle sur Titre 3 une quote-part de loyer et charges afférentes, frais de téléphone et frais de fonctionnement (fournitures). Le poste d'assistant administratif du Pôle est pris en charge sur le FSD, au titre des frais de suivi.

Concernant la logistique des missions sur le terrain, les cellules de gestion des 2 FSD se heurtent à la restriction imposée par la note d'instruction du FSD de ne pas pouvoir acquérir de véhicule sur le projet. Les visites sur le terrain sont pour l'instant menées dans des véhicules dont l'état va au-delà du vétuste.

L'ancrage de la cellule FSD au sein du SCAC soulève également une critique de la DAT qui estime que l'AT occupe à mi-temps une fonction d'attaché de coopération à l'ambassade et qu'elle n'a aucun contrôle sur le mode de recrutement et la fonction du VI. La même critique semble émaner de la Direction de la coopération décentralisée vis-à-vis de l'AT en charge du secteur. Cette ambiguïté paraît relever d'un certain flou au niveau des lettres de mission des deux AT concernés.

De son côté, le SCAC se dit ouvert à une autre formule qui permettrait de localiser le pôle CNG et ses 3 composantes société civile, coopération décentralisée et développement solidaire, à l'extérieur du SCAC. Ce positionnement présenterait des avantages et des inconvénients qu'il conviendra d'étudier, en concertation avec les partenaires sénégalais, notamment la DAT et la DirCOD où se trouvent les AT.

## **2. L'instrument FSD est en partie cogéré avec les autorités sénégalaises**

Cette forte implication est concrétisée par la passerelle établie entre le SCAC et la DAT, partie prenante au processus d'instruction et de suivi des projets du FSD, la mise à disposition de l'AT responsable de la cellule de gestion du FSD (à mi-temps partagé entre le SCAC et la DAT) et l'implication directe du directeur de la DAT, personne engagée et responsable, à ce poste depuis plusieurs années, par ailleurs principal

interlocuteur du SCAC sur l'ensemble du dossier de mise à disposition des AT français, mais aussi celle de son équipe. Le directeur de la DAT assure également la tutelle pour le compte du gouvernement sénégalais du projet FSD Casamance et du projet Codéveloppement.

Cette symbiose avec la DAT traduit l'intérêt porté par les autorités sénégalaises au développement local, ainsi que le souci de s'appuyer sur les associations locales et de coordonner l'action des ONG de développement intervenant sur le territoire national pour une meilleure efficacité. Cette implication de la DAT est par ailleurs particulièrement utile dans le processus de reconnaissance administrative des associations locales (lettre d'agrément) et l'accord préalable exigé des autorités locales pour l'éligibilité des projets FSD.

Ce mode de cogestion avec les autorités sénégalaises permet un dispositif d'instruction, de sélection, de décision et de gestion formalisé et efficace. Le comité consultatif de sélection des projets est à majorité sénégalais : représentants de 4 ministères (DAT/Secrétariat général de la présidence de la République, ministère de l'Économie et des Finances, ministère en charge de la famille et de la solidarité nationale, ministère en charge des collectivités locales), de l'association des élus locaux, de deux collectifs d'ONG (le CONGAD et la Plate-forme des ONG européennes au Sénégal) aux côtés des représentants de l'ambassade, du SCAC et de l'AFD. Il est utilisé comme un pôle d'expertise compétent sur le développement local. Il diminue la pression (politique ou personnelle) sur l'équipe en charge du FSD et sur le SCAC. Le SCAC suit de ce fait quasi systématiquement l'avis du comité consultatif.

Plus que d'une gestion partagée, il serait plus exacte de parler d'un suivi en parallèle des dossiers. Le directeur de la DAT pense, en effet, que le système de temps partagé est susceptible de créer plus de problème qu'il n'en résout et souhaiterait que l'AT puisse s'impliquer davantage sur des fonctions d'appui institutionnel à l'équipe de la DAT et de renforcement du travail avec la société civile.

Ce dispositif suscite également une critique de la part de l'AFD qui émet à l'opposé des réserves sur la composition du comité consultatif et l'implication forte des pouvoirs publics sénégalais, en particulier du département ministériel en charge du suivi et des relations avec les ONG,

dans la gestion d'un dispositif bénéficiant directement aux ONG et sur le rattachement administratif actuel de la DAT<sup>56</sup> au secrétariat général du gouvernement et à la Présidence, source de pressions potentielles.

### **Collaboration avec la société civile au Sénégal**

De son côté le CONGAD (Conseil des organisations non gouvernementales d'appui au développement), membre du comité consultatif de sélection du FSD Sénégal et du FSD Casamance, et du comité de sélection des projets du développement solidaire, se dit relativement satisfait de ce mode de fonctionnement, soulignant la transparence et la prise en compte des avis du comité pour la sélection des dossiers. Sa représentativité, sa présence dans les 11 régions du Sénégal, son expérience du développement local, son rôle de porte-parole de la société civile et le dialogue qu'il a su entretenir avec l'État et les partenaires au développement en font un partenaire privilégié des bailleurs pour relayer auprès de ses membres les informations sur les différents dispositifs d'appuis aux projets des ONG, et du SCAC qui l'a d'ailleurs appuyé pour une action de cartographie des projets locaux. Le CONGAD estime que la coopération française pourrait s'appuyer davantage sur sa structure en tant qu'opérateur pour renforcer le suivi et l'accompagnement des projets et des bénéficiaires. Le CONGAD pourrait, par ailleurs, servir de relais pour mener des actions de renforcement des capacités des acteurs du développement local (comme il semble l'avoir fait pour la coopération belge). Ses suggestions portent sur une possible déconcentration de l'information du FSD dans les régions, pour une meilleure couverture des régions les plus défavorisées (Kolda, Matam, Louga), un meilleur accompagnement des porteurs de projets (formation), l'insertion des projets du FSD dans un cadre plus structurant (couvrant plusieurs cycles d'activité ou des phases d'extension).

### **3. Le guichet État a été maintenu**

Le guichet État a été maintenu, mais de manière quasi confidentielle afin d'éviter qu'il ne puisse donner lieu à des pressions politiques. Il a été utilisé avec beaucoup de prudence et sur de faibles

montants au cours des dernières années, dans des contextes bien spécifiques : pour répondre à des situations d'urgence ou de crise (aide aux populations victimes des inondations dans les quartiers de la périphérie de Dakar en 2005 et 2008), dans l'attente de la mise en œuvre d'actions plus structurelles, ou sur des projets que l'administration ne pouvait pas financer directement (infirmerie de la prison de Rebeus). La source de financement FSD est restée confidentielle lors des manifestations publiques ou avec les autorités afin d'éviter de susciter des demandes multiples. Dans un cas, il a été mobilisé directement à l'initiative de l'ambassadeur et a fait l'objet d'une mise en œuvre directe par le SCAC.

### **4. Les procédures d'instruction et de suivi des projets FSD sont relativement formalisées.**

Au niveau de l'instruction des dossiers de projets, les procédures prévoient les dispositions suivantes :

- fiche de requête de financement ;
- entretien approfondi avec le promoteur ;
- visite de terrain, expertise si nécessaire de l'AT française, possibilité d'appui conseil externe (bureau d'étude ou opérateur local) ;
- accord préalable des autorités locales (lettre d'agrément) et des services déconcentrés de l'État dans certains cas (santé, éducation) ;
- formalisation de la participation des bénéficiaires.

Ces procédures ont été construites au fur et à mesure de l'apport des différentes équipes qui ont eu la charge de gérer le FSD ; elles suivent des recommandations consignées sous la forme de fiches développées pour l'instruction des dossiers ; des fiches techniques pour les projets sectoriels (santé, éducation, forages hydrauliques) complètent l'instruction pour poser les bonnes questions. Elles n'ont, par contre, pas encore donné lieu à la rédaction d'un manuel de procédures, comme pour le projet FSD Casamance, qui lui a commencé par la formalisation d'un tel manuel.

56. Le rattachement de la DAT au Secrétariat général de la présidence date seulement du dernier remaniement ministériel ; en cinq ans la DAT a successivement été rattachée au ministère de la Fonction publique, à la Primature et au ministère de la Coopération internationale (aujourd'hui supprimé de l'organigramme du gouvernement).

D'une manière générale, les différentes procédures en place permettent une instruction solide des dossiers : entretiens, questionnaire, fiche de requête, compléments d'information à recueillir, visite de terrain, expertise extérieure (AT), vérification de l'apport en fonds propres et des autorisations légales. Le contrôle direct de la cellule et le soutien fort que lui apporte le comité ont permis de limiter certains laxismes ou complaisances ou des demandes politiques pour des projets mal ficelés. Ce dispositif permet d'obtenir un consensus à près de 80 % entre les membres du comité consultatif, qui se traduit par un faible nombre de rejets par le comité, celui-ci préférant renvoyer un dossier jugé un peu faible en complément d'information plutôt que de le rejeter.

Au niveau du suivi des projets et de mise en œuvre des décaissements, l'attention est portée sur :

- le suivi direct des projets par la cellule de gestion : 3 visites de terrain au moment de l'instruction, à mi-parcours, en fin de projet, appréciation directe du degré de réalisation ;
- le contrôle préalable des pièces comptables et de la formalisation de la participation des bénéficiaires avant décaissement d'une nouvelle tranche de financement.

Les procédures conduisent à un mécanisme assez rigoureux de suivi : demandes d'information directe et régulière auprès des promoteurs sur l'avancement des réalisations du projet, visites de terrain (une à mi-parcours en général, parfois d'autres à l'occasion de tournées).

Toutefois l'équipe reconnaît une certaine faiblesse de l'actuel dispositif quant à la mobilisation d'appui technique complémentaire dans l'accompagnement de certains projets : formation à la gestion souvent nécessaire ou accompagnement technique des projets (économique, commercial, financier) qu'il serait utile de proposer pour hisser à un niveau de qualité technique plus élevé (exemple du projet vinaigre de mangue sur le FSD Casamance qui a pu être ainsi accompagné, solutions techniques à trouver pour améliorer le conditionnement des produits alimentaires, reconnaissance d'un label de qualité). Cette faiblesse concerne tout particulièrement des projets ciblés sur des groupes vulnérables, où il peut être utile de mobiliser des compétences pour accompagner les bénéficiaires dans la durée, à la fois en amont des demandes de financements dans la préparation des projets, mais également en aval dans le suivi de

la mise en œuvre des activités (avec la possibilité de s'articuler avec une structure de microcrédit, par exemple). Sans cette possibilité d'accompagnement, le risque est de privilégier des projets portés par des opérateurs dont la fonction est de produire des projets de développement. Aussi, sans pour autant modifier les niveaux des enveloppes, pourrait-il être utile d'élargir le champ d'utilisation de l'enveloppe destinée au suivi-évaluation pour pouvoir assurer un accompagnement multiforme auprès des porteurs de projets que le SCAC souhaite soutenir.

De même l'équipe exprime le besoin de pouvoir disposer dans certains cas d'études spécifiques thématiques ou transversales qui permettraient d'améliorer la connaissance de l'environnement du projet. Pour ces différentes raisons, l'absence d'une structure d'accompagnement des projets, surtout dans les domaines économiques financiers et de gestion, qui pourrait consolider la viabilité des projets, est reconnue comme une lacune.

### **5. Le suivi des projets et des promoteurs s'appuie sur des bases de données formalisées et opérationnelles**

- une base de données des contacts ONG et personnes ressources ; très utilisée par la cellule, elle permet de garder un historique des contacts et d'échanges avec toutes les structures ayant pris contact avec le bureau des ONG ;
- une base de données des projets financés depuis 1997, informatisée sous Filemaker (fiche de synthèse des caractéristiques du projet, suivi du financement FSD, suivi du projet, évaluation du projet). Cette base de données permet notamment de renseigner et d'alimenter les données cartographiques des actions de la coopération française au Sénégal, la rédaction des rapports d'activité et bilans, et l'information des autres partenaires.

Ces différents outils sont régulièrement renseignés et jugés utiles. Ils ont été installés et mis en œuvre sur place sans appui extérieur ni orientation précise de la part du Département. Le forum de discussion entre responsables des cellules de gestion du FSD et VI en poste les mentionne, mais ni les supports ni les solutions techniques trouvées ici ou là n'ont été capitalisés et disséminés.

## 6. La coordination et la concertation avec les autres bailleurs est effective

La coordination entre les différents bailleurs disposant de lignes de financement pour les micro-réalisations et le soutien de la société civile existe, mais elle reste informelle. Elle concerne essentiellement la Belgique, le Luxembourg, le Japon, l'USAID, le Canada, les Pays-Bas, la délégation de la CE et, dans une moindre mesure, l'Espagne, le Royaume-Uni et l'Italie. Elle s'est concrétisée par la réalisation d'un recensement des différents instruments de coopération non gouvernementale et de financement des micro-réalisations des principaux bailleurs au Sénégal. Elle se traduit par des échanges occasionnels directs d'information entre responsables des agences sur les promoteurs, les associations, les projets et les financements accordés.

Des similitudes réelles existent entre le FSD et les dispositifs suivis par l'ambassade du Japon (dons à des microprojets locaux jusqu'à un montant plafond de 70 000 €, financement de 5 à 6 projets par an) et par la coopération technique belge (programme de micro-interventions et bourses, de 10 000 à 50 000 €); des exemples de cofinancement à plusieurs bailleurs sont cités; leur opportunité est soulignée, surtout en terme de possibilité d'amélioration du suivi évaluation, là où tous évoquent les mêmes difficultés pour y affecter les moyens nécessaires (autorisation de Tokyo pour louer un véhicule pour faire une visite de terrain pour l'ambassade du Japon) et se contentent d'une visite de terrain au moment de l'instruction de la demande de financement, et, quelquefois, d'une évaluation légère en complément d'un PV de clôture de l'appui au projet. La coopération belge met l'accent sur la formation à la comptabilité et la gestion pour les porteurs de projets comme moyen de tester leur capacité de mise en œuvre.

Le dispositif de l'UE se démarque nettement des précédents par ses procédures, sa taille et sa complexité. Il fonctionne principalement selon une logique d'appel à projets (concours sur des thématiques) et non de guichet. La sélection des projets est opérée depuis Bruxelles, qui gère directement les lignes budgétaires correspondantes. Plusieurs lignes de crédits sont mobilisables: une ligne budgétaire sur appel à propositions de projets ouverte aux ONG européennes en partenariat avec des associations sénégalaises, des financements directs sur les

projets du FED (les ONG étant prises comme opérateurs), comme c'est le cas du projet d'appui à la bonne gouvernance au Sénégal, une ligne de financement pour les acteurs non étatiques (ANE), ouverte aux ONG de droit sénégalais, ciblée sur le renforcement de la société civile dans la programmation du 10<sup>e</sup> FED. Le portefeuille actuel sur appel à proposition est de 17 projets en cours (initiés depuis 2004 pour les plus anciens) pour une enveloppe de 12,8 M€. Les subventions accordées vont de 300 000 € à près d'un million d'euros. Les bénéficiaires sont essentiellement de grosses ONG européennes pour des projets à caractère structurant. Certains ont fait l'objet de cofinancement (en particulier avec la France sur financement MAAIONG). Le suivi sur place en est assuré par une cellule de gestion auprès de l'ordonnateur délégué du FED (la DDI du MEF). Les projets sont soumis à un audit (organisé localement) et à un mécanisme d'évaluation: évaluation finale sur les lignes budgétaires de la CE, évaluation à mi-parcours et finale sur les projets FED, évaluation globale pour les mécanismes de financement des projets des ANE.

La connaissance des mécanismes de financement de l'UE au Sénégal est facilitée par la plate-forme des ONG européennes au Sénégal, créée en 2002, regroupant une trentaine d'ONG et menant un travail de lobbying, d'appui à la constitution de consortium entre ONG et d'information sur les appels à proposition émanant de Bruxelles. La plate-forme des ONG européennes est membre du comité consultatif pour le FSD.

La concertation entre bailleurs est jugée bonne bien qu'elle ne fasse pas l'objet d'un calendrier fixe. À son crédit sont portés l'organisation de journées thématiques donnant l'occasion aux différents bailleurs de présenter leurs dispositifs et critères de financement, le dialogue avec les structures fédératives de la société civile, principalement le CONGAD, et les échanges directs entre personnes en charge des dispositifs de financement des ONG.

## 7. Une expérience qui met en évidence des contraintes d'orientation et de gestion

Un dispositif relativement encadré, mais des zones de flou persistent. Les équipes successives au sein de la cellule de gestion ont participé activement à entretenir un forum de discussion sur les pratiques de gestion avec d'autres

SCAC. Malgré la note d'instruction (FSD mode d'emploi) d'août 2004, assez précise dans son contenu, les questions que se posent les agents en charge de la gestion du FSD et qui ont fait l'objet d'échanges de bonnes pratiques mettent en évidence le degré d'interprétation laissé aux équipes et l'absence de relais au sein de l'administration centrale pour conseiller, fournir un appui technique, animer et capitaliser les expériences de chacun des postes.

La forte rotation des personnels expatriés en charge de la gestion quotidienne, en particulier les VI recrutés sur des contrats d'un an renouvelables une seule fois, fragilise le dispositif en faisant peser un risque permanent de rupture dans la continuité de la gestion du dispositif. Le directeur de la DAT note, pour sa part, la fragilité du dispositif, s'il ne devait reposer que sur un VI, non préparé, ni formé, pour assurer sa gestion. Les difficultés rencontrées pour procéder au recrutement local de cadres nationaux n'ont pas permis d'offrir une alternative plus stable à cette contrainte de ressources humaines.

Les crises réitérées de disponibilité des CP du FSP au cours des six dernières années ont affaibli la crédibilité de l'instrument, obligeant les SCAC à gérer les décisions de financement en fonction des disponibilités de CP, à différer l'instruction de nouveaux dossiers ou à retarder l'avancement des microprojets. Tel a été le cas pour l'année 2008 où l'assèchement des CP du FSP a eu pour effet de geler toute nouvelle décision de financement sur l'enveloppe FSD.

Chichement dotée en RH relativement à d'autres postes, la cellule de gestion du FSD à Dakar a fortement été incitée à assurer en direct la fonction de suivi évaluation des projets. Cette fonction représente une charge lourde en terme de temps, de compétences et de moyens. La sous-enveloppe de 2 % prévue pour le suivi a bien été mobilisée à cet effet, mais la sous-enveloppe de 8 % prévue pour le recours à de l'expertise externe, pour de l'appui conseil, du suivi ou des évaluations de chaque projet individuel n'a pas été mobilisée; de ce fait, les projets n'ont pas été évalués; seule une appréciation du SCAC portée à la fin du projet tient lieu d'évaluation.

La mise en œuvre directe du suivi se heurte aux difficultés matérielles et logistiques imposées par la note d'instruction du FSD, qui interdit tout achat de véhicule sur les crédits du FSD.

La cellule signale des difficultés évoquées par certains porteurs de projet pour réunir la contri-

bution minimum de 30 % exigée, en particulier lorsque les projets concernés sont d'une certaine ampleur (secteur de l'hydraulique notamment) et concernent des populations au départ faiblement solvables, ce qui a pour effet de limiter *de facto* la taille des projets et leur impact.

L'équipe FSD souligne les limites de l'outil FSD vis-à-vis de projets à contenu économique devant s'inscrire dans une logique de viabilité économique. Elle évoque la difficulté d'appliquer un critère de rentabilité économique pour des projets de nature économique (création d'activité génératrice de revenus et d'emplois) lorsque ces projets sont montés au bénéfice de populations spécifiques. On cite le cas d'une coopérative atelier de fabrication de balais, serpillières et articles ménagers employant des non-voyants soutenus il y a plusieurs années par le FSD. La viabilité de l'entreprise reste fragile, soumise à une dure concurrence de produits chinois à bas prix qui envahissent maintenant le marché.

L'outil FSD fait également apparaître ses limites pour la réplication ou l'extension de projets qui ont bien marché à l'échelle de microréalisations. Le caractère ponctuel des appuis FSD pose la question de l'absence d'instrument relais pour l'accompagnement d'un projet dans la durée (accompagnement technique dans la poursuite du projet, accompagnement financier dans son développement). On évoque souvent l'AFD comme possibilité d'accompagnement financier, ce qui en général s'avère erroné, l'AFD ne pouvant intervenir qu'à partir d'un certain seuil, encore hors de portée de la taille des projets FSD. Interrogée à cet effet et reconnaissant les évolutions positives du FSD au Sénégal, l'AFD montre peu de disposition pour entrer dans un tel dispositif d'accompagnement financier de projets de proximité; elle ne se positionne pas sur la même logique ni sur le mode de fonctionnement du FSD, préférant travailler avec de grandes ONG capables d'assurer la maîtrise d'ouvrage de projets d'ampleur nationale. La solution financière est le plus souvent à rechercher dans la gamme d'intervention des structures de microfinance quand elles existent, ce qui est assez largement le cas au Sénégal, mais plus difficile dans le secteur rural. Les services d'accompagnement techniques ou de gestion, en dehors des dispositifs de promotion des PME/PMI, sont plus difficiles à trouver; ils existent cependant, mais à des coûts qui risquent de ponctionner fortement les budgets des projets.

---

**Exemple du projet mené par l'ONG DEFI en partenariat avec la municipalité de Médina Gounass, commune de Guédiawaye, banlieue de Dakar**

Ce projet porte sur l'organisation et la mise en œuvre d'un système de collecte régulière des ordures ménagères de porte à porte par des charrettes à cheval dans un quartier populaire inaccessible aux services communaux, là où les camions-bennes ne passent pas (2 500 habitations concernées, une trentaine d'emplois créés).

Coût du projet : 50 millions FCFA ; FSD : 35 millions ; mairie : 5 millions ; ONG DEFI : 6 millions.

La zone du projet se situe dans des quartiers d'habitat populaire spontané, installés dans des zones inondables en saison des pluies. L'épandage des ordures sur des décharges spontanées y était particulièrement signalé comme vecteur de propagation des épidémies (paludisme, choléra).

L'activité du projet a porté sur un travail important de sensibilisation des population à l'hygiène et à la salubrité de leur environnement, et pour les convaincre de contribuer financièrement (mais de manière modique) au coût d'un système de ramassage de porte à porte, organiser des comités de gestion par quartier, impliquer la municipalité de la commune d'arrondissement et le service de ramassage par camions-bennes

pour l'évacuation des ordures collectées, acquérir chevaux et charrettes, recruter et former les personnes en charge du ramassage.

L'intérêt des populations à la bonne réalisation du projet montre son succès, qui suscite à ce jour une demande de plusieurs autres arrondissements de la commune de Guédiawaye et d'autres communes qui souhaiteraient maintenant que le projet puisse être étendu au bénéfice de nouvelles populations. En principe, le FSD ne peut financer deux fois la même ONG (DEFI) sur un second projet identique, il faudrait alors envisager un autre type de montage impliquant en premier lieu la municipalité concernée.

---

La fonction évaluation a été occultée, alors que des capacités d'évaluation existent au Sénégal. La prise en compte de cette fonction aurait nécessité un repérage des compétences locales, la recherche d'un mode adapté d'appel à la concurrence et un travail de capitalisation des évaluations. L'externalisation de cette fonction reste une possibilité ouverte et pourrait donner lieu à une préparation spécifique en terme de formation (en particulier sur les procédures spécifiques du FSD et l'évaluation de microprojets de développement local) que le département pourrait appuyer (FSP PARTEVA sur le renforcement des capacités en évaluation).



## Liste des personnes rencontrées

SCAC	Jean-Luc Le Bras	COCAC
	Yannick Prost	Adjoint du COCAC
	Anne-Sophie Jouanneau	Pôle CNG/AT société civile, DAT
	Mathieu Taussig	Pôle CNG/VI société civile
	Jean Pierrot	Pôle CNG/AT chef du projet FSD Casamance
	Géraldine Tardivel	Pôle CNG/AT coopération décentralisée
	Damien Bauchau	Pôle CNG/AT DAT, chef du projet Développement solidaire
	Mme Sokhna Khane	Pôle CNG/assistante gestionnaire
	Abder Benderdouche	AT ministère de l'Élevage
	Pierre Boulenger	AT projet Eau & Assainissement, Banque mondiale
AFD	Denis Castaing	Directeur
	Gilles Chausse	Adjoint du COCAC
	Mathieu Vasseur	Chargé de mission
Direction de l'assistance Technique	Papa Birama Thiam	Directeur
	M. Sonkho	
Ministère Économie et Finances	André Ndecky	Conseiller à la Direction de la coopération économique et financière
CONGAD	Momar Talla Kane	Président
	Boubacar Seck	Directeur exécutif
	Ahmadou Cisse	
Plate-forme des ONG européennes	Emilia Longo	Présidente
	Julie Salagnac	
Délégation de la Commission européenne	Sandrine Beauchamp	Chargée de mission
	Amparo Gonzalez Diez	Chargée de mission
Coopération technique belge	Antoine Hauser	Chargé de programmes Microprojets
	Mme Rosen	Chargée de programmes Microprojets
Ambassade du Japon	Seichi Higushi	1 <sup>er</sup> secrétaire
	Mayu Menjo	Chargée du programme Projets locaux
	Nahoko Sakai	Chargée du programme Projets locaux
ONG DEFI	Ibrahima Lo	Président
Mairie de Médina Gounass, commune de Guédiawaye	M. le Secrétaire général	
CARITAS Sénégal	Abbé Ambroise Tine	Secrétaire général
MIICS	André Bailleul	Directeur du codéveloppement
ANAEM	Michel Didier Laurent	

# Annexe 16

## Composition du groupe de travail de travail du MAEE

### Administration centrale

Sigles	Services	Agents	Fonctions
DGM/SPR	Service des programmes et du réseau	Olivier Richard	Chef de service
DAOI	Direction Afrique océan Indien	Hubert Dognin	Chargé de mission
SPR	Service des programmes et du réseau	Claude Pecastaing	Chargé de mission
SPR (ex SMR/CG/ANMO)	Service des programmes et du réseau	Jean-Michel Le Dain	Chargé de mission
SPR/RES	Pôle de l'appui financier projets FSP	Marie-Paule Geron puis Dominique Charon	Chargés de mission
SPR/PRG/CDG	Pôle du contrôle de gestion	Max Brunner	Chef de la cellule
DGM/TAD	Pilotage aide publique au développement	Jacques Schwartz	Chargé de mission
SPR/RES	Programme 209 solidarité	Françoise Cochaud	Chef de bureau
CRF/F	Pôle Francophonie	Denis Soriot	Chef de bureau
CRF/F	Pôle Francophonie	Luc Fabre	Chef de bureau
ATT/UNIV	Pôle solidarité ingénierie universitaire	Sophie Rivière	Chargée de mission
DGM/CIV	Mission des relations avec la société civile	Claude Emma Guillaumin-Azem	Chargée de mission
DGM/CIV	Mission des relations avec la société civile	Patrice Chevallier	Chargé de mission
SPR/PRG/EVA	Pôle de l'évaluation	Bernadette Cavelier	Chargée de mission
SPR/PRG/EVA	Pôle de l'évaluation	Daniel Voizot	Chef de bureau

