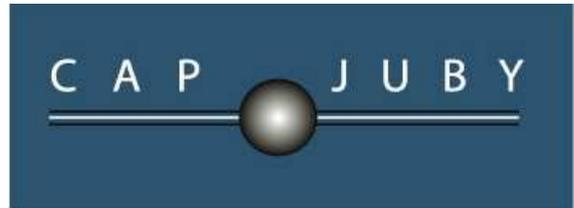


# F3E

Fonds pour  
la promotion des  
études préalables  
études transversales  
évaluations



## Evaluation de l'action des ONG et des collectivités territoriales françaises et de leur place dans la politique française de coopération avec le Sénégal

### Synthèse du rapport final

Mars 2006

Cap Juby (Paris) :

*Pierre Carpentier (chef de projet)*

*Anne-Laure Berger*

Tech Dev (Paris) :

*Hubert De Beaumont*

Remix (Dakar) :

*Hamet Ndour, Rokhaya Cissé*

*Mbagnick Guissé, Cheikh Sow*

32, rue Le Peletier  
75009 Paris  
T. 33 (0)1 44 83 03 55  
F. 33 (0)1 44 83 03 25  
f3e@f3e.asso.fr  
www.f3e.asso.fr

### Cap Juby

266, Boulevard St Germain – 75 007 Paris

Tel : +33 1 45 50 29 53

Fax : +33 1 45 51 42 04

e-mail : contact@cap-juby.com

## Sommaire

1.	Rappel des objectifs et du déroulement de l'étude .....	3
2.	Eléments clés de l'évaluation .....	5
3.	Eléments clés des recommandations.....	14

## Sigles utilisés

AFD	Agence Française de Développement
ANG	Acteurs Non Gouvernementaux
ARD	Agence Régionale de Développement
CAEL	Cellule d'Appui aux Elus locaux
CNCR	Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux
CONGAD	Conseil des ONG d'Appui au Développement
Coordination SUD	Coordination Solidarité, Urgence, Développement
CT	Collectivité Territoriale
CUF	Cités Unies France
Evaluation-ANG	Evaluation commanditée par le F3E sur les actions des ONG et des CL et leur place dans la politique française de coopération avec le Sénégal
Evaluation-pays	Evaluation stratégique commanditée conjointement par le MAE et l'AFD sur la coopération française avec le Sénégal
F3E	Fonds pour la promotion des Etudes préalables, Etudes transversales et Evaluations
FONGS	Fédération des ONG Sénégalaises
MAE	Ministère des Affaires Etrangères
MCNG	Mission pour la Coopération Non Gouvernementale
MEL	Maison des Elus Locaux
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OSI	Organisation de Solidarité Internationale
OSIM	Organisation de Solidarité Internationale de Migrants
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle
UAEL	Union des Associations des Elus Locaux

*Le F3E et les évaluateurs souhaitent remercier toutes les parties prenantes de cette étude qui ont bien voulu mobiliser leur temps et leurs compétences afin de partager les expériences et enrichir les analyses. Une mention spéciale est faite aux différents membres du comité de suivi (au Sénégal) et du comité de pilotage (en France) pour la richesse des débats et leurs apports constructifs. Notons également la continuité et la constance du concours des OSI et des collectivités françaises sollicitées dès le début de l'étude. Que les différents partenaires sénégalais soient également remerciés pour leur soutien et leurs contributions enrichissantes.*

## 1. Rappel des objectifs et du déroulement de l'étude

L'étude engagée par le F3E vise à **renforcer la réflexion et le dialogue entre les pouvoirs publics, les ONG et les collectivités territoriales** autour de l'action non gouvernementale française au Sénégal. Elle ne vise pas à évaluer de manière générale la relation ANG / Etat mais à l'illustrer et à l'alimenter à partir d'une approche globale sur un pays d'importance tant pour la coopération bilatérale que non gouvernementale, importance renforcée par l'expérimentation de la déconcentration des cofinancements ONG. Par ailleurs, dans le contexte actuel de réforme de l'Aide Publique au Développement (APD) française ce thème global mobilise en particulier l'intérêt des ONG et des CT vis-à-vis de l'étude. En outre, dans le sens des évaluations de politiques publiques concertées, cette étude est complémentaire de l'évaluation stratégique de la coopération française avec le Sénégal (1994 / 2003) dite « évaluation Pays » (MAE et AFD).

L'évaluation a été pilotée par le cabinet Cap Juby et réalisée en association avec l'OSI Tech Dev et le cabinet sénégalais Remix<sup>1</sup>. La méthodologie adoptée comporte trois phases : une phase initiale en France (Inventaire et bilan des actions des ONG et CT au Sénégal), une phase de terrain au Sénégal (suite du bilan, évaluation de l'efficacité des actions et de la cohérence des interventions) et une phase finale en France (synthèse et recommandations). L'évaluation a procédé à une analyse des documents stratégiques et des rapports d'évaluation disponibles ainsi qu'à l'exploitation de la base de données du SCAC sur les partenariats de coopération décentralisée franco-sénégalais. Ensuite un questionnaire a été élaboré puis diffusé auprès de 50 ONG et 26 CT françaises actives au Sénégal. Les retours de questionnaires ont permis de cibler des acteurs rencontrés en entretien, des OSI et des CTs en France ainsi que leurs partenaires au Sénégal. Au final, ont été impliquées dans cette

---

<sup>1</sup> Coordonnées des cabinets ayant réalisé l'évaluation :

- Cap Juby : 266 Bd St Germain 75007 Paris ; contact@cap-juby.com
- Tech Dev : 32, rue Le Peletier 75009 Paris ; tech-dev@tech-dev.org
- Remix : 8310 Sacré Coeur 1 Dakar ; remix@remixonline.net

étude : 27 OSI françaises, 17 CTs françaises, 3 collectifs de CT et/ou d'OSI françaises, 10 ONGs au Sénégal, 7 CTs sénégalaises, 3 collectifs de CT et/ou d'OSI au Sénégal, 6 OSIM ou collectifs d'OSIM. Des entretiens ont été menés avec une vingtaine d'institutionnels français, européens et sénégalais.

Au regard de l'analyse des acteurs engagés au Sénégal, la **représentativité de l'échantillon** est confirmée. En effet, au final, l'étude s'appuie sur l'analyse de :

- ⇒ Une trentaine d'OSI représentant la quasi totalité des OSI recensées ayant une action structurante et qui s'inscrit dans la continuité au Sénégal ;
- ⇒ Par ailleurs, nous avons interrogé 5 OSI françaises sur les 6 citées spontanément et connues comme actives au Sénégal par les institutionnels sénégalais ainsi que 40% des OSI françaises agréées par le ministère de tutelle des ONG au Sénégal ;
- ⇒ une vingtaine de partenariats franco-sénégalais de coopération décentralisée représentant la quasi-totalité des partenariats recensés comme « remarquables » de par leur appropriation et/ou résultats sur le terrain et/ou qualité de leur partenariat ;
- ⇒ par ailleurs, notre échantillon est constitué de 17 CT actives (2 régions, 2 départements, 4 Communautés Urbaines ou Communautés de Communes, 9 communes) soit 20 % du nombre total de partenariats recensés comme plus ou moins actifs.

Conformément aux termes de référence et à la volonté des évaluateurs, **un dialogue et une démarche participative** ont été le fil directeur de la réalisation de cette évaluation, tout au long de son déroulement : 4 comités de pilotage en France et 3 comités de suivi au Sénégal composés de représentants gouvernementaux et non gouvernementaux, 2 ateliers de travail multi acteurs à Dakar (un sur le secteur de l'éducation, l'autre sur la décentralisation) et 1 à Paris sur l'élaboration des recommandations regroupant des ONG et des collectivités territoriales françaises, etc....

Ce dialogue sera poursuivi lors des restitutions des résultats des analyses de l'étude en France et au Sénégal. Seront conviés les Pouvoirs Publics, les OSI, les OSIM, les collectivités territoriales et collectifs concernés (y compris les réseaux régionaux en France et EuropeAid au Sénégal).

## 2. Eléments clés de l'évaluation

### ➤ Un recensement très difficile des acteurs et des actions

L'évaluation de l'action des ONGs et des CTS françaises au Sénégal est un exercice rendu particulièrement difficile par le fait que les acteurs sont dispersés, peu fédérés et qu'aucune source ne permet de disposer d'un panorama complet des actions et de leurs évolutions.

Au delà, l'évaluation ne porte pas sur un groupe d'acteurs homogène : quel point commun entre l'action d'un comité de jumelage d'une ville moyenne et l'action d'un Conseil Régional ? entre une petite ONG intervenant par microprojets et une ONG sous convention programme ?

Or, il n'existe pas de typologie acceptée, partagée des ONG et des CTs, qui permettent de qualifier un échantillon représentatif.

Dans ce contexte, un recensement des ONG et des CT a pu être construit par le recoupement de plusieurs sources afin de caractériser les acteurs de manière la plus complète possible, sans prétendre à l'exhaustivité :

- on peut considérer qu'une trentaine d'OSI françaises ont une action structurante et qui s'inscrit dans la continuité au Sénégal. Au delà, de l'ordre de **350 petites associations** mènent des actions ponctuelles au Sénégal, dans une logique de projet avec des moyens très réduits ;
- les CTs françaises actives au Sénégal sont théoriquement plus aisément identifiables à travers la liste de la CNCD, qui recense 150 partenariats. Néanmoins, cette liste comporte des partenariats arrêtés et inactifs. On peut considérer qu'**une centaine de partenariats franco-sénégalais de coopération décentralisée** sont plus ou moins actifs aujourd'hui, dont :
  - Une soixantaine de partenariats de coopération décentralisée dans une logique de « projet ponctuel »
  - Une vingtaine de partenariats de coopération décentralisée dans une logique de « programme »
  - Une vingtaine de partenariats de coopération décentralisée dans une logique de « chantier de jeunes ou échanges scolaires »
- **315 OSIM** sont engagées au Sénégal.

### ➤ Un manque de visibilité et de lisibilité des acteurs et des actions

La perception assez unanime des personnes interrogées sur l'action des ONGs françaises pointe une profusion des actions, le sentiment d'un certain désordre et au final un manque certain de lisibilité au niveau national. Il faut également signaler le manque de visibilité révélé par le fait que les institutionnels sénégalais interrogés peuvent rarement citer plus de trois OSI françaises. Au total 6 OSI<sup>2</sup> sont spontanément citées par les différents interlocuteurs rencontrés au Sénégal.

---

<sup>2</sup> Eau Vive, Diapanté, Aide et Action, GRDR, VSF, GRET.

De même, l'action des CTs françaises au Sénégal est très peu connue des institutionnels sénégalais au niveau national.

Ce manque de lisibilité et surtout de visibilité des actions des acteurs non gouvernementaux français au Sénégal apparaît dommageable ; cela laisse la place à une présomption, souvent évoquée, d'inefficacité, alors que le manque de visibilité n'est évidemment pas synonyme d'absence d'impact.

#### ➤ Des acteurs non gouvernementaux complémentaires

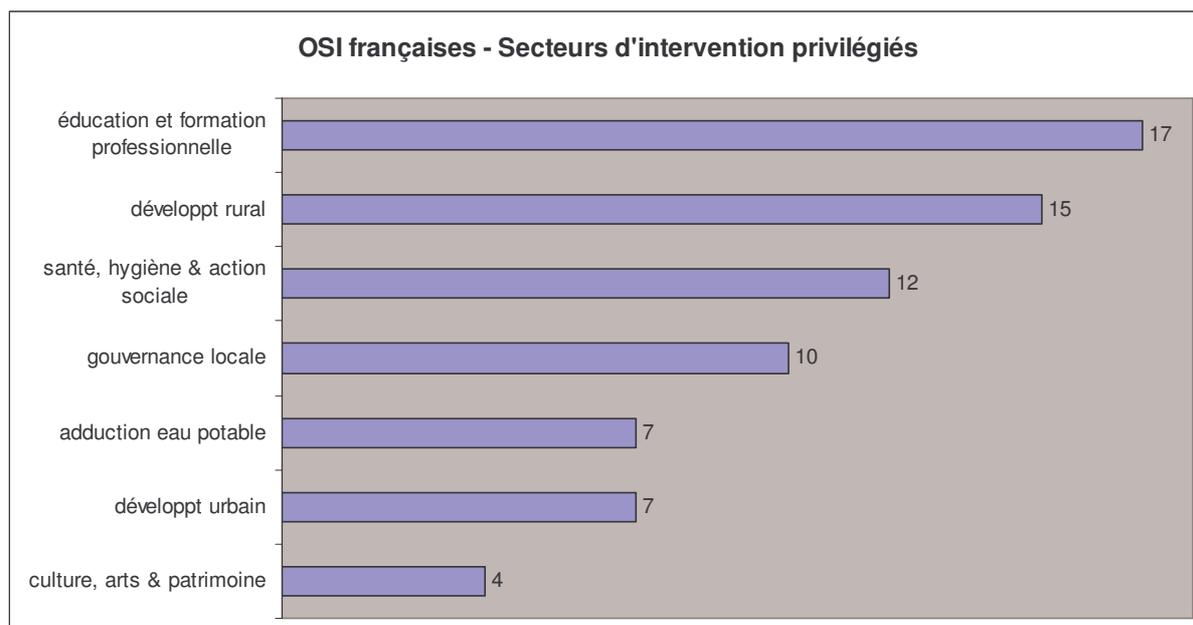
L'action des OSI ne relève pas des mêmes principes que ceux des collectivités territoriales. La coopération décentralisée s'inscrit dans un cadre légal et dans l'aide publique au développement avec des principes et des obligations (cf la loi d'orientation du 6 Février 1992 dite ATR) que ne connaissent pas les OSI. De nombreuses collectivités locales subventionnent toutefois différentes associations développant des actions de solidarité internationale, qui présentent des caractéristiques d'OSI.

- Des points communs entre les ONG et les CT engagées au Sénégal :
  - Le renforcement des capacités de la société civile
  - Le droit à l'initiative (normalement de manière indépendante des financements des bailleurs de fonds)
  - Des interventions possibles en tant que maître d'ouvrage
  - La territorialisation très forte des actions (actions de proximité)
- Des acteurs ayant aussi des spécificités :
  - L'engagement des CT s'inscrit dans la durée alors que celui des OSI peut être plus ponctuel (logique de projet)
  - Les OSI s'engagent parfois en tant qu'opérateur de programme des collectivités territoriales (remarque : l'inverse n'existe pas)
  - La prédominance des sources de financements publics pour les CT alors que celles des OSI sont élargies aux financements privés
  - Les relations inter associatives au cœur du partenariat des OSI alors que les relations entre collectivités territoriales sont au cœur du partenariat des CT
  - Les CT interviennent également dans l'appui institutionnel, les OSI plus rarement
  - Les OSI ont des enjeux de visibilité au niveau national (notamment pour la recherche de financement), les CT peu
  - Une structuration des interlocuteurs des collectivités plus récente que pour ceux des OSI (loi de 1996 sur la décentralisation fondamentale pour les relations de coopération décentralisée, 80% des élus ont changé suite aux élections de 2002)

➤ **Les secteurs d'intervention des OSI et leur ancrage dans les cadres locaux de développement**

L'analyse des domaines d'intervention investis par les OSI, à partir des retours de questionnaires renseignés et des entretiens téléphoniques, met en évidence les particularités suivantes :

- La prédominance de l'action dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle (17 OSI sur 23 réponses). Ce domaine correspond à un secteur prioritaire pour le gouvernement sénégalais et pour la coopération gouvernementale française au Sénégal (voir commission mixte France – Sénégal en mars 2002)
- 10 OSI déclarent intervenir au niveau de la gouvernance locale telle que définie dans le questionnaire : renforcement des capacités de la collectivité partenaire, exercice des compétences transférées, démocratie locale, amélioration de la gestion municipale, formation des élus locaux ou des agents de la collectivité territoriale, coopération technique, planification locale, outils de financement de type FDL, ....
- la majeure partie des OSI intervient en moyenne sur 3 secteurs différents. Toutefois 6 d'entre elles développent une expertise dans un unique secteur.



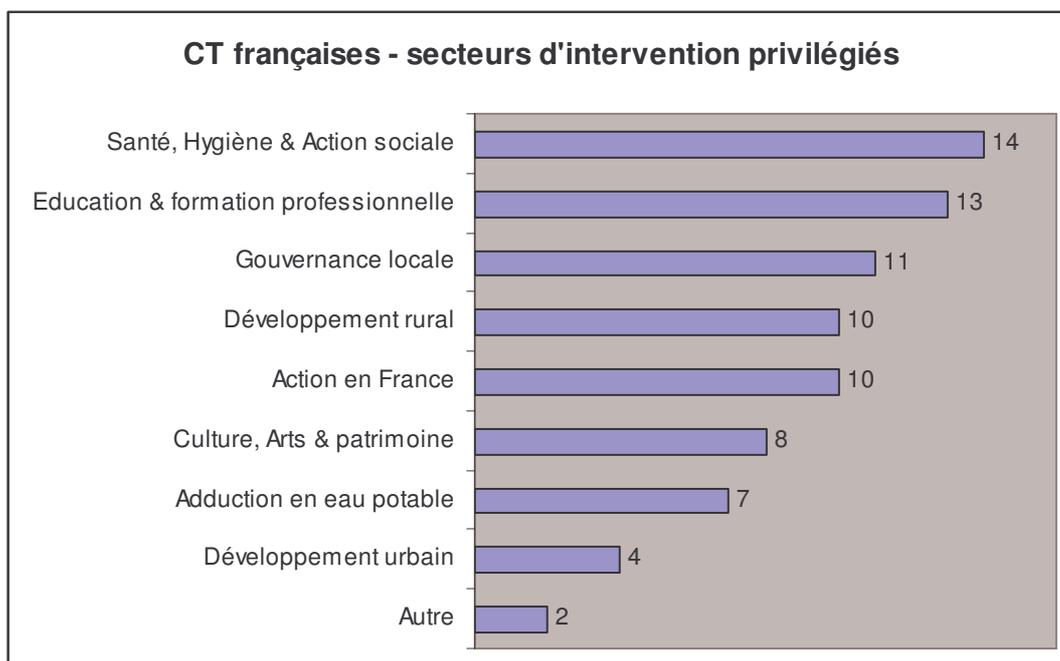
Le choix des secteurs d'intervention marque, pour certaines OSI, une volonté d'insertion dans les cadres locaux de développement.

➤ Des secteurs d'intervention des CT ciblés sur le développement local et l'appui aux citoyens

L'analyse des domaines d'intervention investis par les CT françaises, à partir des retours de questionnaires met en évidence que :

- Les secteurs sociaux (santé et éducation) sont prioritaires pour les CT
- Les CTs interviennent en moyenne dans 5 domaines différents
- Mais surtout, la gouvernance locale n'est citée que dans 11 cas sur 17, or une des valeurs ajoutées et une spécificité de la coopération décentralisée au Sénégal porte sur l'amélioration du fonctionnement des collectivités partenaires et l'appui au processus de décentralisation : renforcement des capacités de l'administration locale, exercice des compétences transférées, formation et démocratie et gouvernance locale,... tels que cela avait été défini explicitement dans le cadre de la commission mixte.

La faiblesse de cet axe d'intervention apparaît également à travers l'analyse des projets financés par le MAE, depuis 1994 qui permet de repérer que seul 1 projet sur 4 a pour principale vocation de contribuer au renforcement des capacités de l'institution locale. (Source : SCAC - Maison des Elus Locaux & base de données du SCAC sur les partenariats franco-sénégalais de coopération décentralisée)



NB – les CT françaises ont mis dans la catégorie autre : cartographie numérique, sport (formation et réhabilitation de structures), soutien au Réseau d'associations féminines

D'une manière générale, les CTs françaises déclarent intervenir sur les secteurs jugés prioritaires par leur partenaire au Sénégal.

➤ Une contribution certaine des OSI françaises au renforcement de capacité de la société civile sénégalaise

La tendance forte qui caractérise l'évolution des relations entre les ONGs françaises et leurs partenaires sénégalais est le transfert de tout ou partie de la maîtrise d'ouvrage au sud et la plus grande autonomie des partenaires sénégalais, y compris sur le plan des structures (création d'ONG de droit sénégalais). Si cette tendance n'est pas spécifique à l'action des ONG françaises, en revanche, elle se traduit sur le plan de leurs actions au Sénégal par des résultats structurants :

- Autonomisation de relais locaux, création de structures locales ;
  - Renforcement d'ONGs sénégalaises dans le cadre de partenariats construits dans la durée.
- Des modalités d'intervention des collectivités territoriales qui semblent se structurer et se généraliser dans le cadre des partenariats les plus dynamiques
- Association d'une ONG en maîtrise d'œuvre : le renforcement du cadre d'intervention des collectivités territoriales françaises passe dans de nombreux cas par l'appui dans la gestion des projets d'une ONG partenaire<sup>3</sup> dans la maîtrise d'œuvre. Les partenaires sénégalais soulignent, dans ce cas, le risque que la collectivité sénégalaise se retrouve partiellement dépossédée de sa responsabilité locale (substitution de l'ONG à la CT sénégalaise).
  - Des structures locales favorisent la concertation, la programmation et la gestion de la coopération, en l'occurrence certaines ARD (St Louis, Tambacounda, ...) ou des structures dédiées (PADEB, CACOADEL, ADC, comités de jumelages, ...)<sup>4</sup>. On observe une évolution progressive d'une coopération de collectivité à collectivité à une coopération de territoire à territoire (effet d'entraînement des CTs engagées dans des actions de coopération décentralisée grâce à leur intervention en tant que bailleur notamment).

➤ Une progression significative des co-financements de projet du MAE en faveur des OSI et des CTs sur la période

**Le total des financements accordés aux ONG pour les projets de terrain au Sénégal entre 1994 et 2003 sur FSP hors conventions programmes s'élève à près de 4,8 Meuros avec une progression entre la première période de 5 ans et la seconde de près de 34 % :**

- ⇒ 1994 – 1998 : 2 029 262 € (soit, 405 852 euros par an en moyenne) pour 26 projets (soit une moyenne de 67 797 € par projet sur la période)

---

<sup>3</sup> La plupart des ONG partenaires des CT françaises sont des ONG du Nord, des partenariats directs avec des ONG de droit sénégalais sont plus rares. En général, l'ONG partenaire des CT françaises au Sud est une antenne de l'ONG partenaire au Nord.

<sup>4</sup> PADEB = Programme d'Aménagement et de Développement de Bignona ; CACOADEL = CAde de COncertation des Acteurs du DEveloppement Local ; ADC = Agence de Développement Communal

- ⇒ 1999 – 2003 : 2 722 283 € (soit, 544 457 euros par an en moyenne) pour 29 projets (soit une moyenne de 94 839 € par projet sur la période)

Cette augmentation importante des cofinancements entre les 2 périodes semble contradictoire avec la perception de plusieurs personnes interrogées, notamment au sein des partenaires sénégalais d'OSI françaises. Ce décalage pourrait s'expliquer par le gel des budgets de la période 2001 – 2003.

**Le total des financements accordés aux CTs pour les projets au Sénégal entre 1994 et 2003 s'élève à près de 8,4 Meuros** avec une progression entre la première période de 5 ans et la seconde de 88 % :

- ⇒ 1994 – 1998 : 2 907 232 € (soit, 581 446 euros par an en moyenne) pour 161 projets (soit une moyenne de 30 931 € par projet sur la période)
- ⇒ 1999 – 2003 : 5 472 863 € (soit, 1 094 573 euros par an en moyenne) pour 82 projets (soit une moyenne de 67 887 € par projet sur la période)

Cette augmentation très importante des cofinancements entre les 2 périodes semble confirmer l'effet de la décentralisation (en particulier, lois de 1996 et élections locales de 2002 au Sénégal, et élections locales de 2001 en France) sur les actions de coopération décentralisée.

#### ➤ Un effet structurant de la décentralisation sur les actions de coopération décentralisée

Le nombre de conventions a été multiplié par plus de 2,5 entre les périodes 1962/1993 (période avant évaluation) et 1994/2003 (période évaluée), ce qui semble confirmer l'effet de la décentralisation (en particulier, les lois de 1996 et les élections locales de 2002 au Sénégal, la loi d'orientation du 6 Février 1992 dite ATR et les élections locales de 2001 en France) sur les actions de coopération décentralisée. Par ailleurs, les actions de coopération s'appuient systématiquement sur les Plans Locaux de Développement (PLD) pour les communautés rurales, de Programmes d'Investissement Communaux (PIC) pour les communes et de Programmes Régionaux de Développement Intégré (PRDI) pour les régions. On note l'émergence de partenaires locaux de coopération décentralisée en début de période d'évaluation (en particulier depuis les lois de 1996 au Sénégal) et une tendance à une plus grande implication de certains partenaires du sud en fin de période d'évaluation (en particulier depuis les élections locales de 2002 au Sénégal).

Mais la décentralisation ne semble pas avoir encore réellement favorisé les actions de renforcement de capacités des collectivités territoriales sénégalaises sur la période, en raison notamment du caractère récent de la décentralisation, d'interlocuteurs peu motivés ou manquant encore de capacités nécessaires pour être des partenaires à part entière...

➤ **Un certain consensus sur le manque de concertation entre acteurs et de coordination des actions**

Sur le plan opérationnel, les CTs françaises se concertent encore peu. Même dans le cas où elles interviennent sur une même zone au Sénégal, les rapprochements restent encore circonstanciels (financements). Les OSI françaises se concertent peu, avec des situations de « concurrence » pour l'accès aux financements, citées par certaines comme un frein majeur.

Les OSI et les CT sont unanimes sur la nécessité de disposer de cadres de concertation entre acteurs non gouvernementaux afin d'améliorer leurs actions à travers :

- La diffusion et de circulation de l'information ;
- Le dialogue et la concertation entre acteurs ;
- La coordination des actions.

Le rôle des structures d'appui aux acteurs non gouvernementaux diffère selon l'échelon géographique d'intervention.

Ainsi, au niveau national, il s'agit de :

- Défendre les intérêts des acteurs non gouvernementaux (lobbying) ;
- Assurer un rôle de représentation des acteurs non gouvernementaux vers l'extérieur ;
- Engager une capitalisation collective des expériences ;
- Favoriser les mises en réseau par thèmes ou régions.

Au niveau local, il s'agit de :

- Développer des liens de proximité ;
- Renforcer la coordination des actions.

Or, aucun des cadres existants en France ne semble répondre de manière satisfaisante à ces besoins. En effet, les associations, groupements et collectifs d'OSI ou de CT ont des périmètres restreints et des missions souvent ciblées sur le plaidoyer et l'échange d'informations.

Ce constat pose la question de la réalité de l'enjeu de concertation exprimé par les ONG et les CTs interrogées et du fonctionnement de cette concertation.

Au Sénégal, les cadres de concertation inter ONG ne semblent pas fonctionner correctement.

➤ **Un dialogue à formaliser avec le MAE et l'AFD - Le SCAC, acteur clé de ce dialogue**

La commission mixte a constitué un regrettable rendez-vous manqué dans le dialogue pouvoirs publics/acteurs non gouvernementaux : sentiment de manque de prise en compte par les pouvoirs publics des résultats des groupes de travail d'acteurs non gouvernementaux constitués pour la préparation de la commission mixte de 2002, suppression du secrétariat technique permanent en 2004 malgré la mobilisation de chef de file de commissions mixtes en 2004 mais sans mobilisation des collectifs en charge du STCM (CUF et Coordination Sud). L'absence de programmation des activités et le manque de concertation en amont des initiatives prises par le STCM auraient conduit à sa suppression. La question est de savoir s'il faut attendre la prochaine Commission Mixte pour relancer le dialogue formel entre le MAE et les Acteurs Non Gouvernementaux ?

Concernant l'AFD, la réforme en cours soulève beaucoup de questions et une certaine inquiétude sur le rôle de l'AFD, perçu comme très peu ouvert aux Acteurs Non Gouvernementaux, en dépit des évolutions en cours.

Sur le plan opérationnel, le SCAC apparaît comme un interlocuteur clé, renforcé en ce sens par la déconcentration des financements. La création d'un Pôle de la Coopération non Gouvernementale est plébiscitée par les OSI bénéficiaires des co-financements au Sénégal, sous réserve que les moyens soient mis en œuvre pour que sa mission d'appui – conseil puisse être réellement menée.

- Le mécanisme de déconcentration de l'aide au Sénégal : ambitieux et vertueux sur le principe.... des résultats partiels et une démonstration inaboutie dans les faits

#### **Des OSI bénéficiaires plutôt favorables au dispositif expérimental de gestion déconcentrée des co-financements au Sénégal ...**

- La meilleure connaissance du terrain par le SCAC, des rencontres en amont des financements, associées à la prépondérance de son avis lors de l'instruction des dossiers, incite les OSI à mieux formuler/structurer leurs projets et à avoir des partenaires solides
- Un consensus autour de l'intérêt d'un suivi plus précis et plus fréquent des projets par le SCAC. Le suivi financier et technique en aval de la décision d'octroi des financements est généralement apprécié et vient compléter/appuyer le propre suivi de l'OSI, cela permet de réajuster les projets
- Un dispositif qui permet de développer des échanges entre des partenaires sud et le SCAC ce qui n'est pas le cas dans d'autres pays
- Le dispositif expérimental de gestion déconcentrée des crédits OSI au Sénégal contribue à améliorer les relations partenariales au Nord et au Sud entre acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux (des relations renforcées SCAC/OSI françaises depuis la mise en place du dispositif et qui s'étendent aux partenaires sud, des relations renforcées MCNG/OSI françaises avec une meilleure remontée d'information du terrain par le SCAC auprès de la MCNG)

#### **... Mais un décalage entre les objectifs ambitieux et les moyens mis en œuvre dans le système expérimental sur la période évaluée**

- Des objectifs partiellement atteints, en particulier celui visant à assurer une meilleure cohérence de l'ensemble de la coopération de proximité
- Un manque de concertation avec les OSI au plan stratégique comme au plan de la mise en œuvre de la procédure
- Un consensus se dégage autour de la méconnaissance globale du dispositif pilote par les OSI tant au niveau des pouvoirs de décision entre la MCNG et le SCAC qu'au niveau du rôle, de la composition et des prises de décisions du comité consultatif au Sénégal

- Pour les OSI bénéficiaires, l'image du SCAC est entre le bailleur de fonds et le partenaire technique. Si le SCAC est perçu comme une véritable partie prenante des projets des OSI, les OSI perçoivent plus un changement d'interlocuteur qu'un appui technique supplémentaire grâce au dispositif pilote
- Des délais d'instruction et de décaissements trop longs pour les OSI

*NB – Il s'agit bien ici de l'analyse du dispositif pilote de déconcentration des cofinancements OSI au Sénégal. Au-delà du processus expérimental au Sénégal, le MAE envisage de modifier de manière significative les modalités de partenariat entre son principal service en charge des relations avec les acteurs non gouvernementaux (la MCNG) et les OSI. Le projet de réforme du système de co-financement est hors champ de cette étude. Par ailleurs, lors de l'issue de la présente étude (décembre 2005), l'extension du dispositif n'était ni totalement décidée, ni totalement définie dans ses modalités de mise en œuvre.*

### ➤ Une structuration des OSIM en construction

- Le mouvement des OSIM est une « génération spontanée par le bas »...
- ... qui tend à s'organiser à travers des collectifs d'OSIM
- ... qui est maintenant reconnu officiellement par les institutionnels aussi bien sénégalais que français

### **Les actions des OSIM sont généralement déconnectées des actions des OSI et des CT**

Ceci peut s'expliquer par :

- l'échelle d'intervention des OSIM (le village, en grande majorité) rend de nombreuses OSIM peu visibles pour s'insérer dans les relations de coopération décentralisée car ses dernières sont organisées autour d'une communauté rurale ou d'une commune ou d'une région
- le foisonnement d'OSIM (une par village)
- le fait que les actions des OSIM se caractérisent par des petites actions très localisées
- le fait que les OSIM ont une approche géographique et non thématique comme les OSI

### ➤ Mise en perspective des résultats de cette étude avec l'évaluation stratégique de la coopération gouvernementale française

Les études convergent sur de nombreux points, en particulier : l'importance du renforcement des capacités locales de maîtrise d'ouvrage sénégalaises et du rôle de coordination des projets de terrain, l'intérêt, pour les acteurs non gouvernementaux français de créer des cadres de concertation « hors Etat » afin d'inverser « le rapport de force très inégal en France entre Etat et société civile »<sup>5</sup> et enfin sur la relativement faible visibilité des actions non gouvernementales. Les deux études divergent en revanche sur la question du « pôle de la coopération non gouvernementale » et notamment de sa localisation (SCAC ou AFD) ainsi qu'au niveau du rôle de la coopération décentralisée pour le renforcement des capacités et des compétences des CL sénégalaises en matière administrative, démocratique et managériale.

---

<sup>5</sup> Source : note Évaluations-pays Sénégal MAE/AFD et F3E - Réflexions suite au CP du 29 nov. 2005 – Evalua

### 3. Eléments clés des recommandations

Sur la base de cette évaluation de l'action des ONG et des collectivités territoriales françaises et de leur place dans la politique française de coopération avec le Sénégal, les recommandations ont été enrichies et hiérarchisées à l'occasion des comités de suivi (au Sénégal) et de pilotage (en France) et de l'atelier d'élaboration participative des recommandations avec des OSI et des CT françaises.

Les douze recommandations de cette étude s'organisent autour de deux axes et de cinq thèmes, comme classé ci-après :

#### **Axe I : Les actions et les relations partenariales des ONG et CT françaises**

##### **Thème I : La visibilité**

- ⇒ Recommandation 1 : Communiquer sur les bonnes pratiques pour améliorer la visibilité et la lisibilité de l'action des ANG françaises au Sénégal au niveau national

##### **Thème II : L'appui, la concertation, la représentation des acteurs et la coordination des actions**

- ⇒ Recommandation 2 : A l'échelon local au Sénégal, favoriser la synergie entre les acteurs de la coopération non gouvernementale et les partenaires sénégalais acteurs locaux du développement (Elus et société civile) autour des PLD
- ⇒ Recommandation 3 : A l'échelon national au Sénégal, renforcer les plates-formes nationales d'appui, de renforcement, de coordination, de concertation, de plaidoyer et de représentation des ONG
- ⇒ Recommandation 4 : A l'échelon national au Sénégal, renforcer les liens en matière de coopération décentralisée franco-sénégalaise
- ⇒ Recommandation 5 : En France, renforcer les structures existantes d'appui, de renforcement, de coordination, de concertation, de plaidoyer et de représentation des OSI et des CT

##### **Thème III : La qualité des partenariats**

- ⇒ Recommandation 6 : Définir les critères de qualité du partenariat en concertation avec les partenaires sénégalais au niveau national
- ⇒ Recommandation 7 : Mettre la qualité du partenariat au cœur de l'action de la coopération non-gouvernementale française

#### **Axe II : Les relations entre les ANG et les pouvoirs publics français**

##### **Thème IV : La déconcentration des crédits**

- ⇒ Recommandation 8 : Améliorer les modalités de mise en œuvre du dispositif expérimental de gestion déconcentrée des crédits OSI au Sénégal
- ⇒ Recommandation 9 : Associer les CTs à l'élargissement aux collectivités du dispositif expérimental de déconcentration des crédits au Sénégal
- ⇒ Recommandation 10 : Ouvrir le dialogue avec les OSI et les CTs dans le cadre du projet de réforme du système de co-financement qui va au-delà du Sénégal

### Thème V : Les interactions entre les acteurs de la coopération gouvernementale française et les acteurs non gouvernementaux

- ⇒ Recommandation 11 : Formaliser en France des cadres de concertation et de dialogue avec le MAE et l'AFD sur les questions de cohérence entre la coopération bilatérale et la coopération non gouvernementale
- ⇒ Recommandation 12 : Clarifier et renforcer le rôle du SCAC en appui / conseil aux acteurs non- gouvernementaux

Les éléments clés des recommandations et leur opérationnalisation sont repris dans les tableaux ci-après.

#### ➤ Axe I : Les actions et les relations partenariales des ONG et CT françaises

Thème I	La visibilité
Recommandation 1	<b>Communiquer sur les bonnes pratiques pour améliorer la visibilité et la lisibilité de l'action des ONG et CT françaises au Sénégal au niveau national</b>
Propositions de modalité de mise en oeuvre	<p><u>Au niveau national en France</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☑ La diffusion d'informations sur les actions des OSI au moins au niveau d'une zone géographique par Coordination SUD. Le renforcement de liens entre Coordination SUD et les réseaux régionaux français, en particulier pour un recensement exhaustif des acteurs par pays</li> <li>☑ La diffusion d'études de cas et de bonnes pratiques par le Groupe pays Sénégal de CUF</li> <li>☑ La diffusion et une capitalisation/valorisation renforcée des travaux d'évaluation par le F3E, en partenariat avec les têtes de réseaux</li> </ul> <p><u>Au niveau national au Sénégal</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☑ La diffusion d'information sur les actions des ONG à travers les bases de données des différentes structures d'appui aux ONG (CONGAD, Plateforme des ONG européennes, CNCR, FONGS...)</li> <li>☑ L'élaboration d'une réflexion commune, pilotée par l'UAEL, entre CUF et les associations nationales d'élus regroupées au sein de la MEL, pour promouvoir des partenariats de coopération décentralisée « remarquables » (qualité du partenariat, résultats concrets de la coopération décentralisée,...)</li> <li>☑ La poursuite du travail de recensement des partenariats de</li> </ul>

	coopération décentralisée réalisé par le SCAC, sur un mode plus pro-actif et en partenariat avec le Ministère de la coopération décentralisée. La constitution d'une base de données sur le même type pour les OSI
Acteurs	<p><u>Au Sénégal</u> structures d'appui aux ONG (CONGAD, Plateforme des ONG européennes, CNCR, FONGS...); SCAC ; UAEL &amp; MEL</p> <p><u>En France</u> Coordination SUD ; Groupe pays Sénégal de CUF ; F3E</p>

Thème II	La coordination de proximité des actions
Recommandation 2	<b>A l'échelon local au Sénégal, favoriser la synergie entre les acteurs de la coopération non gouvernementale et les partenaires sénégalais acteurs locaux du développement (Elus et société civile) autour des PLD</b>
Propositions de modalité de mise en oeuvre	<ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> Les moyens des ARD doivent être renforcés pour devenir l'interlocuteur privilégié des CTS mais aussi des ONGs</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Le SCAC doit jouer un rôle de facilitateur en orientant et mettant en relation les acteurs - Le projet de constitution d'un « pôle de la coopération non gouvernementale » au sein du SCAC de DAKAR va dans ce sens</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Les collectivités locales sur leurs territoires devraient également favoriser la coordination et la synergie entre les acteurs de la coopération non gouvernementale et les partenaires sénégalais</li> </ul>
Acteurs	<p><u>Au Sénégal</u> ARD ; Collectivités Territoriales ; SCAC</p>

Thème II	L'appui, le renforcement, la représentation, la concertation des ONG au niveau institutionnel
Recommandation 3	<b>A l'échelon national au Sénégal, renforcer les plates-formes nationales d'appui, de renforcement, de coordination, de concertation, de plaidoyer et de représentation des ONG</b>
Propositions de modalité de mise en oeuvre	<ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> L'appui aux projets de renforcement des plateformes locales devrait être poursuivi et amplifié par les « têtes de réseaux » au plan technique comme au plan financier (type Coordination SUD avec le CONGAD). De même, le soutien à ces initiatives par des</li> </ul>

	<p>fonds publics et privés devrait être maintenu</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> le développement de liens forts entre la plateforme des ONG européennes et le CONGAD est à poursuivre pour renforcer les partenariats entre ONG sénégalaises et OSI françaises + en revanche, la création d'un sous-groupe France au sein de la Plateforme des ONG européennes n'est pas recommandé (risque de relations franco-françaises et risque de concertation limitée aux OSI françaises ayant une représentation au Sénégal) + La nécessité pour la plateforme des ONG européennes de travailler sur sa reconnaissance par les OSI françaises afin de pouvoir jouer un rôle de représentation des OSI françaises, notamment auprès du SCAC</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Le renforcement de liens avec des partenaires internationaux, à l'instar du CONGAD avec Coordination SUD, permettrait de dynamiser les structures d'appui aux ONG existantes au Sénégal (CNCR, FONGS, plateforme des ANE, fédérations paysannes et fédérations d'organisations professionnelles,...)</li> </ul>
Acteurs	<p><u>Au Sénégal</u> CNCR, FONGS, CONGAD, plateforme des ANE, fédérations paysannes et fédérations d'organisations professionnelles,...</p> <p><u>En France</u> Coordination SUD</p>

Thème II	La concertation institutionnelle des collectivités territoriales au Sénégal
<b>Recommandation 4</b>	<b>A l'échelon national au Sénégal, renforcer les liens en matière de coopération décentralisée franco-sénégalaise</b>
Propositions de modalité de mise en oeuvre	<p>La CAEL pourrait assurer une mission d'appui technique si la coopération décentralisée était envisagée comme une priorité de son activité, et sous réserve de sa viabilité à long terme. On constate toutefois une approche « individualiste » des élus locaux sénégalais pour la coopération décentralisée d'où une difficulté de mobilisation collective pour une capitalisation des expériences. Le SCAC préconise de signer une convention tripartite entre l'Ambassade de France, l'UAEL et le Ministère de la coopération décentralisée afin de maintenir le lien avec la MEL puisque le nouvel attaché technique est basé au sein du ministère et non plus au sein de la MEL</p>

Acteurs	<u>Au Sénégal</u> UAEL & MEL & CAEL ; SCAC  <u>En France</u> CUF
---------	--

Thème II	La concertation institutionnelle des acteurs en France
Recommandation 5	<b>En France, renforcer les structures existantes d'appui, de renforcement, de coordination, de concertation, de plaidoyer et de représentation des OSI et des CT</b>
Propositions de modalité de mise en oeuvre	<input checked="" type="checkbox"/> le renforcement de l'appui financier aux réseaux régionaux (MAE, CPER,...) afin de leur permettre de jouer pleinement leurs rôles de formation, de capitalisation, de diffusion de bonnes pratiques et de professionnalisation des OSI, de recensement, de concertation, de coordination  <input checked="" type="checkbox"/> CUF et ses groupes pays fait un travail apprécié ; la recommandation à CUF serait d'élargir le début d'ouverture aux OSI et OSIM en les invitant au cas par cas avec une entrée pays / thème (l'eau, la santé, l'assainissement, le micro crédit, le développement économique local, ...).
Acteurs	<u>En France</u> <input checked="" type="checkbox"/> cadres de concertation des acteurs de la coopération décentralisée en région française (RESACOOOP, LIANES COOPERATION, ...) <input checked="" type="checkbox"/> MAE, CPER,... <input checked="" type="checkbox"/> CUF et ses groupes pays

Thème III	La qualité du partenariat
Recommandation 6	<b>Définir les critères de qualité du partenariat en concertation avec les partenaires sénégalais au niveau national</b>
Propositions de modalité de mise en oeuvre	<u>Pour les ONG</u> <input checked="" type="checkbox"/> Les critères de qualité des partenariats peuvent être définis en s'appuyant sur les travaux de Coordination SUD. Les évaluations du F3E peuvent alimenter les travaux de Coordination SUD  <input checked="" type="checkbox"/> Ils doivent être également définis en concertation avec les partenaires locaux au niveau national : lors d'un atelier de travail réunissant les principales plateformes d'appui aux ONG

	<p>(CONGAD, FONGS, CNCR...). Il s'agirait pour chaque structure, de réaliser un travail interne qui serait ensuite débattu en session plénière</p> <p><u>Pour les CT</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> Les critères de qualité des partenariats peuvent être définis en s'appuyant sur le travail réalisé en commun par Cités Unies France (CUF), l'Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe (AFCCRE) et le Comité 21 pour les collectivités territoriales. Les évaluations du F3E peuvent alimenter les travaux de CUF</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Ils doivent être également définis en concertation avec les partenaires locaux au niveau national : lors de missions conjointes des collectivités adhérentes de CUF au Sénégal, réunissant les différentes associations d'élus (l'Association des Présidents de Régions (APR), l'Association des Maires du Sénégal (AMS), l'Association Nationale de Conseils Ruraux (ANCR), l'UAEL et la CAEL ainsi que les collectivités sénégalaises partenaires.</li> </ul> <p><u>Pour le SCAC</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> il serait judicieux qu'il puisse s'appuyer sur les travaux réalisés précédemment</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> pour les OSI : lors d'un atelier de travail réunissant l'AFD, des structure faïtières d'ONG (CONGAD, FONGS, CNCR, plateforme des ONG européennes...), les ministères présents au comité consultatif, les OSI françaises ayant une représentation locale</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> pour les CT : lors d'un atelier de travail réunissant l'AFD, l'APR, l'AMS, l'ANCR, l'UAEL, la CAEL, les ministères en charges des CT, CUF</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Il est important que ces ateliers de travail débouchent sur une hiérarchisation et une opérationnalisation des recommandations formulées afin de rationaliser la définition des critères de partenariats</li> </ul>
Acteurs	<p><u>Au Sénégal</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> l'Association des Présidents de Régions (APR), l'Association des Maires du Sénégal (AMS), l'Association Nationale de Conseils Ruraux (ANCR) ; l'UAEL et la CAEL ; les collectivités sénégalaises partenaires des CT françaises</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> plateformes d'appui aux ONG (CONGAD, FONGS, CNCR, plateforme des ONG européennes...)</li> </ul>

	<input checked="" type="checkbox"/> SCAC <input checked="" type="checkbox"/> AFD <u>En France</u> <input checked="" type="checkbox"/> Groupe pays Sénégal de CUF <input checked="" type="checkbox"/> Coordination SUD <input checked="" type="checkbox"/> F3E
Observation	Il s'agit d'aller au-delà de la question du renforcement des capacités et de définir des critères de qualité pour un partenariat équilibré nord/sud.

Thème III	La qualité du partenariat
<b>Recommandation 7</b>	<b>Mettre la qualité du partenariat au cœur de l'action de la coopération non-gouvernementale française</b>
Propositions de modalité de mise en oeuvre	<p>L'élaboration de critères de qualité des partenariats vise à :</p> <input checked="" type="checkbox"/> Renforcer les pratiques d'évaluation et la diffusion des retours d'expérience (notamment pour les CTs) <input checked="" type="checkbox"/> Servir de critères d'évaluation ex ante (lors des propositions de projet) et ex-post (lors de l'évaluation de fin de projet) Les critères de partenariats (élaborés de manière participative) devront être officialisés dans les termes de référence des projets, dans les grilles d'analyse des propositions de projets, dans les grilles d'évaluation...
Acteurs	<u>Au Sénégal</u> partenaires des OSI et CT françaises ; SCAC ; AFD <u>En France</u> OSI et CT françaises ; MCNG ; AECL ; F3E

➤ **Axe II : Les relations entre les ANG (ONG, CT) et les pouvoirs publics français**

Thème IV	Le dispositif expérimental de déconcentration des crédits OSI au Sénégal
<b>Recommandation 8</b>	<b>Améliorer les modalités de mise en œuvre du dispositif expérimental de gestion déconcentrée des crédits OSI au Sénégal</b>
Propositions de modalité de mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> Renforcer la communication sur ce dispositif, notamment en rédigeant un document type VADEMECUM ou une plaquette sur le dispositif afin de l'expliquer (identification des pouvoirs de décision, étapes) et avoir de la transparence (fixer les règles en cas de suivi de son propre dossier par une OSI membre du comité consultatif si ce système perdure)</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Réaliser un retour d'information systématique des missions de terrain du SCAC simultanément à l'OSI et à son partenaire local (indispensable pour une bonne coordination des projets) pour une meilleure reconnaissance du rôle complémentaire du SCAC à celui de l'OSI et pour dépasser la relation de donneur d'ordre à chef de projet en s'inscrivant dans une dimension de partenariat tripartite (SCAC/ OSI/partenaire du sud).</li> </ul>
Acteur	<u>Au Sénégal</u> SCAC

Thème IV	Le projet de réforme du système de co-financement
<b>Recommandation 9</b>	<b>Associer les CT à l'élargissement aux collectivités du dispositif expérimental de déconcentration de crédits au Sénégal</b>
Propositions de modalité de mise en œuvre	Un groupe de travail MAE / CUF permettrait d'élaborer de manière consensuelle un dispositif adapté aux CT
Acteurs	<u>Au Sénégal</u> SCAC <u>En France</u> CUF

Thème IV	Le projet de réforme du système de co-financement
<b>Recommandation 10</b>	<b>Ouvrir le dialogue avec les OSI et les CTs dans le cadre du projet de réforme du système de co-financement au-delà du Sénégal</b>
Propositions de modalité de mise en oeuvre	La concertation demandée officiellement par coordination SUD est nécessaire pour éviter les limites constatées dans la mise en place du dispositif expérimental au Sénégal (cf p12). Cette concertation devrait également associer les CTs et leur tête de réseau CUF, dans la mesure où le projet de réforme des co-financements concerne également la coopération décentralisée.
Acteurs	<u>En France</u> MAE ; Coordination SUD ; CUF ; AFD

Thème V	La cohérence entre coopération bilatérale et coopération non gouvernementale en France
<b>Recommandation 11</b>	<b>Formaliser en France et au Sénégal des cadres de concertation et de dialogue entre ANG et MAE/AFD</b>
Propositions de modalité de mise en oeuvre	<ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> Les ANG sont représentées par leurs collectifs (lorsqu'elles en sont membres) dont la fonction est effectivement le lobby et le plaidoyer auprès des institutions nationales et internationales ; cependant les ANG sont demandeurs d'opportunités pour faire entendre leur voix sur des thèmes / pays qui les concernent directement ; des « évènements » comme les assises de la coopération décentralisée ou encore la Commission Mixte peuvent offrir une telle opportunité ; la préparation puis le suivi des résolutions prises au cours de ces manifestations nécessitent qu'un dispositif ad hoc assure les fonctions d'animation / coordination / représentation des ANG ; la réflexion devrait être engagée entre les « têtes de réseaux » que sont Coordination SUD et CUF pour décider où loger et comment financer un tel dispositif (une solution « tournante » pourrait être imaginée ?).</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Par ailleurs, il existe un enjeu d'articulation entre le F3E et les 2 têtes de réseaux nationales notamment autour et à partir de l'analyse des pratiques de coopération non gouvernementale.</li> </ul>
Acteurs	<u>En France</u> CUF ; Coordination SUD ; F3E ; MAE ; AFD

Thème V	Le pôle de la coopération non gouvernementale au sein du SCAC
Recommandation 12	<b>Clarifier et renforcer le rôle du SCAC en appui / conseil aux acteurs non-gouvernementaux</b>
Propositions de modalité de mise en oeuvre	<p>Le SCAC devrait définir avec les acteurs non gouvernementaux, dans le cadre de la mise en place du pôle de la coopération non gouvernementale :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> le mandat / la mission du pôle de la coopération non gouvernementale <ul style="list-style-type: none"> <li>• le SCAC pourrait renforcer son rôle de pôle d'information technique (informer sur les actions en cours, orienter et conseiller...)</li> <li>• le SCAC pourrait assurer un rôle de mise en cohérence de proximité des actions au niveau des PLD</li> <li>• Des réunions sectorielles pourraient être organisées par le SCAC pour renforcer la cohérence des actions gouvernementales et non-gouvernementales, en associant également l'AFD.</li> <li>• De même, une relation nourrie avec les autres coopérations bilatérales et multilatérales sur les enjeux de la coopération non gouvernementale présenterait un intérêt certain</li> </ul> </li> <li><input checked="" type="checkbox"/> le positionnement de l'AT en charge des projets de coopération décentralisée co-financés (CUF demande à ce que la coordination des actions de coopération décentralisée soit assurée au sein de la MEL)</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> les moyens nécessaires au pôle pour jouer pleinement son rôle</li> </ul> <p>Le SCAC doit également travailler sur sa reconnaissance auprès des autorités sénégalaises.</p>
Acteurs	<p><u>Au Sénégal</u> SCAC ; ministères en charge des ONG et des CT ; agence AFD ; partenaires des OSI et des CT françaises</p> <p><u>En France</u> CUF ; Coordination SUD</p>

...un dialogue et une démarche participative initiés à travers cette étude à poursuivre ?

La prochaine étape de cette étude est une restitution des principales conclusions et recommandations au Sénégal et en France. Elle se fera, dans chacun des deux pays, sous la forme d'un atelier de travail d'une journée avec la participation d'acteurs non gouvernementaux ainsi que de représentants institutionnels aussi bien sénégalais que français. Elle vise à aboutir à un plan d'action pour la mise en œuvre concrète et opérationnelle des recommandations.