

Effets de politiques de collaboration entre bailleurs de fonds et Organisations de la Société Civile en Afrique sur l'efficacité des interventions d'aide au développement

Mise en contexte

Ce document s'inscrit dans la réflexion en cours au niveau international sur l'amélioration de l'efficacité de l'aide dans le cadre de financements octroyés à des Organisations de la Société Civile (OSC). Il s'adresse à l'ensemble des acteurs prenant part à la réflexion sur l'efficacité de l'aide transmise via la société civile (bailleurs, associations, ONG, organisations paysannes, etc.).

Les bailleurs de fonds utilisent de nombreux incitatifs permettant d'augmenter la performance des organisations qu'ils financent. Ces incitatifs visent en particulier à maximiser le rapport de l'impact sur les communautés par rapport au montant d'argent dépensé. Beaucoup de ces incitatifs ont un effet positif sur les OSC en renforçant leur capacité de gestion et les résultats obtenus sur le terrain. Ces politiques aident aussi à réduire la corruption et la mauvaise gestion des fonds qui se propagent souvent quand les contrôles sont relâchés.

Cependant, ces mêmes politiques peuvent aussi créer des effets pervers au sein des OSC, et ainsi sérieusement compromettre l'impact des programmes dans les communautés bénéficiaires. L'objectif de cet article est de présenter certaines de ces politiques ainsi que les effets nuisibles qu'elles peuvent induire afin de stimuler la réflexion sur leur amélioration. L'article constitue donc un recueil d'observations qui s'appliquent à certaines relations de collaboration entre une OSC-bailleur de fonds. Au lecteur d'identifier si tel est le cas dans les relations de collaboration entre bailleurs de fonds et OSC qu'il cotoie.

Le présent article se base sur une enquête menée auprès de plusieurs OSC internationales travaillant en Afrique. L'information présentée représente la perspective d'ingénieur sans frontière Canada à partir de ses échanges avec ces OSC.

Les onze observations présentées dans cet article ont été classées par thème :

- La contractualisation,
- L'accès au financement,
- Le déboursement des fonds,
- La communication entre OSC et bailleurs de fonds,
- L'évaluation de la performance des OSC.

Notre appréciation du niveau de perte d'efficacité des OSC dans la mise en œuvre de leurs projets/programmes est attaché à chaque observation: [faible] pour une faible perte d'efficacité, [moyenne] pour une perte d'efficacité moyenne, et [élevée] pour une perte d'efficacité élevée.

Contractualisation

1. Pas ou peu de possibilités de négocier les contrats [élevée]

La plupart des bailleurs de fonds signent avec les OSC un contrat à la suite des appels à propositions qu'elle publie. Ce contrat décrit généralement les politiques de mise en œuvre des projets. Ces politiques sont souvent très peu ou non négociables. Ceci oblige les OSC à s'adapter au bailleurs de fonds plutôt qu'aux réalités du terrain et impliquent un certain nombre de conséquences négatives. Certaines sont présentées dans les autres observations de l'étude.

Accès au financement

2. Collaborer avec d'autres OSC et être en compétition pour le financement avec ces mêmes OSC [faible]

Les OSC et autres partenaires des bailleurs de fonds sont généralement sélectionnés sur appels à propositions de projet. Ces structures sont donc mises en concurrence directe les unes avec les autres. Ceci incite à un minimum de collaboration entre les OSC (pourtant absolument nécessaire pour des changements à l'échelle nationale voir internationale) et, lorsque c'est le cas, cette collaboration reste superficielle et limitée aux gestionnaires.

3. Autant de procédures que de bailleurs pour un même projet/programme [élevée]

Pour certains financements, l'OSC doit trouver la part du budget complémentaire à celle du bailleur sur ses fonds propres ou en contractualisant avec d'autres bailleurs. Cependant, chaque bailleur a ses propres méthodes de suivi et d'évaluation des projets: canevas de rapportage, évaluateurs, etc. Ceci force le personnel des OSC à écrire plusieurs propositions de projets, plusieurs rapports différents et recevoir plusieurs évaluateurs pour un même projet. Ceci retarde la mise en œuvre des activités sur le terrain et implique des coûts financiers supplémentaires. Certaines OSC tentent de rassembler les bailleurs d'un même projet autour d'un processus commun de suivi et évaluation. La grande difficulté est que ces OSC doivent gérer des bailleurs aux profils très différents et qui se distinguent par leur niveau d'expérience dans le développement, leur vision du développement (une approche projet versus programme), la priorité donnée à bâtir des relations de confiance directes avec les acteurs du projet (nécessitant des contacts réguliers) ou indirecte (via des rapports et procédures financières), les préjugés sur les intentions des autres bailleurs, etc. Dans ce contexte, les initiatives menées par ces OSC consistent essentiellement à influencer séparément les bailleurs de fonds. Cette approche amène certes à des résultats intéressants mais limite encore trop peu le nombre de méthodes de suivi et évaluation de chaque projet.

4. Relations de confiance formelles quasi statiques [moyenne]

On peut distinguer plusieurs types d'OSC partenaires avec des bailleurs de fonds. Les OSC partenaires ayant effectué de nombreux projets financés par ce bailleur et ceux qui n'en ont réalisé que quelques-uns, voir aucun. Même si les premières ont prouvé leur compétence et leur fiabilité auprès de leur bailleur, les contraintes administratives et les contrôles financiers n'ont pas pour le moins diminué.

Déboursement des fonds

La relation entre un bailleur de fonds et des OSC est généralement définie dans un contrat issu d'un appel à propositions. Dans le cadre de cette démarche compétitive, les OSC participantes font des engagements qu'elles ont souvent beaucoup de difficultés à tenir plus tard. En outre, les échanges entre les grands bailleurs de fonds et ces OSC restent très formelles, limitant ainsi considérablement la flexibilité des politiques et leur rapidité d'exécution. C'est particulièrement dans ce contexte que les politiques dont il est question dans cet article ont des effets néfastes sur l'efficacité de l'aide.

5. Dépenser à tous prix le budget prévu [élevée]

Dans ce qui suit, le lecteur trouvera l'analyse de l'effet d'une procédure de paiement sur l'efficacité de son aide. Elle permet de répondre à la question suivante : en quoi une procédure financière peut-elle diminuer la performance des OSC qu'elle finance ?

Les clauses des contrats imposent souvent que l'OSC ait dépensé à la fin de l'année un certain pourcentage du budget prévu sur une période donnée (notée X par la suite. Ex: X=60%), sous peine de ne pas recevoir l'intégralité des fonds prévus pour la période suivante, situation que veut bien-entendu éviter tous gestionnaires. Cette condition de financement, prise dans le contexte d'un appel à propositions de projet compétitif, crée des incitatifs pernicieux chez les OSC. Il arrive souvent que les gestionnaires, qui ont surenchéri leur capacité d'implantation de projets dans le but d'obtenir le contrat, accusent d'un certain retard dans leurs activités dû à plusieurs imprévus dont: la non accessibilité des communautés pendant la saison des pluies, le recrutement de personnel plus difficile que prévu, les capacités des partenaires plus faibles que prévu, aspects qui auraient évolué depuis l'étude pré-projet, l'achat des véhicules et autres matériels plus long que prévu, etc. Lorsque ces gestionnaires pensent qu'il sera difficile de dépasser les X% de dépenses promises d'ici la fin de la période budgétaire, ils incitent les chefs de projets à dépenser un maximum d'argent avant la fin de la période. Les chefs de projet tentent alors de mener un grand nombre d'activités les plus coûteuses possible et le plus rapidement possible.

Cette situation amène des compromis importants dans la qualité des approches. Dans le cas de l'implantation d'un jardin maraîcher, l'étude des besoins de la communauté, la priorisation des communautés, la sensibilisation des gens, la demande de contribution et le suivi pourront être mis de côté ou conduits de façon beaucoup plus rapide, voir replanifié à un moment non pertinent (ex : demande de contribution lorsque le puits est réalisé), et ce au profit de la construction rapide des jardins (puits et grillages), l'activité la plus coûteuse. Il va sans dire que cette démarche a des effets néfastes sur la qualité de l'intervention et diminue l'efficacité et la durabilité des efforts.

Cet exemple nous amène donc au questionnement suivant: comment est-ce qu'un bailleur de fonds peut s'assurer de trouver des partenaires d'implantation fiables et compétents, sans créer de politiques qui contribuent à diminuer l'efficacité de leur contribution ?

Communication entre OSC et bailleurs de fonds

6. Des partenariats à distance [moyenne]

Les échanges entre les bailleurs de fonds et les OSC sont souvent limités aux rapports, rares visites des évaluateurs, procédures ponctuelles d'amendement au contrat (ex: demande de délais), etc. Ces échanges ne permettent pas de créer une réelle relation de confiance et d'apprentissage.

7. Les délais de communications formelles diminuent la performance [moyenne]

Le temps de réaction suite à une communication de l'OSC à un bailleur de fonds institutionnel est souvent long à l'échelle d'un projet (parfois jusqu'à 3 semaines par communication). Si la communication contient une demande de modification de projets, le chef de projet perd alors un temps précieux et doit réorganiser sa planification pour prendre en compte ce délai, l'obligeant du même coup à faire des compromis sur certaines activités (ex: réaliser une activité sans nécessairement la validation de l'activité précédente).

8. Faible flexibilité de changement des lignes budgétaires [élevée]

Pendant la mise en oeuvre d'un projet sur une période donnée, il est souvent nécessaire de revoir l'affectation des fonds des lignes budgétaires, prévue au début de cette période,

pour s'adapter aux réalités du terrain. Certains bailleurs sont très peu flexibles pour changer ces lignes budgétaires. Ceci contraint l'OSC à réaliser des activités qui ne sont pas les plus pertinentes sur le terrain. Il faut aussi souligner que cela permet aux bailleurs de fonds de limiter les détournements de fonds.

Évaluation de la performance des OSC

Les bailleurs de fonds utilisent généralement deux structures pour rendre leurs partenaires imputables : le rapport narratif (lié à la proposition de projet) et les évaluations indépendante pendant et à la fin du projet. Dans ce qui suit, nous étudierons les effets de chacune de ces structures sur les OSCs et les communautés appuyées.

9. Le rapport narratif de suivi influence les approches de développement [élevée]

Les questions généralement posées dans les rapports de suivi des projets/programmes visent généralement à suivre le déroulement des activités et la procédure selon laquelle l'argent a été dépensé, plutôt que :

- La vérification des hypothèses du cadre logique : quel changement s'est produit chez les bénéficiaires directs et indirects depuis le début des activités,
- Et l'apprentissage effectué par l'OSC en termes d'efficacité et d'efficience, et les changements stratégiques qui en découlent.

À défaut de cette réflexion qui aurait pour effet d'augmenter l'efficacité, l'efficience, et la pertinence de l'action des OSC, ces dernières doivent énumérer dans le détail toutes les activités qu'elles ont accomplies sur la période donnée. Nous avons observé les réactions suivantes au sein des OSC :

- Une culture de valorisation de l'activité comme succès;
- Une frustration du personnel de terrain qui constate que très peu d'importance est accordée à la qualité des approches de développement.
- Les gestionnaires d'OSC investissent énormément de temps (entre 30 et 50%) à écrire des rapports au lieu de participer aux activités de développement de leur OSC.

Ce manque d'attention porté à la réflexion stratégique est d'autant plus frappant que ce rapport de suivi, qui ne contient qu'une liste d'activités accomplies, est souvent la seule condition (à part d'autres procédures administratives) pour le déblocage des fonds pour la période suivante.

10. L'utilité du rapport narratif final est discutable [moyenne]

Le rapport final contient généralement quant à lui certaines questions supplémentaires qui invitent à une réflexion intéressante, mais il est difficile d'identifier précisément à quoi servira cette réflexion. En effet, une fois le programme terminé, l'OSC produit son rapport final dans le but seul d'avoir accès au solde de sa contribution. De plus, étant donné que la rédaction du rapport final se produit immédiatement après la fin des activités, la réflexion qu'elle engendre peut au mieux se pencher sur des questions d'efficacité ou d'efficience, qui sont de faible importance une fois l'action complétée. Ces constats génèrent le questionnement suivant. Ne serait-il pas plus intéressant de :

1. Séparer l'imputabilité structurelle (audit financier) de l'imputabilité stratégique (retombées, impact, apprentissage)?
2. D'inciter à la réflexion au moment où leur réponse pourra augmenter l'efficacité (et l'efficience et la pertinence) de l'action?

Et en poussant le questionnement un peu plus loin :

3. D'encourager un dialogue entre les bailleurs de fonds et les OSC sur ces questions, en lieu et place de rapports qui seront très peu ou non utiles pour l'OSC?

11. Les évaluations indépendantes sont souvent biaisées [faible]

Il existe deux types d'évaluations indépendantes auquel les bailleurs de fonds font appel :

1. Les évaluations indépendantes ponctuelles. Ces évaluations sont généralement effectuées lorsque le bailleur a un doute sur un programme et peuvent donc être réalisées à tout moment pendant la mise en œuvre du projet.

2. L'évaluation indépendante de fin de projet, qui est monnaie courante chez les bailleurs institutionnels.

Ces deux types d'évaluations indépendantes comportent cependant des effets qui diminuent l'efficacité des OSC qui en sont les hôtes :

- Tout l'apprentissage tacite relié au processus même de l'évaluation quitte avec l'évaluateur une fois l'évaluation terminée. L'OSC et le bailleur de fonds héritent d'un rapport d'observations et de recommandations qui amènent souvent très peu de nouvelles leçons des deux côtés et de changements du fait même de l'évaluation.

- Les évaluations sont plus « externes » qu' « indépendantes ». En effet, les consultants qui réalisent ces études sont victimes des lois du marché et essaient souvent de trouver les faits qui supportent les hypothèses de ceux qui financent l'évaluation (une des parties prenantes) plutôt que de créer un rapport d'observations neutre et objectif. C'est en particulier le cas pour les évaluations visant à déterminer la pertinence ou non de démarrer une nouvelle phase après la finalisation de la première phase d'un projet.

- Enfin, les évaluations de fin de projet sont le plus souvent conduites immédiatement après la fin du projet et tout comme le rapport narratif final, ne permettent généralement pas une réflexion de fond sur la pertinence de la stratégie choisie par l'OSC.

En supposant que l'objectif de ces évaluations est de rassembler des observations qui invitent à un regard critique et un apprentissage sur la stratégie employée par l'OSC, ces constats invitent à une réflexion sur la pertinence du processus utilisé pour ces évaluations. Si l'objectif est autre, il serait intéressant de réfléchir aux moyens à utiliser pour encourager ce genre de réflexion.

Conclusion

Les observations présentées ci-dessus montrent que la contribution de certaines politiques de collaboration dans l'amélioration de la performance des OSC est très mitigée. En effet, si certaines politiques contribuent à diminuer les risques financiers pour le bailleur de fonds, elles diminuent aussi considérablement l'efficacité, l'efficience et la durabilité de son aide au développement.

Cette conclusion suscite d'importantes questions sur le type de partenariat existant entre les Organisations de la Société Civile et les bailleurs de fonds, et des conditions dans lesquelles ce partenariat est formé. Cette conclusion appelle aussi à un nouveau type de relation entre les OSC et certains bailleurs de fonds qui serait basée sur trois principes sous-jacents :

- Un partenariat dont la flexibilité s'accroît à mesure que les OSCs démontrent leurs compétences et fiabilité.
- Un équilibre sain entre imputabilité contractuelle et imputabilité stratégique.
- Des partenariats basés sur la confiance et un vrai esprit de dialogue, pour l'atteinte d'objectifs partagés.

Plusieurs idées peuvent être envisagées, si elles ne le sont pas déjà, pour aller de l'avant sur l'application de ces

principes. Notre appréciation du gain d'efficacité est présenté entre crochets :

- Négocier l'ensemble des conditions de la collaboration entre les bailleurs de fonds et les OSCs financées (ex : conditions de passation de marchés, origine des véhicules utilisés, période de décaissement fixes ou flexibles). [élevé]

- Adapter les conditions de recrutement et de collaboration des bailleurs de fonds en fonction de leur niveau de confiance avec les OSC. Trois niveaux de confiance du bailleur de fonds envers les OSC pourraient être formellement établis : 1. OSC nouvelle, 2. OSC intermédiaire, et 3. OSC performante. [élevé]

- Regrouper l'ensemble des bailleurs de fonds d'un même projet et l'OSC qui plante le projet dans une coalition que l'OSC préside. Cette coalition définirait la plupart des termes du partenariat et en particulier les outils de communication et de bilan (qui se substitueraient aux rapports traditionnels). Les outils de bilan auraient pour objectifs de stimuler la réflexion critique et l'apprentissage de l'OSC. Cette coalition participerait en outre à la réflexion stratégique pendant la mise en œuvre des projets, notamment la réaffectation des fonds des lignes budgétaires. [élevé]

- Investir dans l'apprentissage que font les OSC. Pour ce faire, les objectifs du projet incluraient des objectifs de développement organisationnels (ex : formation des employés) des OSC et en particulier des OSC locales. Au moins 5% du budget des projets seraient réservés à l'atteinte de ces objectifs. En outre, les bailleurs de fonds financeraient, en plus des projets et programmes, des activités d'échange d'information et d'apprentissage entre tous les acteurs du secteur (ex : visites sur le terrain, vidéos, stages, ateliers, etc.). Enfin, les bailleurs de fonds pourraient subventionner une évaluation d'impact post projet entre une et cinq années après la fermeture du projet de manière à avoir une réflexion sur la pertinence de l'action, qui permettrait un véritable apprentissage sur les choix d'approche stratégique utiles pour le futur. [élevé]

- Ne pas financer plus de 30 à 35% du budget annuel des OSC de manière à assurer leur indépendance. Si cette mesure devrait être adoptée, elle devrait être appliquée progressivement car il faudrait plusieurs années à une OSC pour être aussi indépendante financièrement et surtout ne pas perdre les OSC qui font du bon travail. [moyen]

- Investir dans l'apprentissage que font les bailleurs de fonds. Pour ce faire, l'OSC et le bailleur de fonds s'engageraient dans un échange d'expertise (ex : pratiques de gestion, réalités du terrain, etc.) et mettraient en place des mécanismes de feedback mutuel sur leur relation. Les bailleurs de fonds veilleraient tout particulièrement à nommer des personnes qui suivraient les projets sur le long terme et qui auraient les compétences nécessaires (notamment pour gérer les différents niveaux de partenariats). [moyen]

- Investir dans une ou quelques zones d'intervention (ex : 2 provinces) pendant plus de 7 ans pour maximiser l'apprentissage et le potentiel d'impact. [moyen]

Rédigé en septembre 2009 par Florian Villaumé, employé outremer pour Ingénieur sans frontières Canada (florianvillau@ewb.ca). Contributeurs: Louis Dorval, Réal Lavergne, Boris Martin, et Étienne Renaud-Roy.