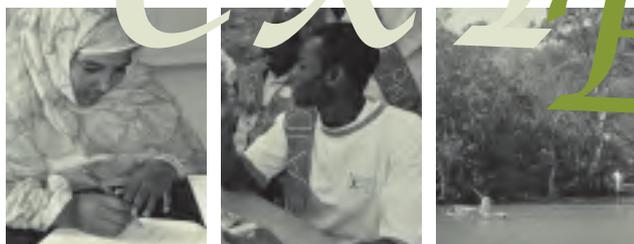


# exPost ExPost



## À la rencontre du troisième type

Les collaborations de l'AFD avec les ONG internationales et les collectivités territoriales françaises

---

Les notes de synthèse *Expost* présentent, sur un thème ou une intervention particulière, des leçons d'expérience tirées des travaux d'évaluation et de capitalisation. Elles s'adressent en particulier aux équipes de l'AFD et à leurs partenaires du Nord et du Sud mais visent plus généralement le milieu professionnel impliqué dans des actions de développement partageant certaines caractéristiques avec les opérations analysées.

Ce numéro a été réalisé  
par Jean-Pierre Lemelle et  
Jean-David Naudet.

---



AGENCE FRANÇAISE  
DE DÉVELOPPEMENT

Agence Française de Développement  
Département de la Recherche  
5, rue Roland Barthes 75012 Paris  
[www.afd.fr](http://www.afd.fr)

Depuis les années 1990, l'AFD se trouve de plus en plus souvent engagée dans des actions où interviennent des ONG et des collectivités territoriales de pays du Nord. Ni complètement maîtres d'ouvrage, ni uniquement maîtres d'œuvre, ces acteurs du troisième type constituent des partenaires nouveaux pour l'AFD.

En 10 ans, les partenariats ont progressé de manière sensible, de façon expérimentale et pragmatique. La présente note de synthèse, rédigée par la division Évaluation et capitalisation de l'AFD à partir de travaux de capitalisation, rappelle les principaux constats de ces expériences, en tire des enseignements et des éléments de perspective pour les partenariats entre l'AFD et ces acteurs du troisième type qui seront réunis sous le terme d'acteurs internationaux non gouvernementaux (AING).



S. Münzer

Sur la plupart des projets examinés, les AING combinent des rôles de maîtrise d'ouvrage, de maîtrise d'œuvre et, bien souvent, de bailleur.

## 1. Contexte

Alors que l'évolution du rôle de l'AFD pousse à la multiplication et à la diversification des collaborations avec ces acteurs « du troisième type » que sont les collectivités locales et les organisations non gouvernementales, deux études partenariales de capitalisation d'expériences ont été menées sur les collaborations AFD-collectivités territoriales françaises, puis sur les collaborations AFD-ONG internationales. La première a été réalisée de novembre 2006 à juillet 2007 par Mme Françoise Brunet, consultante ; la seconde, menée par M. Pierre-Michel Rosner (consultant), s'est déroulée de novembre 2007 à octobre 2008. Ces travaux ont été codirigés par l'AFD et Cités-Unies-France pour le premier et par l'AFD et Coordination Sud pour le second (avec l'appui méthodologique du Fonds pour la promotion des études préalables, des études transversales et des évaluations – F3E).

Ces deux études de capitalisation se sont attachées à dégager des leçons utiles pour le développement des partenariats à venir, avec les collectivités locales et avec les ONG. Chacune s'est appuyée sur l'examen détaillé d'un échantillon de base d'une douzaine de projets ayant donné lieu à collaboration, au sein duquel trois projets ont fait l'objet d'une analyse de terrain approfondie.

Ces travaux ont été publiés ou sont en cours de publication dans la collection *Ex Post* de l'AFD :

- Brunet, F. (2007), *Les collectivités territoriales françaises et l'Agence française de développement : capitalisation à partir d'un échantillon de 13 projets*, collection *Ex Post* : série Évaluation et capitalisation n° 1, Cités Unies France et AFD, Paris ;

- Rosner, P.-M. (à paraître), *Les collaborations opérationnelles entre l'AFD et les ONG : analyses à partir d'un échantillon de 13 projets*, collection *Ex Post* : série Évaluation et capitalisation, Coordination Sud et AFD (avec la participation de F3E), Paris.

## 2. Constats

### 1. Des projets non orthodoxes

Le premier constat, partagé par les experts de l'AFD et ceux des AING, relève que les collaborations amènent à s'écarter du schéma classique de financement de projets de l'AFD. Cette non-orthodoxie constitue également la première difficulté dans la construction de ces partenariats.

Le schéma classique de financement de projets de l'AFD se caractérise par une stricte répartition des rôles entre trois types d'acteurs : le bailleur, le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre. S'il peut se complexifier (avec des maîtrises d'ouvrage déléguées ou des prestataires d'appui à la maîtrise d'ouvrage), ce schéma repose toujours sur un double principe :

- l'étanchéité des rôles – financement, pilotage et exécution – dans la conduite du projet. Cela implique par exemple que le bailleur AFD est exclusivement en contact avec le maître d'ouvrage et n'a pas de relations formelles directes avec le maître d'œuvre ;

- l'unicité du maître d'ouvrage dans toutes ses fonctions (initiative, pilotage et appropriation notamment) – ce qui revient à affirmer la propriété entière du projet, de son instruction à ses résultats, par un acteur unique représentant l'ensemble des bénéficiaires du projet.

Les AING brouillent cette répartition stricte des tâches et rentrent imparfaite-



L'AFD a essentiellement cherché des AING se présentant comme des partenaires techniques dans les secteurs d'intervention considérés.

ment dans cette vision de la maîtrise d'ouvrage, avec un « propriétaire » unique et légitime du projet et son financement dans toutes ses dimensions. Sur la plupart des projets examinés, les AING combinent de fait des rôles de maîtrise d'ouvrage, de maîtrise d'œuvre et, bien souvent, de bailleur. Ce « mélange » des fonctions rend caduc le principe d'étanchéité des rôles et, notamment, l'absence de lien direct entre bailleur et maître d'œuvre.

De même, si les AING aspirent souvent à la maîtrise d'ouvrage, c'est dans le sens d'« initiateur », souvent de « pilote », mais pas de « propriétaire » du projet. Les AING ne peuvent être que partiellement et temporairement détenteurs de la légi-

timité de représentation des bénéficiaires et de la propriété des résultats du projet.

Les AING apparaissent donc comme un troisième type d'acteurs de projet pour l'AFD. Habitée à des montages institutionnels fondés sur la stricte complémentarité des rôles et des fonctions, l'AFD s'est engagée, dans ses collaborations avec les AING, vers des projets multi-acteurs davantage basés sur des logiques de partenariat, où chacun apporte selon ses ressources pour contribuer à des objectifs conjointement définis.

## 2. Des collaborations néanmoins diversifiées et en nombre croissant

L'étude de Mme Brunet (citée page 2) sur les collaborations entre collectivités territoriales françaises et l'AFD recensait, lors de son démarrage en 2006, une vingtaine de cas de projets achevés et en cours ainsi que plusieurs autres en préparation. Les cas de collaboration avec les ONG (Rosner) sont beaucoup plus nombreux (cf. ci-contre).

Les études de capitalisation témoignent d'un renforcement régulier dans le temps de ces collaborations. Vu de l'AFD, ce renforcement est dû en partie à une politique volontariste dans ce sens, mais aussi à l'extension du périmètre sectoriel (environnement, santé, éducation, développement rural, etc.), à la reprise de certains projets initiés par le ministère des Affaires étrangères (projets Fonds de solidarité prioritaire -

FSP) à partir de 2006 et au développement des partenariats directs avec des collectivités locales du Sud.

Les collaborations ont débuté au début des années 1990 avec des projets où les AING se voyaient attribuer des rôles très proches de ceux d'un bureau d'études. Elles se sont développées dans la seconde moitié de la décennie jusqu'à l'instauration d'un dialogue régulier qui a abouti dès 2001 à l'élaboration de « règles du jeu » formalisant les conditions de ces partenariats. À partir du milieu des années 2000, les accords-cadres entre AING et AFD, le cas échéant déclinés en projets opérationnels, se sont progressivement multipliés.

### Les collaborations AFD/ONG en chiffres

En 2007, l'AFD s'est trouvée en situation de collaboration avec 135 ONG (106 en 2006), dont 57 ONG locales, 51 ONG françaises et 27 ONG internationales, pour un décaissement total en direction des ONG de 17,6 millions d'euros (15,9 en 2006), soit 5 % des décaissements sur l'enveloppe subvention de l'AFD. Quinze ONG (à part égale entre ONG locales, françaises et internationales) ont concentré les deux tiers de ces décaissements, soit 11,7 millions d'euros.

Au-delà de cette multiplication des collaborations, l'on assiste également à une véritable diversification des formes de partenariat, sur laquelle nous reviendrons.

On pourrait s'étonner de voir ces collaborations se développer, même modestement, alors qu'elles écartent l'AFD de son schéma classique de financement de projets. Les études de capitalisation font le constat que les procédures de l'AFD sont relativement souples et ont permis de s'adapter à bon nombre de situations particulières. Ainsi, rien n'interdit qu'un AING soit maître d'ouvrage, délégué ou non, d'un financement AFD. En revanche, un tel montage est inhabituel dans la culture opérationnelle de l'AFD et contrevient notamment aux principes évoqués ci-dessus.

Réticence culturelle n'est pas synonyme d'impossibilité procédurale : elle peut se surmonter dans la mesure où des arguments convaincants sont apportés pour justifier des arrangements institutionnels non classiques. Ainsi Rosner énumère une série de raisons mises en avant par l'AFD pour expliquer le recours à des ONG dans des montages de projet : les contextes de sortie de crise (au Cambodge notamment), les contextes d'États fragiles, l'ancrage territorial de certaines ONG (notamment dans des zones marginales), la maîtrise de domaines où les ONG sont des acteurs de référence (la biodiversité par exemple), la maîtrise de domaines que l'AFD cherche à investir (l'éducation à la fin des



**Kenya. Journée nationale contre le Sida**

L'extension du périmètre sectoriel (environnement, santé, éducation, développement rural, etc.) est l'une des caractéristiques de ces nouvelles collaborations AING/AFD.

HANDICAP INTERNATIONAL

années 1990) ou la promotion d'innovations socio-institutionnelles par le biais de projets pilotes.

**3. Le champ des partenariats**

Bon nombre d'AING peuvent considérer que le montant des financements de projets de l'AFD (entre 1 et 15 millions d'euros de subvention sur les échantillons examinés) est en moyenne élevé. Cela explique en partie pourquoi Brunet parle, à propos de l'AFD, de « tropisme pour les grandes collectivités ».

De son point de vue, l'AFD a essentiellement cherché des AING se présentant comme des partenaires techniques dans les secteurs d'intervention considérés. Ainsi selon Rosner, « les collaborations avec les ONG n'intéressent

l'AFD que dans la mesure où elles disposent d'une réelle légitimité technique dans leur secteur d'intervention ». Les collaborations avec les ONG, contrairement à celles pratiquées avec les collectivités territoriales, ont concerné des structures de taille très diverse, mais qui se caractérisent toutes par un niveau élevé d'expertise.

Les AING ont du mal à entrer en collaboration avec l'AFD dans ses financements sur prêts. On comprend sans difficulté que les ONG s'inscrivent dans une logique de dons vers les pays les plus pauvres. C'est également le cas des collectivités territoriales françaises. Brunet rapporte plusieurs tentatives concernant des collaborations sur des opérations de prêts ayant échoué, pour une seule ayant abouti<sup>1</sup>. Les collectivités éprouveraient « une réticence à participer à des projets qui impo-

sent à leur partenaire un emprunt, jugeant ce type d'aide contraire à l'esprit de la coopération décentralisée ».

Au-delà de ces points communs (forte expertise, financement sur dons), les partenariats de l'AFD avec des collectivités territoriales et des ONG présentent des différences. Les collaborations AFD-collectivités françaises se déroulent dans un schéma triangulaire avec une, (plus rarement des) collectivité(s) du Sud « bénéficiaire(s) » du projet en question. Le cas le plus fréquent est celui d'un partenariat triangulaire avec une capitale ou une grande ville d'un pays pauvre. Plus rarement, le bénéficiaire sera une région (dans ce cas, le projet peut sortir du

.....  
<sup>1</sup> Un partenariat Hanoï/Région Île-de-France/AFD concernant la construction d'une ligne pilote de métro léger.

champ du développement urbain) ou une ville de taille moyenne choisie pour des raisons particulières<sup>2</sup>.

On retrouve rarement un tel schéma triangulaire dans les collaborations avec les ONG. Au contraire, les projets communs AFD/ONG internationales semblent plutôt se construire dans les espaces peu occupés par les acteurs locaux : situations de crise ou de fragilité, zones ou populations marginales, promotion de biens publics mondiaux, corridors transfrontaliers, etc. Les ONG se trouvent parfois en position d'appui aux structures locales porteuses d'initiative, mais plus fréquemment partiellement en situation de « substitution à la maîtrise d'ouvrage nationale » (Rosner). De même, les acteurs associatifs locaux sont moins souvent engagés dans un véritable partenariat triangulaire, comme c'est le cas des collectivités bénéficiaires du Sud<sup>3</sup>.

Pour l'AFD, les collaborations avec les ONG correspondent presque toujours à des situations d'innovation. Ces projets pilotes découlent le plus souvent d'une initiative d'une structure du Nord dans laquelle les partenaires locaux s'insèrent progressivement. ■

<sup>2</sup> Luang Prabang au Laos ou Debre Beran en Éthiopie ont été choisies par l'AFD du fait d'un partenariat préexistant avec des collectivités françaises, respectivement Chinon et le Blanc-Mesnil (et, dans le cas de Luang Prabang, pour son patrimoine historique).

<sup>3</sup> « L'analyse des projets de l'échantillon montre qu'au-delà de la terminologie employée (le partenariat), c'est bien autour des notions de délégation de maîtrise d'ouvrage, de maître d'œuvre, d'entrepreneur ou de sous-traitant que sont conçues les relations avec les ONG locales impliquées dans l'exécution » (Rosner).

### 3. Enseignements

#### 1. Une construction pragmatique par adaptations successives

La capitalisation sur les collaborations ONG/AFD dresse une typologie en trois catégories des positionnements respectifs dans les projets en partenariat :

- la collaboration en prestation de services, qui reprend le schéma classique de financement AFD en assimilant l'ONG à un maître d'œuvre, de manière impropre puisque, dans tous les cas analysés, l'ONG a participé à l'identification du projet et qu'elle se substitue parfois sur certaines fonctions à la maîtrise d'ouvrage ;
- la collaboration en association, où l'ONG (i) apporte un cofinancement ; (ii) est plus ou moins totalement à l'origine du projet ; et (iii) est le plus souvent signataire de la convention avec l'AFD ;
- la collaboration par délégation de compétences, où l'AFD délègue la gestion de ses moyens, le plus souvent un fonds d'intervention, à une structure ONG – à la manière pourrait-on dire de l'abondement d'un *Trust Fund* selon des modalités définies en commun<sup>4</sup>. Présent en particulier dans le secteur de l'environnement, ce type de collaboration s'appuie sur le partage d'une vision stratégique commune<sup>5</sup> et va au-delà de la modalité précédente d'association limitée au projet lui-même.

Cette typologie montre bien la construction progressive des arrangements institutionnels et des procédures correspondantes. La collaboration en prestation de services, qui méconnaît la nature réelle des ONG, constituait la modalité la plus fréquente des premières générations de collaborations. Les collaborations par association, puis par délégation de compétences, sont apparues sur des bases *ad hoc* et se sont développées dans les années 2000.

<sup>4</sup> « En schématisant, le projet n'est pas tant défini par le biais de ses activités que par ses indicateurs de résultat et par ses critères d'allocation des ressources et le dispositif institutionnel correspondant ». (Rosner)

<sup>5</sup> « Les cas de délégation de compétences renvoient donc à une forme complexe de collaboration où chaque partie dispose d'un réel pouvoir, et s'appuie sur le projet pour développer avec l'autre partie un travail thématique et d'influence. En ce sens, il s'agit d'une modalité spécifique de collaboration dont la portée dépasse celle d'une collaboration en association, limitée à la conduite du projet lui-même ». (Rosner)

Il ne faudrait pas pour autant voir dans les modalités les plus récentes des formes plus « abouties » de collaboration. Le type de partenariat est lié à la nature du projet et de l'ONG concernée. La collaboration par délégation de compétences ne peut concerner que les plus grandes ONG et se rencontre principalement dans la promotion de biens publics mondiaux. La collaboration par prestation de services peut se révéler appropriée pour des projets pilotes, à base d'innovation sociale, du fait de l'implication d'un maître d'ouvrage public dans le pilotage de l'opération, ce qui accroît les chances de reproductibilité. La collaboration par association, modalité *a priori* peut-être la plus naturelle, est pourtant souvent la plus difficile à opérationnaliser – si l'on en croit les résultats de la capitalisation. En effet, le positionnement « au même niveau » de l'AFD et de l'ONG partenaire peut complexifier la négociation des modalités concrètes de pilotage et de mise en œuvre du projet.

En ce qui concerne les collectivités territoriales françaises, les montages institutionnels triangulaires<sup>6</sup> donnent lieu à des types de positionnement différents mais, là encore, on constate une construction procédurale progressive. Brunet souligne la formalisation croissante des collaborations : « Rares sont les cas analysés qui ont donné lieu à une convention liant l'AFD à la collectivité française dans un même projet. Ce point a été largement discuté au cours de l'étude. Il se pose cependant dans des termes différents sur les projets les plus récents où

*une démarche contractuelle directe est le plus souvent recherchée, ce qui témoigne d'une volonté commune de l'AFD et de la collectivité partenaire »*. L'AFD et la collectivité avaient le plus souvent contracté séparément avec le maître d'ouvrage et organisaient leur contribution respective en parallèle. Par la suite, certains projets ont donné lieu à trois conventions bilatérales reliant les différents partenaires. Les projets les plus récents entraînent parfois la signature de conventions triangulaires<sup>7</sup>, alors que cette possibilité semblait encore juridiquement difficile à envisager lors de la capitalisation menée par Brunet en 2006.

Une situation fréquente semble pourtant ne pas avoir fait l'objet d'une construction d'expérience : dans de nombreux cas, le projet approprié par un maître d'ouvrage local est monté autour de « porteurs d'innovation » ou de « porteurs de compétences » pré-identifiés. C'est le cas des projets d'innovation sociale portés par une ONG. C'est également le cas des projets urbains pour lesquels la collectivité française impliquée trouve naturel de voir intervenir ses propres opérateurs (société d'eau, agence d'urbanisme, etc.).

Ces situations n'ont pas donné lieu à « jurisprudence »<sup>8</sup>. Elles sont traitées au cas par cas et débouchent sur l'incompréhension, voire le ressentiment, de la part des partenaires concernés. Cela est d'autant plus regrettable qu'elles se rencontrent bien au-delà des collaborations avec les AING<sup>9</sup>.

## 2. Le partenariat à l'épreuve du cycle de projet

L'une des difficultés dans la collaboration, relevée par l'une et l'autre des études de capitalisation, tient à des différences dans la conception même de l'instrument projet.

Les AING considèrent l'approche de l'AFD – fondée sur une contractualisation très technique, avec un contenu précis et détaillé délimité à l'avance, basée sur une stricte répartition des rôles – comme différente de la leur – basée sur les relations humaines, l'innovation, la souplesse de programmation et d'exécution et

<sup>6</sup> À noter que ce cas de figure triangulaire se rencontre également avec des ONG, par exemple pour les projets menés conjointement par l'AFD et Aide et Action en partenariat avec les ministères de l'Éducation de plusieurs pays africains.

<sup>7</sup> C'est le cas par exemple du projet urbain réunissant Lille Métropole, la ville de Bkassine au Liban et l'AFD, d'un montant de 1,2 million d'euros. Une convention tripartite a été signée en 2007.

<sup>8</sup> « Entre coformulation par des experts externes en lien avec l'ONG et formulation par les ONG elles-mêmes, les ONG de l'échantillon ont toutes participé à la formulation ou reformulation du projet. Les solutions sont variées. Elles vont du gré à gré passé avec l'ONG pour réaliser l'étude de faisabilité, au consultant externe appuyé par l'équipe locale de l'ONG, en passant par la demande de l'AFD à ce que l'ONG propose un cadre logique entre l'étape de faisabilité et la NPP [note de présentation de projet], etc. Le cas extrême est probablement celui de Santé Sud en RCA, avec une forte renégociation méthodologique du projet suscitée par l'ONG lors de sa sélection sur appel d'offre ». (Rosner, p. 45)

<sup>9</sup> La question de l'intervention de FCI (France coopération internationale) comme prestataire d'assistance technique dans les projets financés par l'AFD se pose dans des termes comparables. Il en est de même pour la participation des institutions françaises de recherche (IRD, CIRAD, etc.) dans de nombreux projets.

### Parc des Quirimbas

La collaboration par délégation de compétences ne peut concerner que les plus grandes ONG et se rencontre principalement dans la promotion de biens publics mondiaux.



Constance CORBIER / AFD

débouchant souvent sur l'évolution du rôle des acteurs au cours du projet. Cette opposition un peu caricaturale est moindre avec les grands AING, habitués à contracter avec différents bailleurs. Mais elle reste néanmoins un obstacle, particulièrement en matière de gestion temporelle du cycle de projet.

Les AING constatent que les relations avec l'AFD doivent se nouer très en amont pour déboucher sur des collaborations satisfaisantes. « *La partie de programmation initiale propre à l'AFD, ou à la coopération française, c'est-à-dire les étapes d'élaboration du DCP<sup>10</sup>, puis du CIP<sup>11</sup> (ou du CIS<sup>12</sup>), et enfin de cadrage et d'identification du projet au sens AFD jusqu'à l'élaboration de la*

*FIP<sup>13</sup>, est généralement méconnue... D'où une impression d'opacité et d'une AFD forteresse impenable, indépendamment d'éventuels messages d'ouverture* » (Rosner). Les AING déplorent en particulier leur non-implication dans le processus d'élaboration des DCP.

Là encore cependant, la volonté réciproque de collaboration semble avoir permis de trouver une réponse à ce besoin de nouer le dialogue en amont. Les accords-cadres de partenariat signés entre l'AFD et des collectivités territoriales françaises ou des ONG se sont multipliés depuis le début des années 2000 (le premier avec Aide et Action en 2001). Ces accords ont valeur d'affichage et de communication, mais ils ont aussi

pour but de « *décrire les objectifs et contours d'un partenariat stratégique et opérationnel* » (Rosner). Leur opérationnalisation ultérieure n'est pas garantie, mais plusieurs exemples attestent qu'ils débouchent sur des partenariats denses.

Les divergences sur le cycle de projet tiennent également au poids respectif des étapes d'instruction et de mise en

<sup>10</sup> Document cadre de partenariat : instrument de programmation à moyen terme de la coopération française cosigné avec le pays partenaire.

<sup>11</sup> Cadre d'intervention pays : document de stratégie et de programmation à trois ans de l'intervention de l'AFD dans un pays donné.

<sup>12</sup> Cadre d'intervention sectoriel : stratégie sectorielle ou sous-sectorielle de l'AFD.

<sup>13</sup> Fiche d'identification de projet : premier document du cycle d'instruction d'un projet par l'AFD.

œuvre. L'importance donnée à l'élaboration *ex ante* des projets est reconnue comme une caractéristique de l'AFD. Elle est souvent saluée par les ONG, qui apprécient la qualité technique de l'étape de faisabilité, l'accent mis dès le départ sur les questions de rentabilité et de durabilité et le fait que l'AFD, contrairement à d'autres bailleurs, finance ce travail d'instruction de projet.

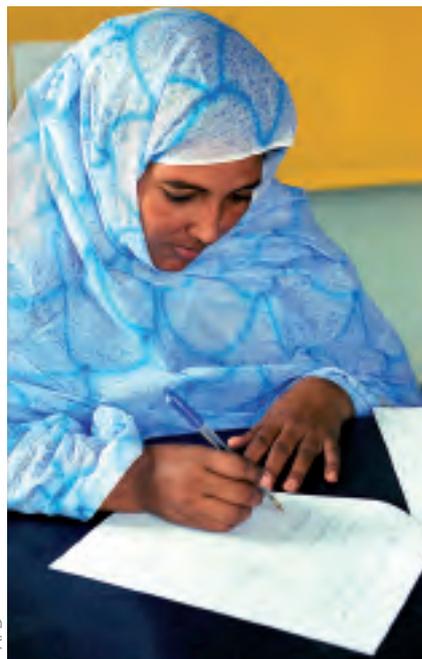
Mais les AING peuvent craindre que l'importance accordée à cette phase *ex ante* ne conduise à rigidifier l'étape de mise en œuvre, qu'ils considèrent volontiers comme évolutive. Les ONG en particulier sont souvent amenées à privilégier des démarches où « *les arrangements institutionnels sont travaillés, négociés et façonnés tout au long de l'exécution. Les parties prenantes ne sont que progressivement toutes identifiées. Leurs rôles, la délimitation de leurs compétences, les instances de décision, de mise en œuvre ou de contrôle et les modalités de couverture des coûts sont également définies pas à pas* » (Rosner). Le risque est de figer dès le départ ces arrangements institutionnels : « *Dès lors, le projet tend à imposer des dispositifs techniques de gestion des services plutôt qu'à créer de la gouvernance autour de cette gestion* » (Rosner).

De la même façon, les collectivités territoriales françaises considèrent que le découpage du cycle du projet tend à aboutir à des conventions (lorsqu'un partenariat direct est recherché) parfois plus précises qu'elles ne le souhaitent. Elles mettent en particulier l'accent sur le sou-

hait de conserver « *une souplesse suffisante pour ne pas provoquer de blocage en cas d'évolution du contexte ou de difficultés imprévues et préserver la réactivité de leur intervention* » et de « *ne pas engager leur responsabilité au-delà de ce sur quoi elles peuvent raisonnablement s'engager* », notamment à un horizon temporel assez éloigné.

Plusieurs ONG et collectivités estiment que les conventions passées avec l'AFD sont plus précises (et plus contraignantes) que les accords qu'elles ont l'habitude de signer. Cette caractéristique est parfois vue comme une qualité, mais aussi comme un risque de perte de souplesse et de capacité d'adaptation.

Pour les ONG, l'AFD offre « un suivi limité mais supérieur à celui de la plupart des autres bailleurs ».



AFD

L'étape d'exécution absorbe en partie les tensions entre rigidité contractuelle et nécessité d'adaptation, du fait d'échanges sur le terrain assez nombreux. Pour les ONG, l'AFD offre « *un suivi limité mais supérieur à celui de la plupart des autres bailleurs* ». En phase d'exécution, les ONG témoignent plutôt de la capacité d'adaptation de l'AFD, qui apparaît comme « *un bailleur plus souple que les autres avec lequel il est possible de discuter directement des aspects de mise en œuvre et de trouver des solutions adaptées* » (Rosner).

Enfin, les AING constatent que la fin du financement de projets marque le retrait complet de l'AFD. Il faut consolider la complémentarité entre des financements élevés répartis sur des cycles précis de moyen terme et des logiques d'intervention plus larges et continues sur des cycles longs (10 ans, voire plus pour un partenariat entre collectivités, davantage encore dans le domaine de la biodiversité par les ONG spécialistes). L'absence de phase de « *décélération* » – que relèvent à la fois Rosner et Brunet<sup>14</sup> – est, entre autres, illustrée par la faible capitalisation *ex post*, tant d'un côté que de l'autre, autour des projets en collaboration. ■

<sup>14</sup> « *Cela est particulièrement regrettable dans le cas fréquent des projets pilotes fondés sur l'innovation et dont la réplique est une raison d'être. Cependant, au-delà du manque de capitalisation, c'est sans doute l'absence de stratégie explicite commune de communication, de démonstration et d'influence lors du projet et après son achèvement qu'il faut constater* ».

## 4. Perspectives

La réforme en cours de l'aide publique au développement française, dans le cadre de la *Revue générale des politiques publiques*, va conduire à modifier le dispositif public de dialogue et de financement avec les collectivités territoriales françaises (et européennes ?) et les ONG françaises et internationales et, notamment, le rôle de l'AFD dans ce dispositif.

La diversification des instruments permettant à l'AFD de financer des initiatives d'acteurs non gouvernementaux est du reste déjà effective. Les appels thématiques à proposition, qui s'adressent plus particulièrement aux ONG sans toutefois exclure les collectivités territoriales, font depuis 2006 partie du dispositif de financement AFD<sup>15</sup>. Les concours locaux de faible montant, entièrement décentralisés sous la responsabilité des agences, permettent également de financer des projets locaux pour des porteurs d'initiative diversifiés, en particulier des acteurs de moins grande taille que ceux concernés par les projets classiques.

Cette nouvelle instrumentation a pour point commun de développer le financement direct, par l'AFD-bailleur, d'initiatives d'acteurs non gouvernementaux-maîtres d'ouvrage, aux différents niveaux (local, sectoriel ou global) de la politique publique française d'aide au

développement. C'est un domaine connexe mais distinct des « partenariats opérationnels », qui constituent l'objet de cette synthèse, réunissant l'AFD, des AING et des partenaires locaux dans l'élaboration, le financement et la mise en œuvre en commun d'actions de développement<sup>16</sup>.

Les deux modalités – financement direct et partenariats opérationnels – sont appelées à se compléter dans l'avenir<sup>17</sup>. Les enseignements à tirer de cette capitalisation concernent la modalité de partenariat et nous conduit à retenir deux grandes leçons pour l'AFD.

La première concerne la nécessité d'enrichir l'éventail des conceptions de montages institutionnels de projet. Paradoxalement, les arrangements de terrain semblent souvent souples, imaginatifs et adaptés au contexte. Ils sont pourtant en tension avec (i) une conception de projet uniformisée – notamment autour des principes d'unicité de maîtrise d'ouvrage et de stricte répartition des rôles ; (ii) un discours parfois convenu – par exemple, les partenaires locaux sont à l'origine de tous les financements AFD ; (iii) des modalités qui ne sont pas toujours adaptées à la nature des partenaires – comme les contrats de prestation de services proposés aux initiateurs d'un projet ; et (iv) un vocabulaire reflétant mal la diversité des réalités du ter-

rain (l'abus d'emploi des termes « maître d'œuvre » et « maître d'ouvrage »).

Il ne s'agit pas de passer à un modèle totalement ouvert et laxiste, mais de faire en sorte que les conceptions de projet – et les modalités adaptées à ces dernières – rattrapent la construction pragmatique, innovante et sans doute désordonnée qui s'est faite spontanément sur le terrain depuis 15 ans. La fluidité des partenariats entre l'AFD et les AING gagnerait sans doute largement à cette avancée conceptuelle.

La seconde leçon a trait au profit qu'il y aurait à s'orienter davantage vers des

<sup>15</sup> Sous l'appellation de Facilité d'innovation sectorielle ONG (FISONG).

<sup>16</sup> Partenariats opérationnels qui peuvent aussi se présenter sous la forme d'une « offre française de partenariat » AFD-collectivité française proposée à une métropole d'un pays pauvre.

<sup>17</sup> Un exemple de cette coexistence nous est donné par l'aide britannique. Le DFID a conçu depuis de nombreuses années des dispositifs spécifiques de financement ONG qui ont permis aux ONG anglaises de faire référence dans le monde. Ces dispositifs reposent en particulier sur deux instruments : le Programme Partnership Agreement (PPA), qui fournit des financements programmes à 15 ONG identifiées comme des acteurs clés, et le Civil Society Challenge Fund (CSCF), plus proche d'une logique de guichet, ciblé sur les priorités définies par le DFID. Malgré cette instrumentation importante, 48 % du financement public aux ONG passait en 2003/2004 en dehors de ces circuits spécifiques de financement direct par le biais des programmes pays du DFID (Wallace, T. with L. Bornstein and J. Chapman (2006), *The Aid Chain. Coercion and Commitment in Development NGOs*, Intermediate Technology Publications Ltd, Rugby).



Il est probablement temps aujourd'hui, à côté d'instruments spécifiques de financement direct, d'ajouter à l'outillage standard de l'AFD des approches programmes multi-acteurs.

S. Münzer

cycles de financement relevant plus d'une approche programme. Cela impliquerait en particulier :

- d'alimenter un dialogue stratégique, organisé suffisamment en amont, autour de thématiques sectorielles prioritaires, notamment avec les AING partenaires potentiels ;
- de nouer des dialogues opérationnels triangulaires avec des partenaires des pays bénéficiaires, voire de construire des « offres françaises » pouvant être proposées à différents partenaires ;
- d'adapter le cycle de projet (dans certains cas selon les pays, les partenaires et les réalisations) pour aller vers une instruction moins rigide, compensée par une programmation régulière négociée entre acteurs du projet et un contrôle *a posteriori* (suivi-évaluation) renforcé, contrebalançant une programmation d'activité *ex ante* moins précise ;

● d'imaginer, si possible et selon la nature des projets, la faisabilité d'une phase de « décélération » (centrée sur l'appropriation et la capitalisation) à l'issue du financement principal AFD.

Ces aménagements sont déjà tous pratiqués (à l'exception du dernier) sur certains secteurs et certains financements de l'AFD. Leur élargissement et leur formalisation contribueraient sans doute à faciliter et à développer les partenariats entre l'AFD et les AING.

Ces deux leçons ont un point commun : elles insistent sur le caractère souhaitable d'une réflexion visant à adapter le dispositif procédural à des projets et des programmes multi-acteurs, de plus en plus fréquents, alors que la relation bilatérale stricte entre l'AFD et un maître d'ouvrage est encore la référence

presque exclusive, notamment du point de vue contractuel.

Inspirée à l'origine par une démarche de financement sur prêts de projets d'ingénierie à vocation économique, l'AFD va depuis 15 ans progressivement à la rencontre de ces acteurs de développement du troisième type que sont les ONG internationales et les collectivités territoriales françaises. La période d'expérimentation doit être désormais considérée comme révolue, même si les méconnaissances réciproques restent importantes. Il est probablement temps aujourd'hui, à côté d'instruments spécifiques de financement direct, d'ajouter à l'outillage standard de l'AFD des approches programmes multi-acteurs qui permettront de multiplier des collaborations fluides au profit des enjeux de développement poursuivis.

## Publications de la Division Evaluation et Capitalisation

---

### Série Notes de synthèse

**N° 5.** Appui aux organisations paysannes en Guinée - novembre 2008

**N° 4.** Quelle microfinance pour l'agriculture des pays en développement ? - septembre 2008

**N° 3.** L'assistance technique résidente financée par l'AFD - novembre 2007

**N° 2.** Aménagement de bas-fonds en Guinée forestière - septembre 2007

**N° 1.** L'efficacité énergétique dans la construction au Liban - mars 2007

### Série Notes méthodologiques

**N° 3.** Les évaluations sont-elles utiles ? Revue de littérature sur « connaissances et décisions », J. Delarue, J-D. Naudet et V. Sauvat - à paraître.

**N° 2.** Fostering impact evaluations at the Agence Française de Développement: a process of building in-house ownership and capacities, J-D. Naudet and J. Delarue - décembre 2007.

**N° 1.** A Comparative Study of Evaluation Policies and Practices in Development Agencies - décembre 2007

### Série Analyses d'impact

**N° 2.** Poverty, Access to Credit and the Determinants of Participation in a New Micro-credit Program in Rural Areas of Morocco, B. Crépon, F.

Devoto, E. Duflou and W. Pariente, EEP- J-PAL- AFD, décembre 2008

**N° 1.** Coton et pauvreté en Afrique de l'Ouest : analyse comparée des conditions de vie des ménages au Mali et au Burkina Faso, S. Mesplé-Somps, A-S. Robillard, J. Gräb, D. Cogneau et M. Grimm, DIAL-AFD - décembre 2008

### Série Evaluation et Capitalisation

**N° 21.** Cartographie des projets d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables du groupe AFD et du FFEM, Claude Briand et Alain Riès - à paraître

**N° 20.** Évaluation de l'usage de la concessionnalité dans les interventions de l'AFD en Afrique du Sud (1995/2005), Alain Riès

**N° 19.** Capitalisation sur la décentralisation et le développement communal au Mali pour la période 2000-2006, Jean-Pierre Lemelle avec la collaboration de Mamadou Ba - octobre 2008

**N° 18.** Améliorer la qualité énergétique des bâtiments : les leçons de quatre programmes FFEM en Chine, au Liban et en Tunisie, Alain RIES et Diane SZYNKIER - septembre 2008

**N° 17.** Efficacité énergétique dans la construction en Chine, Diane SZYNKIER et Alain RIES, - septembre 2008

Le contenu de ce document n'engage que ses auteurs. Il ne reflète pas nécessairement la position officielle de l'AFD ou de ses partenaires.

Directeur de la publication : Jean-Michel Severino.

Directeur de la rédaction : Jean-David Naudet.

ISSN : 1776-1050

Dépôt légal : novembre 2008