

Éditions-Diffusion Charles Léopold Mayer
38, rue Saint Sabin
75011 Paris
tel/fax : 01 48 06 48 86
diffusion@eclm.fr
www.eclm.fr

Les versions électroniques et imprimées des documents sont librement diffusables,
à condition de ne pas altérer le contenu et la mise en forme.
Il n'y a pas de droit d'usage commercial sans autorisation expresse des ECLM.

N° 111

**METTRE
LA COOPERATION
EUROPEENNE
AU SERVICE DES ACTEURS
ET DES PROCESSUS
DE DEVELOPPEMENT**

Document préparatoire
au séminaire de Bruxelles
les 6-7-8 avril 1999

Pierre Calame

SOMMAIRE

Introduction.....	5
<i>1^{ère} PARTIE</i>	9
Les défis majeurs de la coopération européenne	9
A. La coopération européenne, ou le défi de la pertinence	9
B. La coopération européenne, un problème de gouvernance	12
C. Adapter la coopération européenne aux enjeux du prochain siècle	14
<i>2^{ème} PARTIE</i>	17
La recherche de partenariat face aux réalités de la dissymétrie	17
A. Des dissymétries en cascade.....	17
B. La politique d'offre (cf. fiches d'expérience n° 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8)	17
C. C. Le caractère unilatéral des règles et des comptes rendus (accountability)	19
D. La disproportion des moyens humains	21
E. L'inversion de l'unité et de la diversité	21
<i>3^{ème} PARTIE</i>	55
L'intermédiation, un apprentissage jetable	55
A. Les défis de l'intermédiation.....	55
B. La quantité prime la qualité	55
C. Les projets d'infrastructures, meilleur moyen de dépenser vite	56
D. La création d'une classe d'opérateurs intermédiaires	56
E. La faiblesse des apprentissages	57
<i>4^{ème} PARTIE</i>	93
La contradiction entre les objectifs poursuivis et les modalités de leur mise en œuvre	93
A. De l'énoncé des objectifs à leur mise en œuvre : un problème majeur de gouvernance.....	93
B. Une culture largement fondée sur des situations passées.....	93
C. Une organisation cloisonnée, hiérarchique, peu apprenante.	95
D. Des procédures fondées sur une culture de méfiance.....	97
E. Un système de relations et de partenariat à repenser)	99
<i>5^{ème} PARTIE</i>	115
La proposition : une coopération européenne au service des acteurs et des processus de développement	115
A. Sortir de l'ornière.....	115
B. La spécificité de la coopération européenne : faire la mondialisation à visage humain.....	117
C. L'émergence des acteurs depuis le niveau local jusqu'au niveau régional	118
D. Les conditions de transparence et de débat démocratique.....	118
E. Le développement du dialogue entre les peuples.....	119
F. L'aide budgétaire suppose un appui à la gouvernance et à l'élaboration de stratégies.....	120
G. Du contrôle a priori à l'évaluation collective	120
H. Changer l'organisation et les procédures.....	122

Introduction

Ce texte est une étape dans un processus de débat public appelé à nourrir la prochaine Convention de Lomé.

Il prolonge l'esprit de dialogue et le débat qui a précédé la rédaction du Livre Vert.

Le processus a été désiré par Michel Rocard, président de la Commission Coopération et Développement du Parlement Européen, approuvé et soutenu par la Commission Européenne, en particulier par le Commissaire Joao de Deus Pinheiro et les Directeurs généraux Philip Lowe (DGVIII) et Philippe Soubestre (SCR).

Cette implication conjointe de parlementaires européens et de la Commission Européenne dans un processus de débat public est en elle-même signe d'une volonté de dialogue.

Le processus comporte trois étapes : recueil d'avis et d'expériences ; séminaire de réflexion ; forum public de discussion. Le présent texte clôt la première étape et ouvre la seconde.

Le recueil d'avis et d'expériences s'est fait dans un délai très bref (un mois et demi) par deux moyens complémentaires : la remontée de « fiches de cas », réalisée selon la méthodologie rodée depuis plus de dix ans par le réseau DPH (Dialogues pour le Progrès de l'Humanité), a permis de recueillir une grande diversité de points de vue d'acteurs de base et d'experts ; **l'écoute de 25 personnes de la Commission (DGVIII, SCR, Contrôle Financier),** choisies pour leur diversité, leur engagement et leur capacité de distance à l'égard de leur activité quotidienne, a permis d'établir un panorama des analyses, des critiques et des propositions des fonctionnaires en charge pour le compte de l'Union Européenne de la mise en œuvre de la Convention de Lomé.

Dans les deux cas, la liberté de ton était de mise, en dehors du cadre nécessairement contraignant de la négociation de la future Convention. En ce sens, loin de dupliquer la négociation en cours le processus peut contribuer à l'enrichir. Dans les deux cas également, la réceptivité de nos interlocuteurs à l'égard du processus mis en place a été remarquable.

Plus de deux cent fiches de cas ont été réalisées, la plupart riches en information, en points de vue et en propositions, au point que la sélection d'une quarantaine d'entre elles, pour illustrer sans le surcharger le présent rapport, s'est avérée ardue et arbitraire.

Les fonctionnaires de la Commission m'ont, de leur côté, réservé un accueil chaleureux et ouvert. Je craignais de légitimes réticences à l'égard d'une démarche qui s'ajoutait à d'innombrables évaluations, audits, réorganisations. Au contraire, sachant que leurs propos ne feraient l'objet d'aucune exploitation nominale, ils se sont exprimés avec la plus grande franchise.

Le fait le plus marquant est la convergence des conclusions de ces deux démarches dont l'une partait « de la base », des acteurs de terrain, et l'autre « du sommet », de Bruxelles. Cette convergence est porteuse de convictions et d'espérance.

Porteuse de convictions car elle donne du crédit aux critiques, souvent dures, formulées à l'encontre du fonctionnement actuel de la coopération européenne.

Porteuse d'espérance car elle révèle une représentation commune de la crise de la Coopération Européenne ce qui rend possible d'envisager une stratégie de changement.

On objectera à juste titre que le matériau réuni en si peu de temps comporte des lacunes immenses, par exemple l'absence de dialogue avec les représentants des pays ACP, avec le CLONG ou avec des parlementaires européens. Je ne prétends donc pas décrire une réalité sous toutes ses faces mais soumettre à débat un certain nombre d'idées forces.

La Fondation Charles Léopold Mayer, que je dirige, a accepté de cofinancer et de conduire ce processus de dialogue et de débat. C'est une fondation indépendante. Elle n'a dans l'affaire, ni intérêt économique (rien des cofinancements de l'Union Européenne ne lui revient), ni intérêt politique (ses ressources propres lui permettent de ne dépendre ni d'un Etat, ni d'une entreprise, ni d'une église). Mais elle y a une passion, celle d'enrichir les relations entre les peuples du monde.

Une petite équipe s'est constituée pour animer ce processus. Elle s'est donnée corps et âme à cette tâche, d'autant plus enthousiaste qu'elle recevait de ses interlocuteurs des manifestations vives d'intérêt.

Nous avons eu à cœur de tenir compte de toute la richesse d'information qui nous est parvenue au cours du mois et demi de cette première phase. Nous avons fait de notre mieux. J'assume personnellement les propos qui vont suivre. Je n'ai retenu ici que l'essentiel, avec tout ce que cela implique de subjectivité.

Au contraire de ceux qui liront ce texte je n'étais pas, il y a peu, familier de la Coopération Européenne. J'étais de ceux pour qui FED et Budget, STABEX et SYSMIN, PIN et cogestion étaient les mots d'une langue étrangère. J'espère que cette vraie naïveté – qui n'exclura pas sans doute des contresens – sera utile comme est utile le regard ingénu pour ceux que la familiarité à leur objet prive des étonnements initiaux.

J'ai cru de mon devoir de m'exprimer sans retenue et sans les précautions d'écriture de mise dans les dialogues internationaux. Cela m'a paru un devoir d'amitié, d'autant plus vif que les dysfonctionnements sérieux de la coopération actuelle ne signifient en aucune façon que la qualité et les engagements de sa mise en œuvre, à tous les niveaux sont en cause. **Ce qui transparaît au contraire tant des fiches de cas que des entretiens c'est la grande motivation et la haute qualité des acteurs.**

Mais, bien des systèmes globalement insatisfaisants sont mis en œuvre par des personnes compétentes et motivées ; c'est alors le système lui même, l'articulation de ses différents rouages ou plus simplement encore la difficulté de la tâche à mener qui se trouvent en cause. C'est me semble-t-il le cas ici. C'est aussi ce qui justifie l'urgence d'une profonde réforme. Elle est annoncée dans le mandat de négociation de la Commission. Puisse le présent texte et le séminaire qu'il prépare y contribuer. C'est mon vœu le plus cher.

J'ai pris le risque et la responsabilité de formuler, à partir des fiches de cas et des entretiens, une proposition d'ensemble. Cette proposition dont les différents volets se complètent, paraîtra peut-être à certains trop ambitieuse, présomptueuse ou irréaliste. Je voudrais ma conviction que l'irréalisme serait au contraire, dans un domaine comme celui là, de procéder par petites touches successives : compte tenu de l'inertie propre de tout grand système, c'est le meilleur moyen d'être toujours en retard sur les réalités. Puisqu'il s'agit de

fonder sur de nouvelles bases de la coopération entre l'Europe et les pays ACP pour les prochaines décennies, il est, après tout, plus prudent de regarder en avant qu'en arrière.

La proposition et son ambition reposent sur ce qui est devenu pour moi une évidence : l'intégration régionale et la construction de relations de coopération entre régions du monde de degré inégal de développement constitueront au prochain siècle deux piliers complémentaires d'une gestion démocratique et pacifique de la planète.

La Convention de Lomé a constitué à son origine une innovation féconde. Les relations entre l'Europe et les pays ACP doivent constituer dans l'avenir une référence majeure. C'est dire l'ambition qui doit présider à sa renégociation.

1^{ère} PARTIE

Les défis majeurs de la coopération européenne

A. La coopération européenne, ou le défi de la pertinence

- 1.1 La société européenne croit au devoir de coopération, de partenariat et de solidarité avec les sociétés d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. C'est tout à son honneur.
- 1.2 Près de trente ans après les indépendances, le sentiment de culpabilité ou de responsabilité des anciennes puissances coloniales s'estompe. Le temps est révolu où toute difficulté dans un pays d'Afrique était expliquée par l'héritage colonial.
- 1.3 Près de dix ans après la chute du mur de Berlin, les considérations géostratégiques, en particulier la concurrence entre les blocs démocratique et communiste, ont également disparu et les luttes d'influence avec les Etats-Unis d'Amérique ne suffiraient pas à justifier une coopération européenne substantielle.
- 1.4 Il n'est donc pas abusif de parler d'aspiration de la société européenne à la solidarité, au dialogue et à l'échange. Les motivations intéressées n'en sont pas exclues bien sûr. Chaque Etat Membre veille, comme dans les autres politiques européennes, au « taux de retour » de l'effort consenti. Cette attention aux retombées économiques nationales de la coopération européenne est même source de contradictions : on souhaite dans le même mouvement, que les pays ACP se développent et s'autonomisent et que l'argent de l'aide, notamment celui du FED, serve à rémunérer entreprises et bureaux d'étude européens.
- 1.5 Ces contradictions ne sauraient toutefois dissimuler l'essentiel : **la société européenne souhaite contribuer au développement économique et humain des pays ACP. Elle a de ce développement une idée précise, trop précise même, tant la tentation de définir et de faire le bonheur des autres peuples malgré eux est omniprésente quand l'un offre et l'autre reçoit.**
- 1.6 La société européenne souhaite à la fois répondre aux besoins élémentaires des populations les plus pauvres, contribuer à l'émancipation des femmes, soutenir des stratégies de développement intégré et durable, aider à l'émergence d'acteurs sociaux et économiques indépendants et dynamiques, permettre aux pays ACP de trouver leur place dans des échanges commerciaux régionaux et internationaux dont ils sont largement absents – si l'on excepte bien sûr les échanges avec les anciennes métropoles –, consolider d'authentiques démocraties et... les aider à définir eux-mêmes les voies de leur développement.
- 1.7 **Dans la gouvernance, le défi majeur des organisations publiques n'est ni la rigueur de la gestion ni l'efficacité dans la réalisation des projets mais la**

pertinence même de l'action, c'est-à-dire la capacité à répondre aux aspirations profondes de la société, à entrer en dialogue et en partenariat avec les acteurs sociaux. Les intentions sont là, les moyens mis en œuvre sont décalés par rapport à elles. **C'est bien ce défi que rencontre la coopération européenne.**

- 1.8 Elle déploie une batterie impressionnante de dispositifs financiers et techniques tant dans le cadre du FED que dans le cadre du Budget : possibilités d'actions pluriannuelles avec le FED, de prêts avec la BEI, préférences commerciales, financement de projets de développement, aides budgétaires globales, mobilisation aussi bien d'acteurs gouvernementaux que non gouvernementaux grâce à des dons. Tout semble là pour des stratégies intégrées, tout semble possible.
- 1.9 **Le rendement de cette coopération généreuse et ambitieuse semble bien faible au regard des objectifs affichés. Tout se passe comme si les moyens mis en œuvre ne parvenaient guère à atteindre leur cible, comme si la coopération européenne ne parvenait à la « pertinence que par effraction »** : quand par un concours de circonstances, hélas exceptionnel, tout une chaîne d'acteurs se liguaient pour permettre à la coopération d'atteindre son but malgré les procédures plutôt que grâce à elles.
- 1.10 **Le constat est d'autant plus irritant que les procédures semblent toutes bien intentionnées.** Comme si un mauvais génie leur insufflait une vie propre, comme si elles n'existaient plus que pour elles-mêmes, pompant comme une liane parasite la substance de la coopération pour s'en nourrir, croître et prospérer.
- 1.11 **La Coopération Européenne est pleine d'histoires « de poule et d'œuf »** : pour soutenir la naissance de quelque chose il faudrait que ce quelque chose préexiste. Pour aider la société civile à s'organiser il faudrait qu'elle le soit au préalable. Pour permettre à des administrations, rendues plus exsangues encore par les ajustements structurels, de se renforcer il faudrait au préalable qu'elles soient peuplées de fonctionnaires compétents, convenablement payés et ayant le service public pour première préoccupation ; il faudrait qu'elles soient capables de concevoir et de mettre en œuvre des stratégies intégrées, ce dont leurs consœurs européennes sont loin de faire toujours la preuve. Pour appuyer le développement du secteur privé il faudrait qu'il soit assez structuré pour s'instaurer en interlocuteur légitime. Pour aider au développement de la société paysanne il faudrait qu'elle soit regroupée en organisations nationales ou régionales représentatives...
- 1.12 **La Coopération Européenne devrait avoir tous les attributs d'une grande politique publique. Son ampleur et son ambition mériteraient qu'elle soit largement connue de tous les partenaires du Sud. Certains la décrivent même comme une politique « clandestine »,** voulant dire par là qu'elle est connue essentiellement du petit nombre d'initiés qui savent tirer efficacement parti de la manne tombée du ciel : quelques administrations, des opérateurs du Nord – ONG, bureaux d'étude, entreprises, experts en tous genres –, quelques ONG du Sud qui ont su trouver le langage qu'attendaient d'elles leurs partenaires du Nord pour incarner « le peuple » introuvable.
- 1.13 Au fil de l'écoute et de la découverte, en observant la longue chaîne qui allait du contribuable européen au présumé « bénéficiaire de base » des pays ACP, ce

pauvre, cette « population brute » parée simultanément de toutes les vertus et de tous les handicaps, **une métaphore hydraulique s'est progressivement imposée à moi.**

- 1.14 **Dans cette métaphore, les sociétés ACP seraient assimilées à un sol desséché et excessivement compacté, avec une surface presque imperméable. Dans ce sol il y a des capteurs qui mesurent le degré de sécheresse – le degré de dénuement de la société – et en renvoient l'information à un piston qui cherche à injecter l'eau dans le sol. Ce piston c'est la société européenne. L'eau c'est l'argent de la coopération. Elle s'indigne, la société européenne, de voir ce sol desséché, elle s'indigne que l'eau ne parvienne pas à ceux qui en ont besoin : « augmentez la pression dit-elle au Parlement Européen » ! Il le fait sous forme de nouveaux crédits, de nouvelles lignes budgétaires. Veillez à ce que l'eau ne soit pas détournée en chemin : pas question d'augmenter les moyens humains de la mise en œuvre de la coopération ! Attention de ne pas laisser l'eau alimenter la corruption ! Dans l'espoir que l'eau pénètre mieux on fore des tuyaux verticaux dans le sol, en principe pour venir l'irriguer. Ce sont les innombrables ONG et missions d'experts qui se font fort de pallier l'insuffisance des administrations. Les tuyaux verticaux permettent l'illusion : l'eau s'écoule mais s'écoule si vite qu'il n'en reste rien dans le sol et qu'elle retourne à son envoyeur sous forme de rémunération des opérateurs... Les capteurs renvoient à l'opinion publique européenne le message que le sol est desséché... et le cycle recommence.**
- 1.15 D'où un sentiment d'hypocrisie, renforcé par l'usage extensif et abusif des mots. La pleine franchise n'est ni possible ni peut être souhaitable dans les relations internationales et le langage diplomatique a été inventé pour éviter les mots qui fâchent.
- 1.16 L'un de mes interlocuteurs me disait : « la Convention de Lomé a été inventée pour un partenaire idéal ». C'est une autre manière de parler du problème de la poule et de l'œuf. Dans la pratique, le « partenariat » existe dans les discours mais il supposerait un équilibre des moyens et des ressources, une confiance mutuelle qui sont loin d'exister. De ce fait risque de ne subsister que la « cogestion » du FED avec les inconvénients de la lourdeur mais sans les avantages d'un véritable partenariat.
- 1.17 Même usage approximatif de la « conditionnalité démocratique ». Elle permet certes de sanctionner les régimes les plus dictatoriaux, de veiller aux formes mais elle s'accommode volontiers des apparences.
- 1.18 **En définitive, une coopération généreuse à rendement faible, ayant du mal à appuyer efficacement ce qu'elle définit elle-même comme des stratégies authentiques de développement,** impuissante à faire naître et s'organiser les acteurs autonomes de ce développement, qu'ils soient privés ou publics, impuissante à appuyer de véritables processus dans la durée.
- 1.19 La coopération européenne sourit et le miroir lui renvoie une grimace.

B. La coopération européenne, un problème de gouvernance

- 1.20 **Le mauvais rendement de la Coopération Européenne ne découle pas de l'inadéquation de ses intentions ou de l'incompétence de ses acteurs.** Ce rendement n'est d'ailleurs peut être pas plus mauvais que celui des autres coopérations mais ce serait là piètre consolation.
- 1.21 **Il faut en chercher la source dans la difficulté même du problème,** non pour en faire un motif d'impuissance mais dans la conviction que toute stratégie de changement efficace commence par un diagnostic rigoureux et partagé.
- 1.22 **Acceptons d'abord de dire que la gouvernance, c'est-à-dire l'art de la gestion des sociétés et l'art de la conduite des organisations publiques est toujours chose complexe. Il n'est jamais simple d'associer la prise en compte des interdépendances – principe d'unité – et le respect des spécificités de chaque situation – principe de diversité ; de faire coopérer entre eux des acteurs tant publics que privés : de ne pas transformer le souci de rigueur en obstacle à l'initiative ; de faire travailler en confiance et en transparence responsables politiques et administratifs ; de reconnaître dans les relations entre pouvoirs publics et société tous les traits d'un dialogue interculturel où chacun parle sa propre langue et où le malentendu est de règle ; d'harmoniser les rythmes administratifs et politiques avec les rythmes sociaux : de trouver des moyens adéquats pour mettre en œuvre des objectifs parfois contradictoires entre eux...**
- 1.23 **Mais cette complexité est bien plus grande encore dans les situations de coopération où la « chaîne » allant du contribuable au « bénéficiaire » est particulièrement longue ; où les rapports sont particulièrement dissymétriques ; où la diversité des situations rencontrées est extrême et constitue un défi constant aux procédures qui, elles, sont supposées uniformes ; où la jeunesse, l'absence d'histoire commune, le dénuement de la plupart des états du Sud leur permet mal de se comporter en partenaires à part entière.**
- 1.24 **Trois fils directeurs structureront de ce fait le texte. Je les utiliserai tour à tour pour guider le diagnostic et dégager des propositions. Ce sont : la dissymétrie des relations, la longueur et la nature de la chaîne d'intermédiation, les difficultés à concevoir une organisation et des procédures adaptées aux objectifs poursuivis. J'ai vu à cette présentation un avantage majeur : celui de partir de données objectives là où il n'est que trop tentant de formuler des jugements de valeur.**
- 1.25 La dissymétrie est aveuglante. L'un donne et l'autre reçoit. On parle de partenariat mais c'est le donateur qui en définit les termes. Le véritable client de la coopération est, en définitive, celui qui la paie... La coopération ne résulte pas d'une demande mais d'une offre. Tout l'art des « bénéficiaires » est de formuler une demande compatible avec les termes de l'offre.
- 1.26 Cette dissymétrie, dans le cas de la Coopération Européenne, contamine tout, caractérise toutes les étapes et tous les niveaux, marque aussi bien la relation entre les Etats Membres et la Commission qu'entre Bruxelles et les Délégations,

celles-ci avec les Etats, les Etats avec les opérateurs de terrain, ceux-ci avec les bénéficiaires.

- 1.27 C'est pourquoi, sans nier la réalité de cette dissymétrie, nous chercherons les divers moyens de la compenser et de transformer, autant que faire se peut, le don en échange.
- 1.28 Second aspect de la complexité, la longueur des chaînes d'intermédiaires qui va du contribuable européen au « bénéficiaire de base ». Chacun y va de sa solution. Les ONG du Nord, en particulier, se flattent d'aller aux acteurs de base et se posent en alternative aux Etats ACP qui, eux, ne sauraient ou ne voudraient le faire. La réalité est bien plus nuancée et le problème de plomberie demeure.
- 1.29 Problème de plomberie en effet. La Commission est amenée à gérer plusieurs milliards d'écus par an et son unité de compte est le million d'écus. Il faudrait atteindre avec cela les habitants des campagnes et des villes, accompagner les processus lents et subtils des sociétés qui se développent et se transforment et, le tout, en produisant des effets visibles de loin par la population européenne ! On comprend que revienne comme une ritournelle l'idée qu'il y a « trop d'argent à dépenser et trop peu de personnes pour le gérer ». Dans une coopération de ce type le choix de chaînes d'intermédiaires allant des gros réservoirs aux petits robinets est décisif. Beaucoup de propositions porteront sur les formes d'intermédiation.
- 1.30 Dernière dimension de la complexité, l'adéquation des formes et des cultures d'organisation, des procédures et des pratiques effectives aux objectifs poursuivis. C'est souvent le talon d'Achille des organisations publiques et la Commission ne faillit pas à la règle.
- 1.31 Dans toute politique de coopération il faut, en effet, d'abord satisfaire le commanditaire, c'est-à-dire dans le cas de l'Europe, les Etats Membres et leurs opinions publiques. L'organisation et les procédures sont profondément marquées par cette nécessité, peu compatible avec la recherche d'une pertinence de l'action sur le terrain.
- 1.32 Pour lever cette contradiction il faudra à la fois agir en direction des commanditaires – l'opinion publique, le Parlement Européen –, transformer la culture de la Commission et développer de nouvelles pratiques.
- 1.33 Depuis Lomé V, il est fait mention de la place des acteurs non étatiques du Nord et du Sud dans le développement. Les négociations du futur accord de coopération vont plus loin dans ce sens. Le mandat de l'Union Européenne souligne explicitement la nécessité d'appuyer l'émergence et l'organisation des acteurs économiques et sociaux, des processus plutôt que des projets.
- 1.34 Beaucoup ont également conscience que la multiplicité des instruments et des procédures si elle offre une large palette d'opportunités, a par contre, l'inconvénient majeur de cloisonner l'action. L'énergie est consacrée à la mise en œuvre des procédures plutôt qu'à la recherche d'une action pertinente. La Commission propose donc de réduire le nombre d'instruments les faisant passer de six à deux.
- 1.35 Appui aux acteurs et aux processus, simplification des instruments, les mots vont dans le bon sens. Il s'agit maintenant de donner chair à ces bonnes intentions. Ce ne sera possible qu'en relevant les trois défis difficiles de la dissymétrie, de l'intermédiation et de l'adéquation du système aux objectifs poursuivis.

C. Adapter la coopération européenne aux enjeux du prochain siècle

- 1.36 **Les sociétés changent vite, celles du Sud plus vite encore que celles du Nord.** Un fonctionnaire de la Commission me faisait observer que l'Union Européenne a curieusement privilégié la coopération d'Etat à Etat quand beaucoup de pays ACP étaient sous régime dictatorial et s'est mise à se méfier des Etats quand ceux-ci se sont essayés à la démocratie.
- 1.37 **La vitesse du changement produit inévitablement des décalages : chacun raisonne en gardant en tête ce qu'était l'autre à une autre phase de son histoire.** L'exemple le plus révélateur, pour la Coopération Européenne, est celui des ONG et des experts. Tandis que depuis trente ans s'est constitué dans les pays ACP un vivier de personnes formées qui ne trouvent pas à s'employer dans les administrations ou dans le secteur privé, l'Europe continue à privilégier les ONG et les experts du Nord.
- 1.38 **Si l'on veut bien oublier un instant le poids de l'histoire et la manière dont elle a façonné les images réciproques, les perspectives de la coopération entre l'Europe et les pays ACP sont immenses dans le siècle qui s'ouvre.**
- 1.39 **La donnée majeure de notre époque n'est pas la globalisation économique, c'est-à-dire l'illusion récente et passagère que tous les problèmes économiques, sociaux, politiques et écologiques seront résolus par le libre jeu du marché mais c'est la mondialisation : une planète où les défis et les avenir sont de plus en plus interdépendants.**
- 1.40 **Pour gérer cette unique et irremplaçable planète sous des formes un tant soit peu démocratiques il n'y guère d'autre solution que de favoriser l'émergence de régions du monde et de développer entre ces régions des liens humains, économiques, politiques.**
- 1.41 **L'Union Européenne est, malgré les critiques qu'on peut lui adresser, la seule construction pacifique d'une région du monde et la Convention de Lomé le seul exemple significatif d'une coopération organisée, à long terme, entre régions du monde d'inégal développement.**
- 1.42 La spécificité de la Coopération Européenne avec les pays ACP, beaucoup la ressentent. La Banque Mondiale – souvent prise par les fonctionnaires de Bruxelles comme terme de comparaison – ne peut agir que par des prêts. Les Etats Membres de l'Union pour leur part n'ont pas la responsabilité de la politique commerciale. L'Union, elle, a la vocation et les moyens d'appuyer la naissance d'entités régionales avec lesquelles construire un dialogue.
- 1.43 **Pour être à la hauteur de son ambition, le dialogue que fait naître la Convention de Lomé ne peut et ne doit se limiter à des relations entre bureaucraties. La Coopération Européenne ne peut être l'appui d'une bureaucratie à une autre. Il faut consolider l'implication des acteurs européens dans le dialogue et aider à l'émergence et la consolidation des acteurs des pays ACP. Il faut construire le dialogue entre les peuples.**

- 1.44 Le dialogue, dans le passé, a pris des formes plutôt paternalistes, était conçu comme un apport de « ceux qui savaient et avaient » – au Nord – à « ceux qui ne savaient pas et n'avaient pas » – au Sud.
- 1.45 Il semble possible, avec les nouvelles générations qui arrivent à maturité dans les pays ACP et n'ont pas été marquées par la période coloniale, de faire entrer le dialogue dans l'âge adulte, d'en faire un travail en commun sur des défis communs.
- 1.46 On évoque de façon récurrente l'image d'un « plan Marshall » en faveur des pays les plus pauvres. L'analogie est à la fois inadaptée et intéressante. Elle est inadaptée prise au pied de la lettre. Le plan Marshall a injecté des capitaux et des équipements dans une Europe physiquement détruite mais qui avait préservé ses savoirs faire et ses institutions. Une telle injection massive dans des pays ACP où les institutions font défaut ne ferait qu'accroître le gaspillage et la corruption. L'analogie devient intéressante, par contre, si l'on pense à un effort massif en faveur de la construction des acteurs et des institutions.
- 1.47 Encore faut-il que la méthode de négociation, l'organisation de la coopération, les procédures et surtout les modes de faire se prêtent à ces nouvelles perspectives. C'est tout l'enjeu des réflexions et des propositions qui suivent.

2^{ème} PARTIE

La recherche de partenariat face aux réalités de la dissymétrie

A. Des dissymétries en cascade (*cf. fiche d'expérience n° 1*)

- 2.1 Faites ce que je dis, ne dites pas ce que je fais. Demandez, mais à condition de demander ce que je suis prêt à vous offrir. Tel pourrait être, en résumé, l'état des dissymétries.
- 2.2 **Les dissymétries se retrouvent à tous les niveaux, vécues à Bruxelles dans les rapports avec les Etats Membres et le Parlement, vécues sur le terrain dans les rapports avec les Délégations de l'Union Européenne, avec les administrations nationales, avec les ONG du Nord, avec les acteurs non gouvernementaux des ACP et de l'Union Européenne.**
- 2.3 Les dissymétries se manifestent sous une multitude de formes que nous allons décrire l'une après l'autre. Elles constituent autant de démentis à l'idée de partenariat et s'organisent autour de trois figures majeures : la politique d'offre ; le caractère unilatéral des règles et la dissymétrie des moyens ; l'inversion de l'unité et de la diversité.
- 2.4 **Cette dissymétrie existe dans toute coopération.** David Naudet, qui analyse depuis de longues années les politiques de coopération, le souligne avec force : « la Coopération reçoit peu de messages de ses clients qui ne sont pas en position de se plaindre ou même de se prononcer sur un appui gratuit ». Cette remontée de la parole est encore compliquée dans le cas de la coopération européenne faute de mécanisme de dialogue avec les acteurs non étatiques.

B. La politique d'offre (*cf. fiches d'expérience n° 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8*)

- 2.5 **Priorité aux plus pauvres, approche intégrée de la lutte contre la pauvreté et de la compétitivité internationale, développement durable, énoncé de stratégies intersectorielles dans le cadre de programmes indicatifs nationaux, décentralisation créant de nouvelles relations avec la société civile à la base, politiques de santé associant les populations... les préconisations de la société à l'égard des pays ACP sont innombrables et rares sont celles qui sont réellement mises en œuvre par les Etats membres de l'Union dans leur propre pays...**
- 2.6 La dissymétrie commence très tôt, avec les relations entre les pays membres, le Parlement et la Commission. Dès le départ, la Commission est soumise à des injonctions contradictoires : dépenser plus, plus vite, avec plus de rigueur, plus de

pertinence mais à condition de ne pas augmenter les moyens humains. Résoudre les contradictions n'est pas l'affaire de celui qui préconise.

- 2.7 Elle se poursuit avec les préconisations relatives aux priorités à respecter, qui se traduisent par une multiplication des lignes budgétaires « Le Parlement, dit un fonctionnaire de Bruxelles, n'a qu'un moyen de faire faire à la Commission ce à quoi il croit : créer une ligne budgétaire ». Un autre souligne : « chaque Etat membre à l'occasion de sa présidence veut satisfaire son opinion publique et à chaque fois cela devient une ligne nouvelle ». Un troisième « chaque sommet mondial a conduit à créer une ligne spéciale, sans parler des lignes pays ».
- 2.8 **Les priorités du Nord, dont la Commission doit ensuite se faire le porte parole, s'expriment à la fois par des budgets à dépenser, par des conditionnantes à respecter et par des secteurs à privilégier.** Les bailleurs de fonds n'ont pas le temps. « On a l'impression de parler des langues différentes ». Tout se passe comme si le moment d'un vrai dialogue n'existait jamais. Comme le souligne un fonctionnaire : « **il y a un véritable déficit de dialogue avec les sociétés car les mécanismes de négociation ne permettent pas le dialogue** ». Quant aux Programmes Indicatifs Nationaux (PIN), ajoute un autre, « c'est souvent nous qui les faisons ».
- 2.9 En théorie, les priorités du pays sont formulées lors de l'élaboration des Programmes Indicatifs Nationaux. Je n'ai pu, en si peu de temps, me faire une opinion sur le mode d'élaboration des programmes. L'image générale renvoyée tant au Nord qu'au Sud est néanmoins que, sauf quelques exceptions souvent citées, les fonctionnaires européens jouent un rôle essentiel dans l'élaboration de ces programmes d'une part en raison de leur connaissance des procédures et de ce qui est recevable d'autre part en raison de l'affaiblissement des Etats ACP sous les coups de <?> des ajustements structurels.
- 2.10 C'est là aussi un problème très classique de gouvernance : la nature des financements disponibles pré-structure à tous niveaux l'expression même des besoins.
- 2.11 **Cette cascade de dissymétries se retrouve au niveau du terrain. Pas étonnant que les fiches de cas recueillies les soulignent avec virulence. La Coopération, disent nos partenaires, est dans une large mesure la mise en œuvre de l'agenda des pays riches. L'offre suscite, dans le Sud, son propre miroir.** Chaque pays fait des choix non ancrés sur les réalités de terrain. L'expression des besoins est regardée à travers le prisme des priorités du Nord. Beaucoup d'ONG sont des voyageurs de commerce avec sous le bras le catalogue des produits prédéterminés par leurs propres compétences, par la commodité de gestion et par ce qui a été « vendu » à la Commission. A charge pour les communautés de base de formuler leurs « besoins » en fonction de cette offre venue d'ailleurs.
- 2.12 **Encore pourrait-on s'en accommoder si cette offre était stable. Malheureusement le client est versatile. Il faut à chaque fois refaire la copie pour coller à la mode.** « J'ai connu pas mal de modes qui se sont succédées, dit un fonctionnaire de Bruxelles. Actuellement, la mode dans les projets des ONG c'est le micro crédit, les activités créatrices d'emploi, les femmes – on fait remplir des formulaires sur la prise en compte des problèmes de genre dans les projets

instruis – le développement durable qu'on retrouve maintenant dans tous les projets ». « Le récipiendaire devrait avoir plus à dire, ajoute un autre, mais il y a des domaines plus sexy que d'autres ».

- 2.13 On retrouve, sur le terrain, les effets ravageurs de ces modes quand elles sont promues simultanément par tous les donateurs, quand la même société locale au Burkina Faso est confrontée soudain à une invasion de projets de micro crédit sans cohérence entre eux, sans inscription dans la construction d'un système financier viable, comme si pouvaient se multiplier comme par enchantement les activités générant des revenus !
- 2.14 **N'est-il pas paradoxal que l'on veuille inciter – à juste titre – les pays ACP à créer des conditions juridiques et fiscales stables et transparentes pour les investisseurs mais que l'on n'applique pas cette même exigence de stabilité et de transparence à la Coopération Européenne ?**
- 2.15 La dissymétrie a aussi pour effet d'amortir les messages remontant du terrain. Un partenaire du Sud parle même de « l'autisme » de Bruxelles. Pour être excessif le terme est évocateur. A contrario, les réprimandes « venues du sommet », les injonctions des Etats Membres et du Parlement ont vite force de loi. On le voit actuellement à la manière dont « l'affaire ECHO » renforce les tendances bureaucratiques et les contrôles a priori en dissuadant de prendre tout risque et en diluant les responsabilités.

C. C. Le caractère unilatéral des règles et des comptes rendus (accountability) (cf. fiches d'expérience n° 9, 10, 11, 12, 13)

- 2.16 **Dans la mise en œuvre de la règle, la dissymétrie s'exprime d'abord par l'unilatéralité des exigences d'information, de transparence et de contrôle.** Là aussi nous retrouvons la cascade de dissymétries.
- 2.17 Cela commence à Bruxelles. Les Etats Membres exigent la transparence de l'action de la Commission. Il entendent contrôler les engagements au delà d'un certain montant. Mais la réciproque n'est pas vraie. Les Etats Membres ne se sentent pas tenus de rendre compte de leur propre coopération. Ils veulent une évaluation d'ensemble de la Commission de Lomé mais ne sont pas disposés, sauf exception, à soumettre leur propre coopération à la même évaluation.
- 2.18 Même chose avec le Parlement. Il est fondé à juger de la rigueur avec laquelle la Commission s'acquitte de sa mission. Celles-ci n'est pas autorisée à lui opposer ses propres contradictions.
- 2.19 Et la dissymétrie se poursuit tout le long de la chaîne. Chacun a à rendre compte au dessus mais pas réciproquement. Le caractère tatillon des comptes à rendre est tel, dit un partenaire sur le terrain, que l'« on s'en remet à un fonctionnaire qui connaît les rouages ».
- 2.20 Beaucoup d'ailleurs décrivent la coopération menée dans le cadre de la Convention de Lomé comme un système « opaque ». Certes il y a des consultations mais **« il y a dissymétrie flagrante dans l'information, les**

capacités à influencer les règles du jeu, les moyens dont dispose chaque acteur pour faire des propositions ».

- 2.21 Beaucoup, à Bruxelles, soulignent à juste titre le déficit de capacités gestionnaires et comptables des administrations des pays ACP. Mais on découvre au hasard d'une conversation qu'il n'y a pas de véritable échange entre les Délégations de l'Union Européenne sur leurs propres outils de suivi.
- 2.22 De même, des fonctionnaires soulignent la difficulté des pays ACP à adopter des démarches intersectorielles. Mais les critiques des pays ACP à l'égard des contradictions entre la Politique Agricole Européenne (PAC) et la politique de coopération ne trouvent guère d'écho en Europe.
- 2.23 **Méthodes, conditionnalités et évaluations sont définies elles aussi de façon unilatérale.** « Pourtant, ce devrait être à la Coopération de s'adapter aux acteurs et non les acteurs à la procédure ! » s'écrit un partenaire du Sud. En écho, un fonctionnaire reconnaît : « la qualité des projets dépend de la qualité des acteurs et de leur connaissance des procédures... mais c'est vrai qu'elles ne sont pas claires et changent souvent ».
- 2.24 **La conditionnalité des aides, formule copiée de la Banque Mondiale, n'est pas en soi illégitime.** On conçoit que la société européenne ne veuille pas participer à la survie des régimes dictatoriaux, au fonctionnement d'administrations inefficaces ou corrompues ou même que la prise en charge de l'action sociale permette à des Etats de transférer leurs budgets propres sur l'achat d'armement ou sur la conduite de conflits armés.
- 2.25 **Par contre, l'expression même en est maladroite,** surtout si dans la pratique elle privilégie les apparences. « Tu réformes, on paie, tu stoppes les réformes on bloque les crédits » résume Thierry Lasalle à propos de Madagascar. Mais la plupart des « conditions » à réunir, en matière de démocratie, de gestion administrative, de qualité de la justice et, plus récemment, de bonne gouvernance résulteraient d'efforts de longue haleine... et demanderaient une aide internationale dont les résultats seraient peu visibles à court terme. Toujours le problème de poule et d'œuf.
- 2.26 **Il est en vérité plus facile de poser des conditionnalités strictement politiques, telles que des réformes macro-économiques ou la tenue d'élections, que d'aider une société à s'inventer des bases nouvelles.**
- 2.27 **Tous les fonctionnaires que j'ai rencontrés en sont conscients et plaident pour le passage de la conditionnalité au contrat.** « Ce qui compte, souligne l'un, c'est l'accompagnement d'une tendance plutôt que le point de départ ». Et un autre de nuancer « nos partenaires sont habitués à dire : on va faire ce que vous dites ; alors on pose des conditions mais comme après on veut dépenser notre argent si les conditions ne sont pas respectées on donne un nouveau délai pour la faire ».
- 2.28 **Plus encore que les conditionnalités, qui touchent surtout les gouvernements, c'est le caractère unilatéral et inadapté des procédures qui frappe et préoccupe les acteurs à la base. Rien ne semble négociable.** Les procédures exigent beaucoup trop de détails de la part des bénéficiaires de l'aide, des garanties bancaires qu'ils ne peuvent offrir,

imposent des temps d'instruction, des arrêts et des reprises, qui sont souvent incompatibles avec les dynamiques sociales.

- 2.29 Symétrie, partenariat, contrat les mots se renvoient l'un à l'autre... Mais pour qu'il ait partenariat il faut qu'il y ait estime mutuelle or, ressent ce partenaire du Sud, « dans ce partenariat la partie inférieure n'est pas respectée par l'autre ». La confiance suppose, comme le dit très bien un fonctionnaire que « l'on accepte de décrire ses problèmes avec simplicité ». C'est parfois le cas. Cela suppose aussi que ce ne soit pas toujours le partenaire du Sud qui ait à se déshabiller devant celui du Nord : il faut que les acteurs du Sud aient les moyens d'interpeller collectivement et vigoureusement la Commission sur ses pratiques.

D. La disproportion des moyens humains (cf. fiches d'expérience n° 14, 15, 16)

- 2.30 **Dernière dissymétrie, et non des moindres, celle des moyens humains.** Une fois encore elle se trouve posée à différents niveaux. Vue de Bruxelles, la dissymétrie qui frappe est celle des moyens humains engagés dans la coopération internationale par les Etats Membres et la Banque Mondiale en comparaison de ceux de la Coopération Européenne. Un fonctionnaire faisait observer que certaines Délégations ne tentaient pas vraiment de faciliter la coordination entre Etats Membres... faute de moyens humains de le faire.
- 2.31 **Mais, c'est la disproportion des moyens entre l'Europe et les pays ACP qui est la plus criante.** Un dessin humoristique représente une cahute dont le frontispice porte « Ministère des travaux publics » tandis qu'à côté un flamboyant building porte « Assistance technique au Ministère des travaux publics ». Beaucoup soulignent que les administrations du Sud n'ont qu'un stylo pour faire face à d'innombrables procédures et que les fonctionnaires pour survivre doivent se trouver un deuxième emploi dans une ONG tandis que la moindre ONG roule en 4 X 4.
- 2.32 **D'où le malaise, souvent exprimé par les fonctionnaires eux-mêmes, devant le discours sur la corruption des administrations des pays ACP. S'il n'est guère possible de tolérer la corruption et le détournement de l'aide il faudra bien quand même aborder en toute franchise la question des moyens respectifs.** Si on n'y parvient pas, la situation restera ce qu'elle est aux dires de beaucoup : fonctionnaires des Délégations et cohortes d'experts se substituent plus ou moins totalement aux autorités du pays « pour que les projets sortent ».

E. L'inversion de l'unité et de la diversité

- 2.33 L'inversion de l'unité et de la diversité, l'inversion du concret et de l'abstrait sont des caractéristiques classiques du fonctionnement bureaucratique. Ainsi, tandis que chaque être humain perçoit l'unité et l'unicité de sa vie, l'administration découpe sa vie en rondelles mais la classe dans des catégories homogènes.

- 2.34 **L'administration voit bien souvent la diversité sous forme de dispositifs cloisonnés qu'elle applique uniformément à la société sans être en mesure de reconnaître la diversité de la société elle-même.**
- 2.35 **De même, plus les procédures sont complexes, plus l'effort pour y entrer est long et difficile et plus c'est la procédure elle-même qui devient la réalité tandis que la réalité à laquelle la procédure s'applique devient une abstraction.**
- 2.36 Dans les deux cas, on renvoie à la société, et souvent aux plus démunis de ses membres, le soin de faire leur affaire de la complexité administrative.
- 2.37 La Coopération internationale en offre de beaux exemples bureaucratiques et **la coopération européenne n'échappe pas à la règle.**
- 2.38 Un fonctionnaire fait observer : « on impose aux Chefs de Délégations depuis Bruxelles des politiques uniformes alors que ce qui marche dans un contexte ne marche pas dans un autre ». **« Ce qui prime c'est la diversité, il n'y a pas deux situations identiques »** remarque un autre. **Malheureusement, le système peine à reconnaître cette diversité.** Toute son énergie tournée vers la gestion de sa propre complexité il ne lui en reste pas pour assumer celle des autres. Souvent, les procédures se sont stratifiées dans le temps, en fonction des sensibilités et préoccupations des fonctionnaires et des situations qui leur ont donné naissance. Cela donne déjà une prime au gestionnaire de procédure.
- 2.39 Si déjà les opérateurs du Nord ont du mal à s'y retrouver au milieu des « 87 bases légales différentes qui s'appliquent à l'action extérieure de l'Union Européenne », que dire des Etats et des acteurs économiques et sociaux des pays ACP ! Ils sont confrontés à une multitude de bailleurs de fonds publics ou privés dont chacun a ses procédures et ses exigences. Comme le note David Naudet à propos du Burkina Faso : « l'intervention de chaque donateur selon des stratégies, des procédures, des règles de partenariat, des montages institutionnels et des champs d'action qui lui sont propres, crée un paysage surchargé, confus, mal maîtrisé par les acteurs nationaux et locaux et n'autorisant ni durabilité et reproductibilité, ni équité nationale, ni politique nationale du territoire ».
- 2.40 **Plus les exigences venues d'en haut sont diverses, plus la procédure est complexe et plus les projets doivent être simples, sans rapport avec la complexité de la société.** Et plus les obligations de moyens sont définies haut moins les adaptations sont possibles. « On travaillait plus pour respecter les procédures que pour atteindre les objectifs » souligne un acteur du Sud. Les variations sur ce thème sont innombrables dans les témoignages recueillis.
- 2.41 De nouveau un problème classique de gouvernance : **pour être certaines de faire respecter leurs objectifs, les organisations publiques tendent à les transformer non en « obligations de résultat », à charge pour les acteurs de trouver les moyens de les atteindre, mais en « obligations de moyens » uniformes qui s'imposent aux acteurs,** et qui ne fait droit ni à la créativité des acteurs, ni à la diversité des situations, ni à l'adaptation des stratégies aux circonstances. On retrouve dans la coopération européenne cette propension.
- 2.42 Cette inversion de l'unité et de la diversité est renforcée bien entendu par la centralisation du pouvoir qui vise à gérer la complexité « en haut de la pyramide ». « Malgré sa conscience des spécificités du dossier la Délégation n'a pas eu de marge de manœuvre car celle doit se référer sans cesse au siège », note désabusé un acteur du Sud

Entretien avec l'anthropologue El Hadji H. Magassa : voyage dans le mythe de la coopération et confrontation avec le réel

Mise en perspective historique, socio-culturelle, politique et économique des logiques actuelles de la coopération européenne avec l'Afrique

El Hadji H. Magassa se présente comme issu d'un parcours pluridisciplinaire l'ayant conduit de la linguistique à l'anthropologie vers l'économie. Ce faisant, ses objectifs étaient de sortir de l'enfermement académique et d'ouvrir son bureau d'ingénierie-conseil pour le développement rural afin d'une part, de résoudre les problèmes matériels et d'autre part, de bénéficier d'une liberté intellectuelle.

Interrogé sur la coopération européenne, H. Magassa s'oriente immédiatement dans les dédales historiques, culturels, sociaux, politiques et économiques de celle-ci afin d'en présenter une vision syncrétique tout en l'inscrivant dans la dynamique, le va-et-vient du rationnel à l'irrationnel.

« Je ne connais pas suffisamment la coopération européenne. Mais, je l'ai vécue à travers deux occasions fortes avec le programme de microréalisation malien (financé sur le 7ème Fonds Européen de Développement) et avec le success-story de la coopération européenne au Mali, à savoir le périmètre rizicole dans la région de Mopti ».

A ces deux occasions, il n'a jamais été sollicité par la Délégation de la Commission Européenne au Mali, mais directement par la porte de Bruxelles grâce à des connaissances personnelles ou des bureaux d'études « du Nord ».

« Ces expériences suffisent pour analyser, le type de coopération que l'on mène, sous l'angle de ses richesses et de ses limites :

– l'expert national a une fonction d'accompagnement sans pour autant avoir à l'entrée ou à la sortie (du projet) un grand rôle. Il est guide touristique, il conduit les bailleurs de fonds de site/projet en site/projet. Donc, ce qui au départ est supposé aboutir à un transfert de compétences est limité. Cela est lié au type même de l'aide dans laquelle le projet est construit autour de la somme à dépenser.

– toutefois, dans ce cadre, l'UE semble tout de même plus ouverte, plus généreuse dans ses honoraires comme dans ses idées. Paradoxalement, c'est un espace de coopération « mentalement » plus ouvert mais « physiquement » étroitement fermé par tout un jeu institutionnel et juridique auxquels les européens sont attachés qui certes permet des choses (des projets), mais qui ne donne pas l'occasion d'aller dans les erreurs avec les gens ».

– Selon H. Magassa, la coopération UE-ACP s'inscrit dans un cadre dans lequel se construisent et se reconstruisent des relations d'Etats à Etats, dans les limites de ce que les pays bénéficiaires peuvent capter de l'aide. Ainsi, la spécificité de la coopération européenne tient à ce qu'elle s'est beaucoup construite, à partir des indépendances, avec l'avantage de le faire avec des relations multilatérales en se donnant toujours l'interface institutionnelle et juridique : « la CEE se donne l'ACP et non l'inverse ». Là, l'héritage des relations est revivifié.

– Dans une perspective plus globale et plus socio-politique il affirme notamment que la coopération c'est de l'échange, donc une relation d'offre et de demande. « Il s'agit de savoir qui offre quoi et qui demande quoi. Et, le plus souvent, c'est l'offre qui construit la demande de la coopération en Afrique. Du paysan au haut fonctionnaire national on est tous rodés pour faire une demande qui corresponde à l'offre. Cela témoigne de l'antériorité de ces relations. Celles-ci sont construites par rapport à deux gros héritages : celui colonial mais surtout, celui plus ancien, du commerce ».

** H. Magassa tout en avançant dans son discours tient à préciser à ce niveau qu'il ne fait le procès de personne, mais décrit une logique de relations ; celles transatlantiques du commerce triangulaire.*

« Celui-ci a le mérite d'exister mais il a une fonction de représentation et non de règlement des problèmes. Ça n'est pas sa nature. Par conséquent, même si la volonté politique est affirmée, même si diplomatiquement les formes institutionnelles et juridiques sont mises en place le problème de fond n'est pas réglé. Et, l'échange se limite à la ventilation des rapports sans que l'on puisse dire qui est le père, qui est la mère. Cela conduit à des frustrations des deux côtés ».

** H. Magassa ajoute que face à une démarche unitaire de l'UE, on assiste à l'émiettement, la dispersion des capacités de la demande africaine.*

« L'Afrique ne se regroupe que sur demande extérieure, par rapport à l'unité du marché. En outre, ce dernier se définit par l'échange sur la base de produits et non de l'idée que les africains ont d'eux-mêmes qu'ils seraient capables d'avoir, d'exprimer et de communiquer. Ainsi, ils présentent l'idée qu'on leur demande et rentrent alors dans un jeu pervers dont on ne sait plus où il s'arrête. Il n'y a donc pas du côté africain de correspondant socioculturel dans ses relations compétitives et mondiales d'offre et de demande ».

– H. Magassa insiste en soulignant que le côté mental de la coopération est très grave sur le plan humain car il est orienté par des questions d'opportunité et fondé sur un vide si important qu'on se demande comment cela peut tenir. Ce vide est, de l'avis d'H. Magassa, si grand qu'il est porteur de toutes les crises, les risques. Les gens ont perdu leur identité et ils n'ont pas, comme en Europe, de dessein, d'aventure (telle que la construction européenne) dans lequel ils peuvent s'inscrire individuellement sur une vie, un temps long générateur de dynamiques et de perspectives.

« Sur le vide invoqué, les institutions, les procédures font office de contenu ». C'est dans cette perspective, qu'il aborde la logique projet. « Cette dernière correspond, tout le monde en convient désormais, à une réaction épidermique : il y a un manque, il faut le régler. Cela s'inscrit donc dans l'urgence et non dans une unité de pensée dans laquelle s'insérerait un programme, un plan, un projet ».

– Sur la question de l'avenir de la coopération, H. Magassa hésite puis sourit :

« si on a l'idée du temps, de l'histoire et de la prospective, on est forcé de constater la linéarité. Plus ça change, plus c'est la même chose. Le vide qui laissait jusque là une certaine marge de manœuvre aux africains, est devenu explosif car il y a perdu la réalité de son image. Cela manque d'élan et d'innovation de part et d'autre, et d'éclairage des situations de pièges ».

L'homme de foi qu'est El Hadji H. Magassa conclut en soulignant que cela se construit pour lui sur des valeurs immatérielles : la gestion de ce vide, de cette crise en Afrique suppose que la peur que l'Afrique à de se quitter, de s'assumer soit surmontée.

COMMENTAIRES : Pour El Hadj H. Magassa, il était nécessaire de développer son discours sur la coopération européenne en intégrant une vision historique afin d'une part, d'avoir celle prospective et d'autre part de saisir les logiques actuelles par lesquelles vit la coopération.

De plus, de par la formation d'H. Magassa, cet échange apporte un éclairage de la coopération recentré sur l'homme et la société. Il s'agit d'une mise en perspective de la coopération qui révèle quelques processus inconscients ou cachés de celle-ci, lesquels influent sur sa forme et son fonctionnement actuel. En ce sens, il me semble que cette parole d'un africain anthropologue, imprégné de la culture de son pays et de son continent, œuvre une voie particulière de réflexion dans cette période de mutation de la coopération européenne.

Celle-ci, dans ce jeu de miroir évoqué H. Magassa, s'est vidée de son sens, de sa qualité mentale et ne tiendrait plus que par ses cadres juridiques et institutionnels.

NOTES : Fiche basée sur l'entretien avec El Hadj Hamidou Magassa, anthropologue et consultant socio-économiste au SERNES, le 04/02/99

BELLINA, Séverine – 1999/02/04

Organisme : Centre d'Etudes et de Recherche en Administration Publique, Faculté de Droit, Université Pierre Mendès France, Grenoble II

Adresse : 60, rue Théodore Ravanat. 38 340 VOREPPE ; Tel 04 76 50 05 04 ; sbellina@caramail.com ; 9056827@etud.upmf-grenoble.fr

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : IMAGE DE L'AIDE ; COMMERCE TRIANGULAIRE ; COOPERATION EUROPEENNE ; HISTORICITE DE LA COOPERATION ; MICROREALISATION ; PROSPECTIVE ; PERTE DE SENS DE LA COOPERATION

Relation entre acteurs : RELATION OFFRE DEMANDE

Blocages :

Propositions :

Outils financiers :

Géographie : MALI ; PAYS ACP ; AFRIQUE

Comment est conditionnée la définition des politiques de développement menée par l'Union européenne ?

De l'importance prépondérante de ce qui se décide en Europe sur ce qui devrait se décider conjointement

En 1995, le Conseil de l'Union Européenne a demandé une évaluation globale de l'aide au développement de l'UE aux pays ACP, Amérique latine, Asie et région méditerranéenne, dans le but d'améliorer la façon dont sont conduites les activités de coopération, et de préparer la future politique européenne dans ce domaine. Cette évaluation « officielle », externe et de grande envergure, a été confiée à un consortium de bureaux d'études européens. Nous nous limiterons ici à l'évaluation de la coopération UE-ACP, analysant la coopération dans six pays et une « région » ACP.

Une première partie des conclusions concerne le système de définition des politiques de développement européennes. Les évaluateurs distinguent les « politiques développement » à appliquer à l'ensemble des Etats ACP (éradication de la pauvreté, environnement, la santé, complémentarité des actions entre Etats membres...) ; des orientations politiques définies dans chacun des pays « partenaires » dans le cadre des « Programmes Indicatifs Nationaux » (ou régionaux) définis pour cinq ans.

EN EUROPE, CA SE COMPLIQUE. Le processus de formulation de ces politiques s'avère de plus en plus complexe. A ce niveau, interviennent la Commission européenne qui détient formellement le monopole de l'initiative politique, le Conseil des ministres, qui adopte les textes définissant ces politiques de développement, les 15 Etats membres (participant au Conseil des ministres ou aux « comités de financement du FED »), et enfin le Parlement Européen qui contrôle le budget communautaire et n'a pas compétence sur le FED.

Les 15 Etats membres ont des cultures, des histoires et des pratiques administratives de coopération diverses. Le fonctionnement du Conseil est alourdi par des contraintes institutionnelles (comités surchargés de réunions, relations insuffisantes entre les comités du FED et le Conseil, discontinuité liée à la présidence tournante) et politiques (les volontés des Etats membres d'appliquer les résolutions sont « variables » voire divergentes).

Pour cela, les politiques obtenues sont finalement le fruit de compromis et ne semblent « pas suivre de lignes directrices claires ».

Du côté de la CE, les évaluateurs insistent sur la faiblesse et la fragmentation exagérée des services, le manque de personnel spécialisé, la séparation entre les services opérationnels et les services concepteurs, les difficultés de suivi des projets, l'insuffisance du niveau et des circuits d'information. Finalement les concepteurs des politiques semblent déconnectés des réalités.

Ainsi les services chargés du développement ne sont pas suffisamment organisés et armés pour gérer cette complexité croissante. L'agenda politique qui leur est confié, la nécessité de coordonner les attentes des Etats Membres et du Conseil, se sont développés alors que les structures n'avaient pas pu évoluer au même rythme.

Ce n'est qu'en 1998 qu'ont été entreprises des réorganisations importantes au sein de la DGVIII (Direction Générale de la Commission chargée du Développement) et des services extérieurs : des unités thématiques transversales sont désormais responsables de la définition des politiques sectorielles et de la programmation des activités. Dans l'ensemble des services extérieurs, un nouveau service commun à toutes les Directions chargées d'aide aux pays tiers (non européens) s'est vu confier la responsabilité de l'exécution des programmes et projets conçus par les autres Directions. Les évaluateurs ne pouvaient se prononcer en septembre 1998 sur l'impact de ces réformes mais ils font déjà part de leurs inquiétudes sur le renforcement de la coupure entre la définition des politiques et les opérations qu'elles risquent de produire.

DANS LES STRUCTURES PARITAIRES, AFFAIBLISSEMENT DE LA POSITION ACP

Quelle place pour le dialogue UE / Etats ACP dans cette définition des politiques de développement ? Pour les évaluateurs, « les réalités économiques et politiques » ont réduit l'influence des Etats ACP dans les processus de formulation par les voies formelles offertes par la Convention de Lomé, mais celle-ci peut s'exprimer à l'occasion des négociations des Conventions de Lomé. Les Etats ACP peuvent alors proposer et intervenir sur la définition des politiques à venir, puisque de nouvelles priorités peuvent être inscrites dans la Convention.

Cependant les institutions paritaires UE-ACP, mises en place depuis plus de vingt ans, se sont sclérosées et ne jouent pas le rôle politique et technique qui leur est normalement dévolu. Le Conseil des ministres UE/ACP a perdu progressivement de son influence. Les institutions ACP comme le secrétariat ACP ou le Comité des Ambassadeurs, n'ont pas l'organisation et les capacités techniques suffisantes pour se poser en force de proposition de leurs propres politiques de développement.

Certaines institutions conjointes comme l'Assemblée paritaire ont pourtant montré qu'elles pouvaient « potentiellement » jouer un rôle plus important dans la formulation des politiques. Celle-ci a élargi son agenda politique et accepté dans son enceinte « quelques ONG », entrouvrant récemment la porte de la discussion sur les sujets de coopération, à la société civile. C'est un premier pas vers la création d'un forum plus ouvert, capable d'influencer le système de décision européen ; et un premier pas pour rapprocher les décideurs politiques des réalités de la coopération dans les pays ACP.

COMMENTAIRES : Le ton de cette évaluation reste officiel, ce qui s'explique par les enjeux de ses résultats : à une époque où les crédits attribués à la coopération avec les Etats ACP sont en décroissance constante, certaines conclusions pourraient s'avérer sensibles. Dans les relations entre institutions européennes, mais aussi avec d'autres intervenants bilatéraux ou multilatéraux de l'aide internationale, elles pourraient également être utilisées comme argument de positionnement.

La complexité du système européen de définition des politiques de développement n'est pas suffisamment considérée par ceux qui adoptent une vision critique vis à vis de l'aide communautaire. Il s'agit pourtant d'une contrainte lourde que doit gérer la Commission et à laquelle elle doit s'adapter. Cette évaluation ne permet pas de comparer la qualité du processus de formulation des politiques de développement de la communauté de celles des Etats membres.

Si les politiques de développement sont censées être « applicables à tous les Etats ACP », comment dans ce cas ne pas parler d'un modèle de développement imposé ? Le volet politique de la future Convention devrait concerner également les « politiques de développement ».

Les Etats ACP ne peuvent intervenir de façon formelle, et ce en position de faiblesse, qu'au moment des renégociations.

Si une programmation glissante est mise en place dans le cadre du prochain cadre de partenariat, cette possibilité de dialogue sur les politiques de développement devrait être plus fréquente qu'aujourd'hui.

Enfin, l'Assemblée Paritaire pourrait jouer un rôle de forum ouvert. A ses côtés, les embryons d'organes consultatifs ou de réseaux issus de la société civile qui ont vu le jour dans de nombreux pays ACP devraient être reconnus et progressivement appuyés.

NOTES : Cette fiche intègre des éléments de l'évaluation citée. Or « synthétiser une synthèse » conduit à un degré de simplification qui oblige à des choix subjectifs dont l'auteur assume la responsabilité et qui n'engagent ni la Commission, ni les rédacteurs de l'évaluation. Le service responsable de cette évaluation à la CE est le SCR/F/5, M. Sean Doyle, CE, 200 rue de la Loi, B-1049 Bruxelles, Adresse Cabinet de consultants ; 7 rue de Rangement, 75009 Paris

SIMON, Anne – 1999/01/29

Organisme :

Adresse ; 6, rue de Lombardie, B-1060 Bruxelles, anne.simon@skynet.be

Document source : Evaluation of European Union Aid to African, Caribbean and Pacific countries (Case studies synthesis)

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : COOPERATION UE ACP ; CONVENTION DE LOME ; POLITIQUE DE COOPERATION

Relation entre acteurs : FORMULATION DES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT

Blocages :

Propositions :

Outils financiers :

Géographie ; PAYS ACP ; UNION EUROPEENNE

La détermination des axes de coopération entre l'Union Européenne et le Bénin : des priorités nationales au Plan Indicatif National

Un labyrinthe, fait de procédures et de considérations politico-économiques, dont la logique semble devenir le fondement même du processus décisionnel

J'ai essayé de comprendre, à travers les contacts avec les services de l'ordonnateur national et de la Délégation, la pratique concrète de la coopération.

DE LA LOGIQUE GENERALE DU PROCESSUS...

Cela passe par l'élaboration du Document de Stratégie puis par la définition du Plan Indicatif National (PIN), au cours d'échanges de vues entre l'ordonnateur national et le Chef de la Délégation de la Commission. Ce document constitue le cadre majeur (en termes de masse financière) d'allocation des financements de la coopération de l'UE au Bénin. Comme la majorité des bailleurs de fonds, l'aide de l'UE, dans le cadre des procédures du FED, transite par l'Etat et/ou est allouée à celui-ci. Au regard de la capacité financière de l'UE et de celle du Bénin, lors de la définition de ces axes d'intervention, c'est un peu l'avenir du pays qui est dessiné.

« Le PIN synthétise les priorités nationales, lesquelles sont passées dans le prisme des orientations de la coopération de l'UE, pour déterminer les secteurs d'allocation des ressources. Ces derniers, doivent répondre à la première exigence d'être un point de convergence entre les orientations des priorités du gouvernement et les exigences de l'UE. Les projets « finançables et à financer sont donc quasiment établis à ce stade » (Assistant technique).

... UN PROCESSUS COMPLEXE POUR CONCILIER DES EXIGENCES EN PARTIE CONTRADICTOIRES.

Dès que l'on tente de comprendre la façon dont sont réellement définies les priorités nationales et les orientations de la coopération de l'UE, apparaissent des contraintes contradictoires.

– Un responsable béninois souligne « la faible liberté de manœuvre dont dispose l'Etat africain au regard de la mondialisation et des exigences des bailleurs de fonds, quant à l'orientation de sa politique ».

Il ajoute que sur le plan interne « depuis la vague de démocratisation qui a touché le continent africain, le constat au niveau des partis politiques se résume en leur explosion quantitative et leur atrophie qualitative, principalement marquée par l'absence d'un programme de gouvernement ».

– D'autres observateurs mettent en évidence une autre difficulté, celle de la sectorisation : « Au Bénin, le gouvernement actuel est constitué d'un "patchwork" de partis politiques. La politique du gouvernement est la somme de politiques sectorielles, et semble bien loin du projet de société. Ainsi, la structure du gouvernement est cloisonnée, dès lors on ne s'exprime pas en programmes, en objectifs, mais en secteurs. A ce manque de cohérence structurelle il faut ajouter que comme beaucoup d'économies africaines, celle béninoise n'est pas complètement intégrée. Ainsi, les conséquences d'une action, même dans un secteur donné, sont peu prévisibles. Les objectifs de l'Etat sont donc déterminés par cette vision sectorielle, rendant difficile les synergies ».

– Lors de la définition des priorités nationales les ministères sont consultés pour définir et proposer des programmes d'interventions afin d'établir les priorités nationales. Or, comme s'accordent à le souligner mes interlocuteurs, béninois et européens, « les ministères orientent leurs priorités dans des domaines dont ils savent qu'ils feront l'objet de financements ». En effet, cela est rendu prévisible au regard de la logique d'intervention de l'UE. Celle-ci s'exprime principalement en termes d'infrastructures car :

** elle dispose de gros budgets,*

** ce type d'équipements coûte cher et ne peut être entièrement financé par l'Etat,*

** l'instrumentation du FED est adaptée et habituée à ce type de financements qui répond bien à la logique comptable prévalant à la Commission ».*

– Selon un conseiller en développement de la délégation, « le fonctionnement de la Commission est très focalisé sur le budget. Il faut dépenser une enveloppe. On privilégie donc la quantité financière sur le contenu du projet. A cela s'ajoute le fonctionnement par budget annuel ».

« Un projet financé dans le cadre du FED suit une procédure longue et lourde au niveau du Comité du FED. C'est pourquoi les gros projets en infrastructures passent mieux : ils sont moins complexes et longs que s'il fallait se pencher sur plusieurs microréalisations. L'UE aime faire du hard, du concret, du visible et non du soft (répondant à une logique de restructuration plus structurelle telle que la coopération décentralisée) ».

– Un autre rappelle qu'au Bénin l'ordonnateur national (qui a le pouvoir décisionnel quant aux décaissements des financements du FED) est « le Ministre des Finances ce qui assure une certaine cohérence, car il a l'habitude de faire des arbitrages budgétaires. Et, il ne fait pas des choix d'opportunité sectorielle mais d'efficacité financière. Il sélectionne des projets, au regard de leur viabilité financière dans le cadre des axes de financements ».

– Un responsable béninois fait observer pour sa part : « qu'aucun espace institutionnalisé n'existe réellement pour que la population puisse exprimer ces besoins. Les acteurs et institutions intermédiaires (ONG, associations de femmes, de parents d'élèves,...) entre la population et l'état d'une part, la population et l'UE d'autre part prétendent tous traduire la parole de la population. Or cela constitue déjà une parole structurée et canalisée – dans son contenu comme dans sa forme –, en revendication de la société civile ». Ce que confirme un membre de la délégation européenne ; « les organisations non gouvernementales prétendent globalement être la voix de la société civile ».

COMMENTAIRES : Finalement, le processus devant conduire à la définition des axes d'intervention est dès le départ soumis à des exigences contradictoires : les besoins de la population, qui devraient se traduire dans les priorités nationales et orienter l'attribution de financements dans le cadre de la politique gouvernementale, ne sont pas à l'origine du processus.

En outre, on peut se demander si parfois les études censées traduire les besoins de la population, ne servent pas d'autojustification à des objectifs préétablis (réalisation d'une route, d'un pont d'un hôpital,...) et transformés en projet. La population n'est concernée qu'au hasard de la traversée d'une route, d'un pont,...

Dans ce processus, chacun des acteurs impliqués semble pris dans un cercle vicieux, où les fondements de son intervention sont ce qui devrait en être les conséquences

NOTES : Fiche basée sur : le PIN du Bénin 1997 ; le rapport/bilan de la coopération UE-Bénin pour 1997, délégation de la Commission européenne. Entretiens avec des responsables béninois et européens les 6/1/99 et 15/1/99.

BELLINA, Séverine – 1999/01/17

Organisme : Centre d'Etudes et de Recherche en Administration Publique ; Faculté de Droit ; Université Pierre Mendès France ; Grenoble II

Adresse : 60, rue Théodore Ravanat 38340 VOREPPE France – Tél : 04.76.50.05.04 -Email : sbellina@caramail.com ; 9056827@etud.upmf-grenoble.fr

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : COOPERATION UE ACP ; DETERMINATION DES PRIORITES NATIONALES ; INFRASTRUCTURE : PROCEDURES FED ; POLITIQUES SECTORIELLES DE DEVELOPPEMENT

Relation entre acteurs : ORDONNATEUR NATIONAL

Blocages :

Propositions :

Outils financiers : FED

Géographie : BENIN

L'Union Européenne et la renégociation des Accords de Lomé

La société civile, un acteur oublié à la table des négociations.

ENDA Syspro 2 est une équipe de l'ONG ENDA Tiers Monde qui travaille dans différents domaines, principalement sur la question de la citoyenneté. Nous n'avons pas actuellement de programmes financés par l'Union Européenne mais le travail que nous menons nous permet de mettre le doigt sur les limites et contradictions de cette institution. J'en parlerai de quelques aspects à partir de notre expérience.

** Depuis quelque temps déjà, nous sommes engagés dans un processus de mobilisation de la société civile dans le cadre de la renégociation des accords de Lomé.*

Nous avons mis en place différents moyens pour cette mobilisation. Tout d'abord, nous organisons avec des acteurs de la société civile sur 8 pays d'Afrique de l'Ouest, des ateliers nationaux auxquels prennent part des acteurs venant d'horizons assez diversifiés (ONG, universités, chercheurs, administrations, etc). L'objectif de ce processus est bien sûr de constituer des groupes de travail qui fassent émerger des propositions cohérentes et de se positionner ainsi comme des interlocuteurs reconnus et pertinents dans le cadre de cette négociation.

Un fait qu'il ne faut pas manquer de signaler : tous les débats menés autour de cette renégociation n'associent quasiment pas la société civile et se passent plus au nord qu'au sud. Ils en restent au niveau des hautes sphères et nous-mêmes, avec tout ce travail qui est mené, nous n'avons pas droit officiellement au chapitre. La Commission n'a même pas acté, ni reconnu notre démarche. Nous essayons donc de manière indirecte d'impliquer des acteurs qui prennent part à la négociation. Par exemple, lorsque nous organisons un atelier, nous invitons des représentants des délégations européennes mais c'est dur. Nous nous apercevons également que lors de ces ateliers, peu de personnes connaissent cette convention de Lomé, ni les enjeux qu'elles représente pour les pays ACP.

** Ensuite, nous avons constitué un réseau appelé « Forum de la société civile » qui regroupe 5 pays d'Afrique, un des Caraïbes et un du Pacifique. Cette initiative s'inscrit dans la même stratégie que la précédente : créer des forces vives capables d'être des interlocuteurs assis autour de la table des négociations.*

Au moment où nous écrivons ce texte, nous savons que des hauts fonctionnaires de la Commission, des politiques, etc vont débarquer ici pour discuter de cette convention. Nous faisons des pieds et des mains pour participer. Nous n'avons rien obtenu encore. Il semblerait que la participation se limite à 4 ONGs pour le Sud.

Par rapport à cela, je voudrais mettre le doigt sur certains aspects de la coopération qui me paraissent véritablement des absurdités et des incohérences totales.

*COMMENTAIRES : * La Commission n'est pas encore convaincue que la société civile et les organisations qui en émanent soient des interlocuteurs sérieux. Elle les considère comme de simples exécutants d'actions décidées en haut lieu.*

** L'Union européenne parle de la société civile comme d'un partenaire. Mais elle ne reconnaît pas aux organisations le droit ni la légitimité d'avoir une vision, de définir ses objectifs et ses stratégies. Elle lui nie sa spécificité, ses capacités d'actions et de réflexion.*

** La décision d'accorder son crédit à untel plutôt qu'à un autre ne répond pas à une logique qualitative mais, si j'ose dire, à une logique commerciale : on appuie le plus offrant c'est-à-dire celui dont le rapport qualité prix semble le meilleur.*

** La Commission est beaucoup trop enfermée dans une logique de projet. Pas ou peu de place pour la prise en compte des processus. On finance une série d'actions ponctuelles dont on connaît presque à coup sûr les résultats. Mais il faudrait aussi accepter de prendre des risques, de financer des erreurs possibles car ce qui est important, ce sont précisément les apprentissages qui peuvent naître au cours d'un processus.*

** Les relations avec l'Union Européenne devraient renforcer les échanges entre les organisations qui travaillent sur un même territoire ou des problématiques identiques. Cela permettrait une construction commune et une plus grande cohérence entre les actions. Mais la Commission, pour des questions de temps et de procédures, négligent cette mise en relation des acteurs au profit d'une gestion contrôlée de chacun pris individuellement pour une action déterminée.*

** Les relations que l'on peut avoir, en tant qu'ONG du Sud, avec l'Union Européenne sont filtrées par deux canaux, soit on doit passer par les Etats et tenter de rentrer par le biais des programmes indicatifs nationaux qui sont de véritables monstres ; soit, on doit se faire reconnaître par une ONG européenne qui devient l'intermédiaire reconnu et exclusif pour l'Union européenne. Nous n'avons pas de possibilité de négociation directe, sauf via la coopération décentralisée, et nous le regrettons.*

** Le discours de la Commission est aussi en proie à des contradictions profondes. Elle fait de la lutte contre la pauvreté son cheval de bataille et des chapitres entiers sont consacrés à ce thème dans les programmes indicatifs nationaux. Or ces mêmes programmes sont aussi tributaires des mesures d'ajustements structurels imposées par le FMI et la Banque mondiale, mesures qui entraînent de manière massive un appauvrissement des populations. On met alors en place des actions qui visent à masquer un tant soit peu les problèmes sans véritablement s'attaquer aux racines du mal*

TAOUFIK, Ben Abdallah – 1999/01/29

Organisme : ENDA Syspro 2

Adresse : BP 3370 Dakar. Sénégal. Tél : (221) 821.70.37. Fax : (221) 822.26.95. Email : syspro2@enda.sn

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : COOPERATION UE ACP ; CONVENTION DE LOME ; RENEGOCIATION DES ACCORDS DE LOME

Relation entre acteurs : RELATION UE ONG ; CONSTRUCTION D'UNE CAPACITE DE PROPOSITION

Blocages : CONTRADICTION DISCOURS ET PRATIQUE UE ; MISE A L'ECART DE LA SOCIETE CIVILE ; LOGIQUE PROJET ; IMPOSSIBILITE DE LA NEGOCIATION DIRECTE

Propositions : MOBILISATION DE LA SOCIETE CIVILE ; SENSIBILISATION AUX ENJEUX DE LOME

Outils financiers :

Géographie : AFRIQUE DE L'OUEST

Promouvoir l'expression des acteurs du Sud sur la coopération

Intégrer la voie des usagers dans les processus de réforme de l'aide

L'aide est mal coordonnée, il y a trop de projets, la coopération suit des modes imposées par les pays du Nord, on recourt trop fréquemment à l'assistance technique, les bénéficiaires ne sont pas suffisamment responsabilisés, les conditionnalités sont trop nombreuses, les institutions sont déstabilisées par les projets, le besoin de décaissement l'emporte sur la réalisation des objectifs : ces critiques paraissent familières à quiconque a travaillé dans le domaine de la coopération. Elles semblent se renouveler à l'identique depuis 10, 20 ou 30 ans selon les cas. Elles paraissent pourtant toujours aussi justifiées, mais on hésite parfois à les formuler tant la situation semble sans espoir.

La critique de l'aide, notamment autour des points mentionnés, semble vive vue de l'extérieur. A tel point que les personnes qui participent à cette critique (dont l'auteur de cette fiche) craignent parfois d'atteindre l'esprit de coopération derrière la critique de la pratique de coopération, et de contribuer à jeter le bébé avec l'eau du bain. Mais cette critique est périphérique, extérieure à la relation d'aide elle-même et ne pénètre pas le système en profondeur. Des milliers de déclarations, de pages de rapport ont déploré le manque de coordination de l'aide, l'abondance des projets, la prépondérance de la logique de décaissement mais aujourd'hui encore un responsable de projet est-il jugé sur sa capacité à se coordonner avec les autres acteurs, une mission résidente est-elle récompensée d'avoir diminué le nombre de ses projets, un chargé de programme est-il incité à se préoccuper du résultat avant que de programmer des montants financiers ?

De plus en plus d'acteurs n'y croient plus et sont persuadés que les agences de coopération sont incapables de se réformer afin de surmonter ces critiques récurrentes.

Ce n'est pourtant pas l'immobilisme ou le conservatisme qui contraint le monde de la coopération. Au contraire, les institutions y semblent dans beaucoup de pays en perpétuelle réforme institutionnelle. Les mots d'ordre se succèdent, la réflexion stratégique est continue, de nouveaux modes de faire sont régulièrement élaborés. Mais ces réformes et réorientations stratégiques ne semblent pas toucher à certains domaines (à l'essentiel dirons certains), et affecter peu par exemple la nature de la relation de partenariat ou la coordination entre donateurs.

D'où vient cette incapacité à affronter certains dysfonctionnements ? Sans doute en partie d'un certain désintérêt pour les questions d'intendance au profit du domaine bien plus gratifiant de la réflexion stratégique. Mais aussi, du fait que la coopération au développement se caractérise, parmi tous les domaines de l'action publique, comme étant quasiment imperméable à l'expression de ses « usagers ». Toutes les réformes sont entreprises sur la base d'une insatisfaction ressentie par les dirigeants du système d'aide et rarement sur celle des problèmes ressentis par les usagers. Les agences d'aide ressemblent à des entreprises fermement conduites par leur conseil d'administration mais ne recevant pas de feed-back de leurs clients.

L'absence d'expression des usagers de l'aide a plusieurs causes. Elle provient en premier lieu de la position de « bénéficiaire » qui n'incite pas à la prise de parole. Il est difficile de critiquer, voire même de commenter, ce qui vous est donné. En second lieu, les intérêts du bénéficiaire lui commandent souvent de ne pas s'exprimer. Il peut toujours craindre que le donateur aille vers un partenaire moins exigeant s'il lui prend de poser des conditions ou des requêtes. En troisième lieu, le bénéficiaire ne vote pas et n'a pas accès aux médias dans les pays qui accordent leur aide. Son expression n'a pas de contenu politique pour les décideurs du Nord. En dernier lieu, le bénéficiaire ne s'exprime pas parce qu'il est très rare qu'on lui demande son avis. Les acteurs du Sud s'expriment naturellement sur les problèmes qui concernent leur développement, mais toutefois très rarement sur l'aide elle-même, sur les stratégies ou les instruments de coopération, sur la relation d'aide, etc. Lorsque ce pourrait être le cas, l'expression des acteurs du Sud est souvent disqualifiée car ne représentant pas le point de vue des « populations cibles », en principe les plus pauvres. L'établissement d'un lien direct entre action de coopération et populations les plus pauvres contribue à délégitimer l'expression des acteurs du Sud.

On peut aisément se persuader de cette faible expression en comparant la somme astronomique de publications écrites sur le développement des pays du Sud par des auteurs du Nord et du Sud (ou devrait on dire provenant d'institutions du Nord et du Sud car c'est plus l'appartenance institutionnelle que nationale qui est importante), la très importante littérature sur l'aide écrite par des auteurs du Nord (6 livres au moins posant la question de l'avenir de l'aide en 1997 par exemple) et la quasi inexistence d'écrits sur la coopération par des auteurs du Sud, en dehors de quelques cadres d'organisations internationales (dominées par le Nord) et d'un petit nombre de pamphlets. Alors que l'aide au développement représente entre 10 % et 30 % du PIB de la plupart des pays africains, on trouve à peine quelques réflexions techniques sur la coopération en provenance du continent. Le développement est un sujet partagé, mais la coopération est un sujet réservé.

COMMENTAIRES : Certaines des causes de l'absence d'expression des usagers de l'aide, telle que le fait qu'ils ne votent pas dans les pays donateurs, sont insurmontables. Mais ce n'est pas le cas de toutes. Il y a sans doute une large place pour améliorer l'expression des usagers, directs ou indirects, sur l'aide (et contribuer à les rapprocher de la situation de partenaire), qu'ils soient citoyens, officiels ou intellectuels.

Il est important de chercher au Nord comme au Sud à promouvoir cette expression, et en premier lieu à montrer qu'elle est souhaitée et attendue pour nourrir les processus de réforme. Il s'agit d'une ambition de moyen/long terme qui doit déboucher sur une expression structurée et autonome et ne peut être ramenée à une simple campagne de consultation (qui est déjà mieux que rien). Le développement de cette expression passe par l'utilisation (ou la création) de lieux d'expression indépendants d'une relation de coopération donnée – centres de recherche, médias, organisations civiles, réseaux, administration.

A l'heure actuelle le débat du partenariat porte exclusivement sur les problèmes de développement sur lesquels les donateurs interviennent exagérément. En revanche, la conduite des politiques et des pratiques de coopération est laissée à la seule initiative des donateurs. Le développement est au centre du débat des partenaires, il est co-géré. La coopération est un instrument, détenu essentiellement par un acteur, pour intervenir dans cette construction du développement.

Au fur et à mesure que les institutions des pays bénéficiaires se démocratisent et deviennent plus légitimes, il faut progressivement inverser, au moins partiellement, cette situation. Les problèmes de développement doivent de plus en plus être laissés à l'initiative des acteurs de ce développement, en revanche c'est la coopération qui doit être au centre du débat, qui doit être co-gérée et mobiliser les réflexions des deux partenaires. La coopération sera alors un instrument conjoint pour intervenir dans des processus de développement appartenant aux pays concernés.

NAUDET, David – 1999/02/01

Organisme : DIAL

Adresse : 4 rue d'Enghien, 75010, PARIS. Tel 33/1 53 24 14 50, fax 33/1 53 24 14 51, E-mail : dial@dialogue.prd.fr

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : COOPERATION AU DEVELOPPEMENT ; PARTENARIAT ; REFORME DE L'ACTION PUBLIQUE ; CRITIQUE DE L'AIDE

Relation entre acteurs : Blocages : IMPERMEABILITE A L'EXPRESSION DES USAGERS DE LA COOPERATION

Propositions : EXPRESSION DES ACTEURS DU SUD ; EXPRESSION AUTONOME DES USAGERS ; CREATION DE LIEUX D'EXPRESSION INDEPENDANTS

Outils financiers :

Géographie :

Une exigence, parfois mal réfléchie, des bailleurs :

« Tout doit venir des populations » (Moundou, Tchad)

Fidèle Djetodjide Kanayo, responsable de l'ASSAILD (Association d'Appui aux Initiatives Locales de Développement) au Tchad, témoigne : « Déjà pour la CMD (Caisse Mutuelle de développement), l'ASSAILD a voulu mettre en place avec d'autres ONG pour faire des crédits plus adéquats, adaptés et de façon durable. C'est une organisation durable mais qui, effectivement, aura le comportement d'une banque tout en travaillant comme une organisation de développement. C'est-à-dire que si cette coopérative d'épargne et de crédit a des bénéfices, ce ne sera pas pour répartir entre les actionnaires comme dans les banques capitalistes, mais pour redistribuer dans les activités de développement. Si il y a des recettes, ce sera pour faire diminuer le taux d'intérêts par exemple, ou bien pour consolider le capital afin de donner des crédits à moyen et long terme, qui manquent dans nos pays. C'est une banque particulière, mais elle doit faire des recettes comme une banque. Alors certains nous disent : « cela ne vient pas des populations ». Certains de nos partenaires disent : « non, la CMD n'est pas une émanation des populations, donc cela ne peut pas entrer dans nos critères de financement ». J'ai fait mon tour en Europe et c'est ce que j'ai entendu. Or, dans la caisse, il y a des participations des populations (par les parts sociales). Les ONG qui sont là-dedans sont mêmes prêtes à céder un jour leurs parts aux populations.

Pour l'ASSAILD, les remboursements des crédits ont constitués de réserves et ont permis à l'ASSAILD de faire partie de la CMD. L'ASSAILD pourra très bien céder ses parts sociales aux groupements, aux populations. Par exemple, World Vision, membre de la CMD et qui a déjà participé par un fonds, est prête à céder un jour ses parts sociales aux populations.

La CMD est donc une organisation pré-coopérative qui peut devenir une coopérative des paysans un jour. Si aujourd'hui, elle n'est pas tout à fait paysanne, elle pourra le devenir. Mais nos partenaires ne comprennent pas qu'on pourra, ensemble ONG et populations, construire quelque chose de solide.

Ils ont en partie raison de dire cela, parce qu'on ne sait jamais où l'argent collecté pour les populations va aller. Les donateurs ont donc naturellement peur que l'argent collecté aille ailleurs. Il faut voir exactement qui va gérer cet argent-là, quelles sont ses conditions d'utilisation, quels sont les contrôles possibles. Et mettre tous les garde-fous qui permettent que ces fonds-là, collectés par les uns et les autres, servent effectivement au développement des populations et non au développement de ceux qui ont collecté l'argent. Pourquoi les bailleurs, qui ont donné de l'argent à l'ASSAILD pour faire du crédit aux individus et aux groupements, maintenant ne veulent pas appuyer une organisation d'épargne et de crédit mixte dans laquelle il y a l'ASSAILD, d'autres organisations et les groupes de base ; c'est-à-dire les populations elles-mêmes ? ».

COMMENTAIRES : Une des difficultés de compréhension entre les organisations du Sud et les « intermédiaires » du système d'aide est la pression des slogans, la succession des modes. « Tout doit venir d'une demande des populations » est l'un de ces slogans ; comme si l'opinion de gens souvent peu informés avait seule le droit d'être prise en considération...

LECOMTE, Benoît ; REY, Brigitte – 1998/04/29

Organisme : GRAD

Adresse : 228 rue du Manet, 74130 Bonneville, FRANCE. Tel 04 50 97 08 85. Fax 04 50 25 69 81.

Entretien avec : DJETODJIDE KANAYO, Fidèle

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : COOPERATION AU DEVELOPPEMENT ; COOPERATIVE D'EPARGNE ET DE CREDIT ; CRITERES DE FINANCEMENT

Relation entre acteurs : ORGANISATION PAYSANNE ; EXIGENCES DES BAILLEURS DE FONDS

Blocages : LOGIQUE DE CONTROLE

Propositions :

Outils financiers :

Géographie : TCHAD

Localisation : MOUNDOU

Les revers de trop nombreux crédits

Au Burkina Faso, de très nombreux organismes proposent des crédits aux villageois sans tenir compte de l'utilisation qui peut en être faite et de ce que font déjà les uns et les autres

Dans le nord-ouest du Burkina, une ONG Sahel Action a, au lendemain de la sécheresse de 1988/89, expérimenté puis lancé un système de crédit avec l'appui technique du CIRAD (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement) et de la Caisse nationale de crédit agricole.

Les femmes qui remboursent mieux que les hommes ont été privilégiées et des systèmes de crédit sur mesure leur ont été proposés : le crédit à remboursement hebdomadaire qui convient bien au petit commerce, le "crédit stockage de céréales" pour acheter les céréales au moment de la récolte et les revendre plus tard et le "crédit embouche" pour acheter un mouton, l'engraisser et le revendre 6 mois plus tard.

Le système a bien fonctionné tant que le nombre de femmes accédant au crédit est resté limité. Mais en 1997 elles étaient 30 000 dans l'ensemble de la zone. Dans un seul village isolé, Kourra Bagré, 400 femmes ont contracté un crédit et la population ne peut plus absorber les marchandises mises en vente. « Les 400 femmes du village sont endettées, du coup personne n'achète ce que l'autre vend au marché », remarque un agent de recouvrement des prêts. « Chacun est devenu commerçant », constate simplement une femme, qui se demande comment elle pourra vendre le bœuf qu'elle engraisse maintenant que tout le monde fait de l'embouche.

« Toutes les femmes exercent les mêmes activités. Pour pouvoir vendre, les femmes sont obligées de diminuer leur marge bénéficiaire. Leur trésorerie s'en ressent et il y a une tendance naturelle à demander plus de crédit. C'est un cercle vicieux dans lequel les gens se surendettent, avec des activités de moins en moins rentables. Tout le monde est essoufflé par le crédit et la pression sociale qui doit pousser à honorer ses engagements se desserre. Le système est gelé », diagnostique Jacques Marzin, conseiller technique à Sahel Action.

Les retards de paiement se sont accumulés et la très mauvaise récolte de 1997 a accentué le phénomène. Des villages entiers croulent maintenant sous les dettes : 4 millions de F cfa pour le seul village de Kourra Bagré. A la grande honte des villageois traumatisés par ce surendettement.

Ce phénomène se retrouve ailleurs au Burkina car le crédit rural est à la mode et les intervenants se sont multipliés. De 5 institutions en 1988, le pays en compte aujourd'hui 60. Chaque organisme ou bailleur défend à sa manière de faire. Certains prêtent aux pauvres sans intérêts, d'autres veulent responsabiliser les populations et faire du crédit un outil de développement. En fait, la confusion règne et les villageois s'endettent à plusieurs sources en même temps sans qu'il y ait de contrôle régulateur.

Le crédit ne suffit pas à développer, il faut trouver quelles activités rentables développer avec ces prêts, en particulier des productions qui puissent être vendues à l'extérieur pour accroître la masse monétaire dans le village

COMMENTAIRES : Dans le domaine du crédit, le manque de coordination entre intervenants dans une même zone finit par être nuisible aux populations. En outre, le crédit à lui seul ne développe pas comme on l'a cru trop souvent ces dernières années

LEPLAIDEUR, Marie-Agnès – 1999/02/04

Organisme : PERISCOOP

Adresse : Agropolis International, 34394 Montpellier cedex 5, France. Tel 33/4 67 04 75 94. Fax 33/4 67 04 75 85.

E-mail : leplaidur@agropolis.fr

Document source : Trop de crédit tue le crédit

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : COOPERATION AU DEVELOPPEMENT ; CREDIT RURAL ; SECTEUR INFORMEL ; SURENDETTEMENT

Relation entre acteurs : RELATION OPERATEURS POPULATION

Blocages : EFFETS PERVERS DE L'AIDE ; MARCHE SATURE ; MANQUE DE DIAGNOSTIC ; LOGIQUES CONTRADICTOIRES DES BAILLEURS DE FONDS ; MANQUE DE COORDINATION DES INTERVENANTS

Propositions :

Outils financiers :

Géographie : BURKINA FASO

Localisation : REGION DE OUAHIGOUYA

Les relations Commission Européenne-ONG : évolution et crise de sens

A la recherche d'un nouvel espace pour l'expression citoyenne

J'ai travaillé durant deux ans (sept. 1995-déc. 1997) en tant que consultant à l'harmonisation des relations entre la Commission Européenne et les 800 ONG membres du Comité de Liaison des ONG européennes. La première année cette recherche visait à clarifier le rôle et le concept ONG et la deuxième année, à réaliser un contrat standard et à harmoniser les procédures applicables aux ONG.

Ce travail m'a permis de rencontrer de très nombreux gestionnaires, chefs d'unités et directeurs qui gèrent, financient et évaluaient les projets ONG dans l'ancien organigramme des directions Générales des Relations Extérieures. J'ai aussi participé à de nombreux débats avec des représentants d'ONG européennes. Ce processus, long et complexe, a largement dépassé les deux ans de travail qui m'ont occupé à la Commission Européenne et n'est pas formellement terminé à ce jour.

Voici quelques éléments de réflexion tirés de cette expérience, qui méritent d'être creusés.

1- L'identité des ONG en question. L'augmentation considérable des fonds qui leur sont alloués aux ONG (plus d'un milliard d'Euro par an en 1999), des situations et projets dans lesquelles elles travaillent (aide humanitaire, alimentaire, projets de réhabilitation, de genre, de protection de l'environnement etc.), ainsi que la multiplication des acteurs qui s'appellent « ONG » ont fait émerger le problème de l'identité des ONG. De simples critères administratifs et de gestion (comptabilité transparente, gestion démocratique etc.) suffisent à décrire une association sans but lucratif mais pas à définir une ONG. C'est la relation de légitimité particulière de l'ONG avec la société civile qui en fait un acteur différent d'un syndicat, d'un parti politique ou d'une université. Si ce lien existe, il faut le définir. Ce n'est pas une simple question de quantité de membres mais plutôt une relation de services qui permet aux dynamiques citoyennes de s'épanouir.

2- Le « bon projet » : qualité ou quantité ? En discutant avec des gestionnaires de projet, l'on constate que la notion de « bon projet ONG » et de « qualité des actions ONG » sont des éléments difficiles à appréhender. Si au travers de la collaboration avec les ONG, la Commission ne cherche pas seulement un résultat matériel directement quantifiable mais aussi un processus, une approche des populations, une capacité d'ingénierie sociale, elle doit définir des critères d'évaluation de processus immatériels, subjectifs, interculturels qui permettent d'appréhender cette réalité. Ces éléments immatériels rendent bien sûr ce concept très difficile à définir.

Or, les éléments quantitatifs lisibles (comme la quantité de fonds absorbés, l'ampleur des infrastructures réalisées, le nombre de personnes soignées dans une catastrophe humanitaire etc.) sont beaucoup plus facilement identifiables et plus souvent pris en compte.

3- Le rôle actuel des ONG laisse une place trop restreinte aux citoyens du Nord et du Sud. La question de l'expression et la participation citoyenne est centrale dans la problématique ONG car elle questionne les ONG sur le rôle qu'elles désirent jouer et la relation qu'elles entretiennent avec la société civile : catalyseur ou intermédiaire et médiateur ? Cette question est étroitement liée à la définition du concept ONG. Un rôle d'intermédiaire : dans ce cas de figure, l'ONG agit en général pour ou au nom des gens du Sud, selon un modèle qu'elle considère implicitement comme bon. Elle perçoit la problématique du mal développement comme un/des besoins qu'elle doit chercher à satisfaire.

L'acteur principal est l'institution de développement, les citoyens du Sud sont les « bénéficiaires ». Le mot « bénéficiaire » le laisse entendre : c'est comme si le projet ou l'action envisagée était intrinsèquement bonne pour les populations, puisqu'il s'agit d'une aide et qu'elle ne pouvaient en tirer qu'un bénéfice.

Un rôle de catalyseur : La catalyseur ne fait pas l'action, il l'accompagne. Il doit donc compter sur les ressources (et non plus valoriser les besoins), les savoirs faire et les compétences des acteurs locaux et compter sur elle comme facteur de changement. Il se met délibérément au service des groupes de base dans une situation mouvante, inconfortable parce qu'intrinsèquement changeante au fur et à mesure des capacités d'expression et de l'autonomie croissante des acteurs à la base avec lesquels il travaille. L'ONG dans ce cas n'a plus en face d'elle un « bénéficiaire » mais un acteur avec lequel toute action doit être négociée.

4- La relation ONG-Commission : plaire plutôt qu'innover ? Je crains que le système en place ne valorise beaucoup trop les logiques des structures intermédiaires au détriment des questions de sens. Dans la coopération au développement, l'image prend une importance prépondérante par rapport à la réalité.

Ainsi, les gestionnaires de la CE reçoivent régulièrement des injonctions paradoxales de leur hiérarchie qui les enjoignent d'engager la totalité des fonds (des fonds enveloppes budgétaires qui ont souvent cru ces dernières années) tout en finançant « de bons projets ».

Quant aux ONG, leur attention est fortement orientée vers la satisfaction du bailleur et vers l'augmentation des budgets qui leurs sont accessibles. Il est important que l'ONG ait une bonne image aux yeux de ses bailleurs si elle ne veut pas voir le flux financier se tarir.

Je crains qu'une véritable logique d'extraversion s'organise ainsi. L'ONG du Nord veut plaire au bailleur, l'ONG du Sud veut plaire à l'ONG du Nord, le citoyen du Sud a souvent le droit de se taire et de remercier le système. Les seuls qui n'ont pas la parole sont les citoyens du Nord et du Sud qui sont pourtant les véritables porteurs de la coopération au développement.

L'innovation sociale qui passe par la recherche d'une autre relation aux populations, d'autres méthodes de gestion des fonds et d'autres formes de suivi des projets plus participatives ne fait pas l'objet d'assez de recherche de la part des ONG parce qu'elle insuffisamment reconnue par le bailleurs de fonds. Pourtant c'est elle qui assure la légitimité du travail de l'ONG et qui illustre par l'exemple la spécificité de l'ONG.

Dans le même ordre d'idée, il me semble que la Commission ne dispose pas des moyens nécessaires pour identifier l'innovation sociale et la proposer aux services gestionnaires pour qu'ils s'en inspirent ou la mettent en pratiques dans leur ligne budgétaire.

5- La difficulté d'intégrer l'interculturalité. Le paradoxe de l'interculturalité est pour moi criant. La coopération au développement, parce qu'elle met en présence des personnes et des modèles de société issus de culture différentes est par excellence un lieu de rencontre interculturel. Cela donnerait l'occasion de créer des outils pour intégrer les points de vue : comment confronter par exemple les standards occidentaux de réussite d'un projet avec ceux des acteurs locaux ?

Une culture de « l'inter-culturel » devrait être mise en place dans les bases légales, dans les critères d'identification des projets, dans les formes d'évaluation etc. Dans la pratique quotidienne on observe que la question culturelle est ultra marginalisée tant en tant que telle (la coopération culturelle est très peu financée) qu'en tant qu'outil transversal applicable à toutes les outils financiers.

Enfin, la Commission est organisée verticalement et ne semble pas percevoir le temps que passent parfois ses membres à des dialogues de sourds par manque de traducteurs qui assureraient la compréhension et le dialogue transversal en son sein.

COMMENTAIRES : Mettre le citoyen au centre de son développement, de sa culture en valorisant ses savoirs et savoir faire et en se mettant au service de ses initiatives : tel est le véritable enjeu de l'identité ONG. Les ONG et la Commission européenne ne retrouveront cette légitimité si elles ne cherchent pas davantage à changer certaines de leurs pratiques et de leurs formes relationnelles pour laisser plus de place à l'expression citoyenne.

MILIS, François – 1999/01/25

Organisme :

Adresse : 28 Rue Coleau, B-1410 Waterloo. Tél et fax : 32 (0)2 3849406 E Mail : echos@skynet.be

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : COOPERATION AU DEVELOPPEMENT

Relation entre acteurs : RELATION ONG COMMISSION EUROPEENNE ; ROLE DES ONG ; ENJEUX DE L'IDENTITE ONG

Blocages : TENSION QUANTITATIF-QUALITATIF

Propositions : VALORISATION DE L'INNOVATION ; INTEGRATION DE LA DONNEE INTERCULTURELLE ; VALORISATION DU CITOYEN

Outils financiers :

Géographie :

L'Union Européenne et l'ADEPA :

des visions différentes de la notion de « partenariat »

L'auteur, René SEGBENOU est Directeur Général de l'INADES-FORMATION (Institut Africain pour le Développement Economique et Social), une ONG qui ouvre depuis plus de 30 ans au service du développement rural et présente dans dix pays d'Afrique.

A ce titre, il est le Président de l'ADEPA (Association Ouest Africaine pour le Développement de la Pêche Artisanale), le groupe d'ONG qui gère le PPAO (Programme Régional « Valorisation des captures de la Pêche Artisanale en Afrique de l'Ouest) depuis 1994.

Il explique ici, comment il est difficile d'entreprendre un vrai partenariat avec l'Union Européenne.

« Au début, on a été un peu illusionné parce qu'on se disait que le Partenariat était tout à fait possible. Nous y avons cru à cause de la personne que nous avions devant nous à savoir Madame Cornelia NAUEN. On sentait qu'il y avait possibilité d'échanges, de dialogue, de compréhension et, il y en a eu. On sentait aussi qu'on pouvait avoir une cause commune, des objectifs communs et travailler ensemble à la réalisation de ces objectifs, de cette vision. C'est cela en fait le Partenariat. Mais au fur et à mesure que le programme avançait et que les procédures administratives de l'UE ont commencé, on s'est rendu compte que le Partenariat allait être difficile. En fait les difficultés se trouvent au niveau institutionnel. Il faut reconnaître qu'une structure comme l'UE et un groupe d'ONG comme le nôtre peuvent difficilement parler de partenariat. L'UE est une grosse machine qui a mis en place et développé une bureaucratie qui pratiquement tue les initiatives des personnes qui ont certainement la volonté de faire en sorte qu'il y ait des échanges et un vrai partenariat, mais qui, à la fin se trouvent bloquées et qui sont obligées parfois d'obéir plus à la procédure qu'à l'esprit de partenariat. Alors, quand il en est ainsi, la partie faible du partenariat ne se sent pas respectée.

C'est notre cas. Nous, ONG ne nous sentons pas respectées au sein de cette machine.

On veut s'adresser à l'UE, mais en fait on s'adresse à une personne parce qu'au niveau institutionnel, on n'a même pas la possibilité d'atteindre un niveau où on sent qu'il y a un partenariat.

C'est bien de travailler avec un fonctionnaire de l'UE, mais si celui-ci est bloqué dans sa capacité à faire changer les choses, ce que vous dites, ce sur quoi vous voulez échanger reste à son niveau.

Un partenariat suppose le respect mutuel, la confiance mutuelle, la transparence, à savoir que chacune des parties dispose de la même information ; ce qui n'était pas possible dans notre cas.

La machine de l'UE n'est pas transparente pour nous, alors que nous, nous sommes transparents pour eux.

Il y a donc certainement un problème d'information, des deux côtés. Je reconnais que personnellement, je n'ai pas fait beaucoup d'efforts pour qu'il y ait des communications plus intenses entre l'ADEPA à travers son président que je suis et les instances de l'UE. Les contraintes de mes fonctions ont fait que je n'ai certainement pas pu développer autant de contacts qu'il faut pour avoir des informations.

Mais je me disais que le Secrétariat Technique à ce niveau a un rôle plus intense à jouer. C'est vrai qu'il y avait un problème d'information mais aussi on n'avait pas toujours la bonne information. Par exemple, lorsque nous arrivons au traitement des dossiers financiers, on s'en remet au fonctionnaire qui connaît les rouages auxquels nous-mêmes n'avons jamais accès et ne comprenons pas comment ça fonctionne ; à cause de la complexité et de l'opacité du système.

Un autre exemple, lorsqu'on parlait de prolongation du PPAO, je disais à l'Ordonnateur Régional que j'espère que cette fois-ci on n'exigera pas de l'ADEPA, une caution bancaire comme ce fut le cas du 1er contrat. Il a dit non et qu'il ne comprenait pas pourquoi on nous avait demandé une caution bancaire et qu'il y a possibilité de ne pas en présenter. Mais, ça c'est 5 ans après qu'on nous le dit.

Un autre cas, concernant notre contrat ADEPA qui est en principe un contrat de prestation de services. Dans ce cas précis, on ne demande pas de justificatifs, mais on regarde si le travail commandé a été fait. A ce niveau, je pensais que le reliquat qui se trouvait sur notre compte en fin de contrat devait revenir à l'ADEPA, mais lorsque nous avons posé la question, on nous dit non, il faut tout justifier et reverser le reliquat à l'UE. En tant que prestataire de services, nous ne l'avions pas compris ainsi et nous n'avons pas trouvé cela normal.

Si on pouvait avoir une idée claire, univoque des procédures, cela arrangerait beaucoup de choses.

Nous souhaitons qu'à l'avenir, on nous donne la possibilité de nous adresser aux instances de décisions. Mais on a aussi l'impression que la nouvelle approche que constitue le PPAO n'est pas acceptée, n'est pas comprise au sein même de l'Union Européenne. Il aurait même fallu que le Programme soit bien pris en compte, par Bruxelles et les Délégations. Ce qui n'a pas été le cas jusque-là ».

NOTES : Entretien réalisé le 28 janvier 1999 au siège de INADES-FORMATION. Contact : INADES-FORMATION 08 BP 8 Abidjan 08 ; Tél : (225) 44 31 28/29/30 Fax : (225) 44 06 41 ; E-mail : ifsiege@inadesfo.enda.sn

SEGBENOU, René – 1999/01/30

Organisme : ADEPA = Association Ouest Africaine pour le Développement de la Pêche Artisanale

Adresse : 17 BP 56 Abidjan 17 ; Tél : (225) 22 75 88/21 71 70 Fax : (225) 22 75 92 ; E-mail : ppao@africaonline.co.ci

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : COOPERATION UE ACP ; PECHE ARTISANALE ; PROGRAMME DE COOPERATION REGIONALE

Relation entre acteurs : NOTION DE PARTENARIAT ; PARTENARIAT IMPOSSIBLE ; RELATION DYSSIMETRIQUE ; BLOCAGES DU DELEGUE UE ; RELATION UE ONG

Blocages : ABSENCE DE VISION COMMUNE DU PARTENARIAT ; BUREAUCRATISATION ; OPACITE DU SYSTEME DE COOPERATION ; MANQUE DE TRANSPARENCE ; MANQUE DE COMMUNICATION ; PROBLEME D'INFORMATION

Propositions :

Outils financiers :

Géographie :

Rôle et place des organisations paysannes dans la coopération UE/Cameroun

Témoignage d'un leader paysan

Dans un entretien que nous avons eu avec un leader paysan, responsable du Conseil des Fédérations Paysannes du Cameroun (CFPC), nous lui avons demandé de nous donner sa position par rapport à la place et au rôle que pourraient jouer les organisations paysannes (OP) des pays ACP dans la convention de Lomé. Voici en substance ce qui ressort de sa réponse :

« Il y a de cela deux mois, nous n'avions aucune connaissance sur la convention de Lomé. C'est seulement quand je fus invité à participer à un atelier d'échanges en France entre paysans des pays ACP et leurs homologues d'Europe de la coopération dans le cadre de la convention, que j'ai commencé à avoir des idées assez claires sur « Lomé »

En effet, il faut noter que nous les paysans des pays ACP, nous avons un grave déficit d'informations sur les accords de Lomé. Je dois vous avouer que pour participer à cette rencontre d'échanges, nous avons dû solliciter l'aide d'un cadre d'une ONG qui travaille avec nous les paysans, pour qu'il nous explique de manière claire ce qu'est la convention de Lomé. C'est pour vous dire que si vous m'aviez posé la question, il y a deux mois seulement, je ne vous aurais rien répondu.

Les OP ont une place à occuper dans la convention de Lomé. Dans notre pays les paysans représentent près de 75 % de la population. Ces paysans sont aujourd'hui regroupés dans les OP qui travaillent pour défendre leurs intérêts. Pour qu'elles réussissent à cette mission, les OP doivent être pris en compte comme interlocutrices selon le poids de la masse qu'elles représentent. Les actions de coopération en faveur du monde paysan doivent tenir compte de l'aspiration des concernés et c'est pour cela que les OP doivent aussi servir de pont entre la base et les décideurs au sommet de l'Etat. Selon moi, les OP doivent être considérées à leur juste valeur comme des partenaires à part entière dans la coopération. On doit cesser de parler à leur place. S'il est reconnu qu'elles ont un rôle à jouer dans cette coopération, il faut qu'elles soient partie prenante des choix à opérer. Je pense que pour une coopération plus efficace, les paysans doivent cesser d'être pris pour des assimilateurs des politiques de développement dont ils ne connaissent ni les tenants, ni les aboutissants. Ils doivent participer à la définition et à l'orientation de ces politiques.

Par contre, je reconnais aussi que les OP ont encore beaucoup de défis à relever pour jouer un rôle de premier plan dans la convention de Lomé. Il s'agit notamment pour elles de renforcer leur structuration et d'établir entre elles des liens de collaboration horizontale (entre OP d'un même pays et entre OP des pays ACP). Ce n'est peut-être qu'après cela qu'elles pèseront d'un poids digne de leur accorder ce rôle d'interlocuteurs ».

COMMENTAIRES : Le mouvement paysan a commencé à se structurer au Cameroun depuis l'année 1990. Il n'a pas encore achevé sa consolidation au plan national, mais des entités fortes existent de part et d'autre. S'il est vrai que dans le cadre de la Coopération UE/ACP, les organisations paysannes ont un rôle à jouer, la convention doit s'ouvrir à l'expression de cette force qu'elles représentent. Avec le défi de la libéralisation du secteur agricole, la convention doit être un instrument également utilisable par les organisations paysannes des pays ACP. Il ne suffit pas seulement d'appuyer par des aides des politiques de développement agricole, mais il faut également appuyer la capacité de gestion des filières agricoles par les paysans eux-mêmes en mettant l'accent sur la formation.

Par rapport à la convention, l'intégration des organisations paysannes comporte des enjeux importants dont les principaux seraient :

** l'émergence d'une force qui risque de se substituer aux institutions gouvernementales d'où l'explication de la réticence au niveau du gouvernement manifestée par son insouciance à l'égard du sujet ;*

** le déséquilibre des forces entre les organisations paysannes des pays ACP et leurs homologues du Nord risque de déstabiliser le fonctionnement du mécanisme de la Coopération car les réclamations des paysans du Sud ne s'inscriront plus dans la logique actuelle qui a été définie sans eux. Leur implication dans le jeu risque d'être perturbatrice du présent système. Mais faut-il pour cela renoncer à leur implication ? Nous pensons que non.*

NOTES : Entretien avec un responsable du CFPC

DAYANG, Romain – 1999/02/06

Organisme : CANADEL = Centre d'Accompagnement de Nouvelles Alternatives de Développement Local

Adresse : B.P 3799 Yaoundé Tel. : (237) 21-53-89 – Fax : (237) 20-55-20 E.mail CANADEL@apm>camnet.cm

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : COOPERATION UE ACP ; CONVENTION DE LOME ; IMAGE DE L'AIDE

Relation entre acteurs : ORGANISATION PAYSANNE ; RELATION UE ORGANISATION PAYSANNE ; ROLE DES ORGANISATIONS PAYSANNES ; NOUVEAUX ACTEURS DE LA COOPERATION

Blocages : OPACITE DU SYSTEME DE COOPERATION ; MANQUE D'INFORMATION ; MANQUE DE VOLONTE POLITIQUE

Propositions : PARTICIPATION A LA DEFINITION DES POLITIQUES AGRICOLES ; EXPRESSION DIRECTE DES PAYSANS ; REFONDEMENT DU PARTENARIAT ; COORDINATION DES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES DES PAYS ACP ; AUTOGESTION DES FILIERES AGRICOLES

Outils financiers :

Géographie : CAMEROUN

La suspension de l'aide européenne comme sanction de la non performance des pays ACP

Les leçons de la crise Nigérienne

Le respect des droits de l'homme, de l'Etat de droit et des principes démocratiques est devenu une clause essentielle de la Convention de Lomé IV, depuis sa révision en novembre 1995. Sa violation est désormais susceptible d'être sanctionnée par la suspension de la coopération. Or, ce mécanisme de suspension a montré ses limites dès sa première application, lors du Coup d'Etat au Niger de 1996. Il constitue un progrès certain par rapport au système d'allocation automatique de l'aide, celle-ci étant désormais fonction du mérite en terme de démocratisation et de stabilité politique. Pour autant, ce mécanisme de sanction se heurte au critère de besoin, et à l'impératif de sécurité alimentaire, qui subsiste en période de crise politique. Il pose donc la question de la complémentarité et de la hiérarchie des critères de recevabilité au titre de l'aide européenne.

Les bailleurs fondent leur aide sur plusieurs critères, qui entrent parfois en contradiction entre eux. Le Niger constitue en cela un cas exemplaire, qui, tout en restant éligible au titre de ses besoins, s'est vu retirer l'aide internationale pour rupture du processus démocratique. Dans quelle mesure un bailleur de fonds peut-il s'insérer dans les « affaires intérieures » d'un pays au nom de clauses conventionnelles ? Surtout, dans quelle mesure peut-on hiérarchiser des critères de sélection, le critère de mérite passant avant celui du besoin dans des pays qui souffrent de dysfonctionnements structurels et d'une grande pauvreté ?

La Constitution de décembre 1992 instaure au Niger un système politique démocratique et multipartiste. Cette émergence de la démocratie ne correspond pas à un ancrage de la culture politique démocratique, étant donné que l'Etat est perçu comme une source de rente, et le jeu démocratique comme un moyen d'accéder au pouvoir. La Constitution du Niger, basée sur le modèle de la Cinquième République Française, instaure une « cohabitation » entre le Président de la République et le Premier Ministre, mécanisme qui suppose une certaine maturité des institutions et des acteurs politiques. Dès 1994, un blocage institutionnel apparaît entre le Président et le Premier Ministre, crise aboutissant au Coup d'Etat du lieutenant-colonel Baré Maïnassara du 27 janvier 1996.

Le Conseil de l'UE condamne unanimement le Niger pour rupture du processus démocratique, et suspend immédiatement son aide au titre de la Convention de Lomé, conformément à l'article 366 bis.

Dès le départ, des vices de forme ont entaché cette procédure : non consultation des partenaires ACP, incertitude quant au mode de scrutin (majorité qualifiée ou unanimité), non consultation du Parlement Européen. Mais surtout, il convient de rappeler qu'une suspension globale de l'aide pénalise dangereusement les populations. La Commission a, sur ce point, réagi positivement en décidant de ne bloquer que l'aide budgétaire tout en maintenant les projets affectant les populations les plus pauvres et ceux dont l'arrêt porterait atteinte aux résultats acquis.

Par contre, la pertinence de la décision européenne est remise en question par le fait que la population et de nombreux responsables démocratiques ont perçu le Coup d'Etat comme un soulagement. L'annonce par Baré en 1996 d'une reprise du processus de démocratisation rompt l'unanimité au sein de l'UE, et entraîne une reprise désordonnée de l'aide. La France et le FMI, qui se basent respectivement sur des critères de stabilité politique et macro-économique, décident de reprendre leur aide.

Face à eux, les partisans de la Démocratie conditionnent la reprise de leur aide à la tenue d'élections présidentielles en juillet 1996. Or, ces élections, entachées d'irrégularités, portent Baré à la tête de l'Etat. La représentativité du régime est contestée, mais confortée par les élections législatives de novembre 1996, auxquelles l'opposition ne participe pas.

Seule l'Allemagne maintient sa position de suspension de l'aide, arguant que le régime en place n'est pas légitime. A l'opposé, la France continue à soutenir le gouvernement en place, toujours dans un souci de stabilité politique. Entre ces deux extrêmes, l'UE doit trouver une position médiane. Ayant approuvé un projet de programme d'ajustement structurel (PAS) avec le FMI à la suite du référendum constitutionnel de mai 1996, elle se trouve dans l'obligation de reprendre son aide. D'autant que la durée légale de suspension de l'aide dans le cadre de l'article 366 bis, limitée à six mois, est désormais révolue. Toutefois, l'UE conditionne cette reprise à une vigilance politique accrue à l'égard du régime en place.

A l'opposé de l'incohérence communautaire, le Danemark a su adopter une politique linéaire. Avant la crise, le Danemark choisit le Niger comme pays de concentration de son aide, essentiellement à cause de son extrême pauvreté et de ses efforts en matière de démocratisation. Le critère de pauvreté persistant, le Danemark maintient l'aide directe aux populations tout en suspendant l'aide budgétaire et réduisant ses contacts avec les autorités. Par suite, le Danemark va conditionner la reprise intégrale de son aide à des critères stricts de performance politique Pragmatique, la position Danoise est néanmoins rendue possible par la faiblesse des montants en jeu. Pour l'UE, les implications d'une suspension de l'aide budgétaire seraient en effet autrement plus critiques pour le pays.

L'attitude Danoise illustre la nécessité non seulement de combiner les critères de besoin et ceux de mérite, mais également d'appliquer les critères de performance de manière flexible.

En effet, l'objectif n'étant pas de pénaliser les populations mais de faire pression pour un retour à un gouvernement légitime, des critères très clairs doivent être établis sur les modalités de maintien et d'acheminement de l'aide. Or, la suspension à l'encontre du Niger est intervenue en l'absence de règles claires sur les modalités et le contenu d'une telle suspension. Il faudrait identifier avec les pays partenaires un « contrat de démocratie », ceux-ci s'engageraient à respecter ; le Danemark est déjà dans cette démarche, définissant des critères minimum de démocratie, comme la liberté de la presse, l'indépendance de la justice, la liberté d'association et d'action pour l'opposition, l'éducation à la démocratie. L'UE doit également aider à l'émergence d'une culture d'opposition en envisageant des modes de financement des partis qui leur permettent de survivre lorsqu'ils ne sont pas au pouvoir

COMMENTAIRES : L'expérience Nigérienne montre que les bailleurs effectuent rarement une analyse correcte et surtout commune de la situation du pays, ce qui est du rôle des ambassades et des délégations. Cela implique un investissement dans les capacités d'analyse politique des représentations sur le terrain, la dévolution d'un rôle de « dialogue politique » à ces représentations avec les autorités gouvernementales, une obligation de coordination des vues entre les représentations de l'UE et de ses Etats Membres, ainsi que des instructions claires et coordonnées de la part des capitales. Ce rôle de coordination dans l'analyse pourrait être dévolu à la délégation de la Commission Européenne, sur base d'instructions politiques claires établies avec les Etats Membres.

Car le manque de coordination des Etats Membres a affecté sérieusement sa crédibilité en tant qu'ensemble de 15 membres, et annulé tout effet de pression sur le gouvernement Nigérien, qu'une action concertée aurait pu produire. Cette expérience révèle une limite sérieuse au renforcement de la dimension politique du partenariat ACP-UE : si les Etats Membres n'arrivent pas à se mettre d'accord sur des positions politiques liées à l'octroi de l'aide, il leur sera impossible d'avoir une attitude cohérente et crédible à l'égard de leurs partenaires ACP

JUSTAFRE, Claudine – 1999/01/25

Organisme : GEMDEV

Adresse : Centre Malher, 9 rue Malher, 75181 Cedex 04 Tél 01 44 78 33 15 Fax 01 44 78 33 88 e-mail gemdev@univ-paris1.fr internet <http://www.univ-paris1.fr/GE>

Document source : La suspension de l'aide comme sanction à la non-performance. L'Europe et les leçons de la crise Nigérienne

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : COOPERATION UE ACP ; CRITERES DE RECEVABILITE DE L'AIDE ; SUSPENSION DE L'AIDE ; CRITERE DE STABILITE POLITIQUE ; CRITERE DE BESOIN

Relation entre acteurs : DIMENSION POLITIQUE DU PARTENARIAT UE ACP ; POSITION POLITIQUE DES ETATS DE L'UE

Blocages :

Propositions :

Outils financiers :

Géographie : NIGER

La programmation, exigence de l'aide et non du développement

Evolution des rapports du Centre Djoliba du Mali avec les bailleurs de fonds

Le Centre Djoliba est une des plus anciennes et respectées des « organisations de la société civile » urbaine du Mali. Le Centre est né à partir du mouvement catholique dans les années 1960, à une époque où les organisations civiles urbaines étaient très rares. Le Père Verstraete, dirigeant du Centre nous explique le développement de l'institution et de ses activités, et surtout de ses rapports avec les bailleurs de fonds. Il confie sa crainte de voir l'identité et les valeurs de son institution menacées par une « instrumentalisation » de la part des organismes d'aide. Le Centre s'est toujours placé du côté de l'innovation et de la réponse au besoins des populations, ne risque-t-il pas de devenir un simple exécutant de programmes ?

« Le responsable de l'Eglise du Mali, à l'époque l'abbé David Traoré pensait en tant que malien : « prendre son indépendance politique est une chose, mais il faut également avoir une indépendance d'idée ». Voilà l'idée qui a été à la base du lancement du Centre Djoliba. Pour lancer cette idée d'une liberté de pensée, il fallait des instruments, des moyens. Le premier moyen a été la bibliothèque et la documentation et quand les circonstances politiques l'ont permis, on s'est lancé dans des activités. La première a été celle de causeries-débats (qui continuent maintenant). Elles ont eu une influence forte sur l'avenir de la pensée politique du pays. On dit même que Djoliba a joué un rôle historique dans l'avènement de la démocratie au Mali. « D'autres activités sont venues s'ajouter par la suite aux » instruments du Centre : sessions de formation ou d'information-éducation populaire (notamment dans le domaine de la santé, de l'hygiène, de l'éducation sexuelle), centre de promotion féminine, séances de kotéba (théâtre utile).

Toutes ses activités reposent toujours en partie sur une cotisation des participants. Pendant longtemps le complément était fourni par le Centre Djoliba sur des bases ad hoc : « L'équipement était fourni par le Centre Djoliba qui le trouvait avec des aides ponctuelles ; une fois c'était le Secours Catholique, une fois la Coopération Française. Souvent c'était un coup de main sans besoin de présenter un programme. »

Au début des années 1980, le Centre se trouve pour la première fois devant la nécessité de faire un programme avec un partenaire (à propos de l'excision) : « Dans ce programme, il y avait la logistique, du fonctionnement et les activités de formation sans détails plus précis que : "disons huit sessions de tel niveau, trois de tel autre niveau". Pour justifier les dépenses, on envoyait à l'organisme un rapport sans que celui-ci n'ait de schéma préconçu ».

Ensuite, une autre agence d'aide arrive « qui alors là était beaucoup plus systématique. Il y avait des chapitres précis et on ne pouvait passer l'argent prévu d'un chapitre à un autre chapitre. Mais c'était pour venir en aide à l'action que le Centre Djoliba menait, sans trop préciser que nous ferions telle ou telle chose. Cela a évolué, pour cette même agence, vers de plus en plus de contrôle au point que maintenant on est tenu de dire : on doit faire tant de séances de kotéba et il y a un budget détaillé pour chaque activité »

Enfin, quatrième phase, le Centre a été amené à se lancer récemment (en 1997) à une vraie programmation pluriannuelle avec une grande ONG internationale : « L'ONG a d'abord demandé de préciser l'organigramme et puis ensuite de préciser le planning précis de la première année, depuis janvier jusqu'à décembre 1998, et puis comme tout ceci avait pris du retard ; ils ont demandé de refaire le programme de mai 1998 à décembre. Puis ensuite encore, on a retravaillé parce qu'on a décidé, entre deux, de faire un programme de quatre ans qui commencerait le premier juin 1998. Ce qui m'inquiétait alors, c'est que je savais pas qui allait prendre en charge les dépenses des premiers mois de 1998. Est-ce qu'il fallait chercher d'autres aides ? Alors au téléphone, il m'ont dit : « Non, on s'est trompé, revenez au 1er janvier 1998, on prendra les dépenses depuis le début ». Et on était déjà en 1998, bien sûr. Alors on refait le planning. Bref l'aide est devenue intime, elle s'occupe de tout. Alors que finalement, j'ai dû signer en juillet 1998 la convention pour les quatre années qui commence en début 1998 et pour laquelle Djoliba a avancé quatre mois de trésorerie. Et puis voilà, en octobre 1998 maintenant, ils nous demandent de recommencer et de prévoir 1999. N'est-ce pas un abus de programmation ? ».

Cette programmation est extrêmement détaillée : « Tout est programmé. Par exemple, on sait qu'on doit acheter tant de mobylettes, tant d'ordinateurs. Il faut prévoir tout cela trois ou quatre ans à l'avance ».

Le directeur du Centre Djoliba avance un certain nombre de bénéfices de cette avancée progressive vers la programmation. Elle apprend à respecter un budget, elle permet de mieux suivre les activités, de mieux définir et mesurer les résultats attendus. Mais le coût de cette amélioration de la « gestion » est très lourd. En premier lieu, le Centre se voit privé d'une grande part de sa souplesse de fonctionnement et est de moins en moins en position de répondre à une demande.

« Avant on faisait de la formation pour toutes organisations et ONG qui nous le demandaient et qui s'en servaient ensuite sur leur propre terrain. On programmat bien un petit peu, mais les demandes venaient quinze jours, un mois avant le jour prévu pour la formation. Et donc, on ne pouvait pas dire au début de l'année si on aurait 20 ou 30 sessions. On leur proposait un suivi, mais ils nous le demandaient ou ne nous le demandaient pas. Maintenant, on est obligé de travailler sur des localités prévues, fixées d'avance et quand les gens viennent nous demander des sessions, si cela ne correspond pas à une localité désignée, on leur dit qu'on ne peut pas les accepter parce qu'on a pas le budget pour. Cela limite notre disponibilité. Nous avons beaucoup perdu en capacité de réponse. »

De plus le Centre, caractérisé au cours de son histoire par l'innovation et l'indépendance, peut se demander aujourd'hui s'il n'est pas menacé de se transformer en exécutant.

« Avant j'avais une souplesse assez grande ; je savais que j'avais des chapitres à respecter mais j'avais une souplesse sur le nombre de sessions organisées. Tandis que maintenant, il y a un quota à respecter et l'on risque de s'atteler à réaliser des sessions parce que cela correspond à des budgets. Ce qui m'inquiète, c'est que j'ai l'impression qu'on va se cramponner à réaliser un programme, parce que déjà on m'a dit qu'il ne fallait surtout pas qu'il reste de l'argent à la fin de l'année. On a tant de sessions à faire, on les fait et puis c'est fini, on a rempli notre programme ! Tandis qu'avant, on ne pouvait jamais dire qu'on avait rempli notre programme. »

COMMENTAIRES : L'évolution qu'a connu le Centre Djoliba peut être considéré comme le résultat de trois phénomènes : le développement de la coopération décentralisée, la notoriété croissante du Centre et la rigidification de la gestion du système de coopération. Le développement de la coopération décentralisée a fait passer cette dernière du rang d'activité marginale à celle d'activité « sérieuse », importante pour les agences de coopération. De ce fait, les mêmes exigences, en particulier pour les méthodes de gestion, sont de plus en plus demandées pour ce type de coopération que pour les coopérations entre grandes institutions. Dans ce contexte de valorisation de la société civile, la légitimité et la réputation de sérieux du Centre Djoliba en ont fait un partenaire attractif pour la plupart des financeurs, fort désireux de faire transiter leur financement ou leur programme par un tel partenaire. Il n'est pas étonnant que le directeur du Centre déplore cette « pression » des bailleurs ; « Parmi les "touristes du développement", il y aussi les associations du Nord qui croient bien faire en essayant de venir apporter leur message ici et qui se servent de centres comme le nôtre, qui existe depuis longtemps, qui ont déjà leur propre réseau, pour faire leurs petites affaires ». Enfin, la course à l'« efficacité de l'aide » contribue à renforcer constamment la tendance à la rigidification des méthodes de gestion. On doit être capable de prévoir ce que l'on va faire, de l'inclure dans une stratégie globale, d'anticiper les résultats attendus puis d'en mesurer le suivi, etc. Le partenariat en coopération, activité hautement incertaine et adaptative, est alors appelé à se conformer à des méthodes inspirées du management de fonctions techniques.

Un des résultats est le développement, parfois jusqu'à l'absurde, de la programmation, par exemple, sur des activités qui s'y prêtent guère, ou même qui ne doivent pas s'y prêter. Il en résulte, en premier lieu, un déséquilibre du partenariat en faveur du financeur. Il est symptomatique de remarquer qu'alors que le Centre Djoliba se trouve fortement contraint par les programmes adoptés sur plusieurs années, le financeur ne s'astreint pas à une discipline semblable et prend six mois de retard dès le début de l'association. Les conséquences de ce retard sont uniquement supportées par le Centre Djoliba qui pré-finance sans être sûr d'être remboursé et qui refait à plusieurs reprises sa programmation pour intégrer le retard du financement.

Ce partenariat est par ailleurs menacé par le risque réel d'instrumentation, auquel, si le Centre Djoliba résiste, beaucoup d'organisations civiles africaines ont déjà succombé. On constate bien sur l'évolution décrite que de l'appui initial de type « coup de main », on est passé à un appui de plus en plus interventionniste, jusqu'à être jugé « intime ». La limite entre aider son partenaire et se servir de lui est souvent franchie par les agences d'aide et les organismes d'appui. La programmation a pour corollaire d'alimenter une logique d'offre, au détriment d'une logique d'innovation ou de demande, et donc de structurer le pouvoir de haut en bas en partant du financeur. Il n'est pas étonnant de constater que le Centre sent ses capacités de réponse menacées.

Il est important de comprendre, à travers cet exemple, que la programmation n'est généralement pas une exigence des acteurs du développement, c'est une exigence des structures d'aide ; ce n'est pas une nécessité pour le développement, c'est une nécessité pour la bureaucratie de l'aide. Le développement des structures décentralisées, des organisations de la société civile, des capacités de réponses aux demandes des populations nécessitent bien plus de souplesse et d'inventivité que de programmation. Mais les structures d'aide ont tendance à inverser les problèmes et à chercher à adapter les institutions de développement de façon à répondre à leurs propres exigences plutôt que de chercher à adapter l'aide à venir répondre aux exigences du développement. Ce n'est qu'en inversant ce paradigme que l'on pourra renverser, par exemple, la tendance à la sur-programmation.

NOTES : Fiche basée sur l'entretien avec le Père Verstraete, directeur du Centre Djoliba au Mali, réalisé par Bernard Lecomte

NAUDET, David – 1999/02/15

Organisme : DIAL

Adresse : 4 rue d'Enghien, 75010, PARIS. Tel 33/1 53 24 14 50, fax 33/1 53 24 14 51, E-mail dial@dial.prd.fr

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : COOPERATION AU DEVELOPPEMENT ; EFFETS PERVERS DE L'AIDE ; FORMATION ; CITOYENNETE

Relation entre acteurs : RELATION ONG FINANCEUR

Blocages : EXCES DE PROGRAMMATION ; LOGIQUE DE CONTROLE ; BUREAUCRATISATION

Propositions :

Outils financiers :

Géographie : MALI

Le PPAO : chronique d'un blocage et avenir incertain

1- Situation actuelle du PPAO

Les différentes actions menées par le PPAO (Programme Régional « Valorisation des captures de la Pêche Artisanale en Afrique de l'Ouest), conduit par l'ADEPA (Association Ouest Africaine pour le Développement de la Pêche Artisanale) depuis 1994, devaient se poursuivre dans le cadre du Devis-Programme an II dont les sessions de programmation se sont déroulées de février 1997 à Avril 1998.

Malheureusement nous avons été bloqués par la fin du Programme à 5 ans. L'échec de l'évaluation de cette phase en est pour quelque chose, d'autant qu'elle a jeté le discrédit sur le programme et soulevé une polémique entre les acteurs du Programme à travers l'ADEPA et l'Union Européenne, qui ne partagent apparemment pas la même philosophie du développement.

Cette situation a amené l'ADEPA à prendre la décision de rompre avec l'Union Européenne, en créant un nouveau Programme avec d'autres bailleurs de fonds. Mais le Comité de Suivi des 1, 2, 3 octobre 1998 a mis balle à terre en demandant à l'ADEPA de temporiser sa position, et a sollicité une prolongation du PPAO pour trois ans afin de permettre aux Organisations Professionnelles (OP) de satisfaire leurs besoins exprimés lors des sessions de programmation du Devis-Programme an II.

A la rencontre de Praia au Cap-Vert (1 au 3 décembre 1998), réunissant les Ordonnateurs Nationaux et Régionaux, les Délégations de l'UE et des Représentants de Bruxelles, les pays ACP en l'occurrence les pays de l'Afrique de l'Ouest se sont retrouvés face au refus de l'Union Européenne (UE) de proroger certains programmes dits « à problèmes ». En fait, il semble qu'une réunion de la Commission à Bruxelles avait unilatéralement pris cette décision avant la réunion de Praia, qui était pourtant sensée la prendre. Les représentants des pays africains se sont opposés à cette décision unilatérale qui foulait visiblement aux pieds tous les textes de l'UE sur le partenariat. Finalement après de longues discussions, il a été décidé une prolongation, non plus de 3 ans mais de 18 mois.

Les conclusions de Praia stipulaient que l'Ordonnateur Régional du PPAO (siégeant à Sierra Leone), devait se mettre en rapport avec la Délégation UE de Côte d'Ivoire pour étudier quelles actions pouvaient être menées de façon concrète avec des résultats probants dans le laps de temps défini.

Entre temps, la guerre civile a repris en Sierra Leone. Il était devenu impossible à l'Ordonnateur de sortir de son pays. Malgré cette situation, les choses auraient pu bouger si Bruxelles n'était pas resté sur sa position d'avant Praia, affichant de façon à peine voilée, l'ignorance et le refus d'appliquer les décisions de Praia.

La situation commence à peine à se débloquer maintenant avec une lettre de la Délégation UE de Côte d'Ivoire autorisant le Secrétariat Technique du PPAO à poursuivre ses activités sur trois mois le temps qu'une décision définitive soit prise.

2- Avenir

L'avenir du PPAO pour le moment est flou. Nous savons qu'en principe aucune autre décision ne saurait supplanter celle de Praia. Mais étant donné que dans ce partenariat, la partie jugée inférieure n'est pas respectée par l'autre, on ne peut qu'assister à des situations comme celles décrites plus haut. L'UE n'accorde aucune importance aux principes et règles de Partenariat établis par la Convention de Lomé. A la Délégation UE à Abidjan, on affirme que le programme va se poursuivre mais un Appui Technique extérieur viendrait étudier de quelle façon la prolongation va se faire. Mais tant que tout ceci n'est pas matérialisé par une décision écrite et dûment signée, nous n'aurons pas vraiment évolué.

Dans tous les cas, avec ou sans l'Union Européenne, l'ADEPA est prête à continuer à travailler dans le secteur de la Pêche Artisanale en Afrique de l'Ouest. Elle ne veut surtout pas perdre tous les acquis enregistrés par le PPAO et surtout, considérant les nombreux besoins pressants des opérateurs du secteur.

ATTIKPA TETEGAN, Lucie – 1999/02/03

Organisme : ADEPA = Association Ouest Africaine pour le Développement de la Pêche Artisanale

Adresse : 17 BP 56 Abidjan 17 ; Tél : (225) 22 75 88/21 71 70 Fax : (225) 22 75 92 ; E-mail : ppao@africaonline.co.ci

MOTS CLES Niveaux et secteurs de coopération : PECHE ARTISANALE ; COOPERATION UE ACP ; PROJET BLOQUE ; PROLONGATION DE PROJET

Relation entre acteurs : DECISION UNILATERALE ; PRINCIPES ET REGLES DE PARTENARIAT

Blocages :

Propositions :

Outils financiers :

Géographie : AFRIQUE DE L'OUEST

Remarques sur les procédures de financement relatives à la mise en œuvre de la coopération Union Européenne/ACP au Bénin

Paroles d'acteurs béninois concernés par le fonctionnement de la coopération entre l'Union Européenne et les pays ACP

La question du financement des projets et/ou programmes apparaît comme fondamentale pour tous les acteurs de la coopération avec l'UE.

Ils soulignent, d'une manière générale, la lenteur des procédures, l'inadaptation des instruments à certains programmes de développement. Les procédures de financement conditionnent globalement la réussite du projet, ou du programme, elles influencent le montage des dossiers, l'exécution des travaux et même sa réappropriation selon qu'il y ait prise en charge ou pas des frais d'entretien.

Ainsi, pour M. B. OLOUDE (Directeur de SERHAU-SEM, opérateur) l'UE oriente sa coopération dans la bonne direction mais n'a pas suffisamment pris de recul sur les outils adaptés.

« Dans la coopération décentralisée, par exemple, on ne doit pas perdre de vue qu'on travaille directement avec la population, par conséquent il faut une procédure moins lourde, une procédure adaptée comme le fait la Banque Mondiale. Celle-ci recherche la procédure la plus adéquate pour chaque opération.

L'UE a ses pavés de procédures qu'il faut prendre en bloc. Il n'est pas logique, par exemple, d'accepter des financements par caution bancaire et refuser que les frais générés par cette caution soient supportés par le projet. Il apparaît donc clairement que les procédures de financement et de décaissement de l'UE sont tangibles ; ce qui influence l'efficacité des projets ».

M. Y. PELLETIER (Délégué Régional Association Française des Volontaires du Progrès Bénin) estime qu'avec la coopération Décentralisée, l'UE a ouvert un bon guichet qui répond dans ses objectifs et dans sa philosophie aux besoins du développement à la base. Cependant, les procédures qui lui sont appliquées sont inadaptées.

« Elles sont sclérosées avec des obstacles difficiles à franchir ; ce qui prend trop de temps sans grande efficacité. Certes, ces procédures sont bien adaptées pour faire des routes mais en matière de développement humain, car le développement local c'est le développement humain à la base, la logique comptable ne peut rendre compte de tout le travail. Le contrôle ne peut être limité au taux de consommation de crédit comme cela se fait actuellement. Il faut moins de contrôle sur papier, et plus de confiance, mais plus de contrôle sur le terrain ».

Dans la même logique M. André MERTHOZ Responsable de la Cellule Appui Technique du Fonds Européen de Développement installée à Lokossa dans le Mono, souligne que l'UE n'a pas encore de procédures adaptées à la coopération de développement à la base.

« En effet, un programme de développement peut rentrer en phase de croisière avec ses propres certitudes qu'à partir de la troisième année : études des réalités du terrain ». Entre la signature de la convention et la mise en œuvre, du temps est passé. Or, nous fonctionnons avec des devis-programmes annuels. Ce n'est pas logique. Il faut réformer les structures d'intervention. Le développement est une affaire de collaboration entre personnes afin de programmer ensemble un projet, cela prend du temps. Or, le bailleur de fond n'a pas le temps. Ainsi au lieu de penser les projets de développement au cas par cas, on pense de façon normative le développement à Bruxelles. Cela aboutit incontestablement à une mauvaise identification et à des procédures inadaptées. L'UE doit s'inscrire dans le temps et dans la programmation pour s'engager dans un processus de développement. Ce n'est pas le cas dans le financement d'un projet de route, par exemple, qui est un financement ponctuel facile à mettre en œuvre et à contrôler.

M. M. J-P Elong Mbassi (Directeur du Programme de Développement Municipal, Afrique de l'Ouest) considère sur ce point, que toute l'instrumentation de la coopération UE a été faite pour la gestion de projet d'infrastructures et au niveau local de microréalisations. Il ne suffirait donc pas d'apporter une correction à l'instrumentation, il faudrait également ajouter une dose de crédibilité (en volume) à la ligne budgétaire de la Commission Européenne. Pour lui, si cette ligne est crédible, l'instrumentation sera à l'orne de la coopération décentralisée.

« Car jusqu'à maintenant on confond la forme des actions avec leurs fonds. On oublie la différence entre le rythme de la réflexion et le rythme des actions. On croit que l'action peut écarter la réflexion : c'est que qui influence les procédures de financement de l'UE ».

D'autre part, M. J-P Elong Mbassi s'interroge sur le point de savoir si la Commission Européenne ne pratique pas un certain effet d'annonce.

« On se demande si on ne se cache pas derrière une certaine lenteur des procédures pour ne pas dépenser des sommes que l'on a annoncées mais dont on ne dispose pas, notamment pour le passage d'un Fond Européen de Développement à l'autre »

COMMENTAIRES : La mise en œuvre d'un projet ou d'un programme suppose un financement qui par nature appelle des procédures. Dans le cadre de la coopération UE/ACP, ces procédures apparaissent pour tous les acteurs comme un parcours d'obstacles.

Certes, il est prévu dans certaines conditions des procédures accélérées mais en réalité, dans leur globalité elles ne sont pas adaptées à la diversité et aux caractéristiques spécifiques de la coopération avec l'UE.

A cela, il faut ajouter les difficultés liées au contrôle, qui est fondé sur la logique comptable du taux de consommation de budget et non sur la logique d'une démarche de développement.

Il ressort que les instruments de la coopération UE/ACP doivent être adaptés à la logique d'un programme de développement car tous les autres aspects (variétés des instruments, des guichets,...) montrent que cette coopération s'inscrit dans une bonne perspective.

Soulignons que les retards de paiement et la lourdeur des procédures ne sont pas propres au bailleur de fonds « UE » et qu'il est parfois facile de se retrancher derrière ces éléments pour masquer les dysfonctionnements de sa propre structure.

NOTES : Fiche basée sur les entretiens suivants : M. J-P Elong Mbassi, Directeur PDM, le 7/01/1999 ; M. Bachir OLOUDE, Directeur SERHAU-SEM, le 11/01/1999 ; M. Yves PELLETIER, Délégué régional et Délégué AFVP-Bénin, 13/01/1999 ; M. André MARTHOZ, Responsable de la Cellule d'Appui Technique du FED au Mono, le 14/01/1999.

Coordonnées de Séverine Bellina : Centre d'Etudes et de Recherche en Administration Publique, Faculté de Droit, Université Pierre Mendès France, Grenoble II ; 60, rue Théodore Ravanat. 38 340 VOREPPE. Tél 04 76 50 05 04. Email : sbellina@caramail.com ; 9056827@etud.upmf-grenoble.fr

AIHOU, Désiré H. ; BELLINA, Séverine – 1999/02/02

Organisme : Université Nationale du Bénin Cotonou

Adresse : 02 BPE : 647 Cotonou, Bénin, EMail : aïhou@syfed.bj.refer.org

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : CAUTION BANCAIRE ; COOPERATION UE ACP ; COOPERATION DECENTRALISEE ; DEVIS PROGRAMME ; PROCEDURES DE FINANCEMENT ; TAUX DE CONSOMMATION DE CREDIT

Relation entre acteurs :

Blocages :

Propositions :

Outils financiers :

Géographie : BENIN

Le développement durable, différent de l'approche « projet »

L'auteur, René SEGBENOU est Directeur Général de l'INADES-FORMATION (Institut Africain pour le Développement Economique et Social), une ONG qui ouvre depuis plus de 30 ans au service du Développement Rural et présente dans 10 pays d'Afrique.

A ce titre, il est le Président de l'ADEPA (Association Ouest Africaine pour le Développement de la Pêche Artisanale), le groupe d'ONG qui gère le PPAO (Programme Régional « Valorisation des captures de la Pêche Artisanale en Afrique de l'Ouest) depuis 1994.

Il explique ici, comment la notion de développement durable adoptée par l'ADEPA est différente de l'approche « projet » de l'Union Européenne.

« L'expérience du développement a prouvé que l'approche "projet" est limitée parce qu'elle est pratiquement ponctuelle, spécifique. Dans l'approche "projet" les bailleurs de fonds ont une position un peu rigide. Le projet est défini, les moyens définis et il faut les consacrer à cela.

Or le développement est global. Quand on parle de développement il ne s'agit pas de réaliser des projets ponctuels mais de favoriser un développement institutionnel en aidant les gens à résoudre leurs problèmes en utilisant les moyens là où il faut. La possibilité doit être donnée aux gens de rectifier les objectifs de départ si c'est nécessaire.

Nous pensons que la meilleure approche du développement, c'est de discuter, d'écouter les bénéficiaires et de les impliquer à fond pour que leurs préoccupations soient prises en compte.

Alors du coup, ce n'est plus un projet, cela devient un travail de longue haleine qui demande :

** la mise en place des capacités institutionnelles. Que les gens se connaissent et échangent entre eux.*

** Cet échange peut parfois aboutir au changement même de ce qui était prévu ; ou bien on peut garder ce qui était prévu et même aller au delà.*

Il vaut donc mieux que les bénéficiaires reprennent leurs initiatives et que les moyens arrivent ensuite pour les aider à les développer. Et pour réaliser cela, il faut du temps. Or, ce à quoi on assiste, ce n'est pas cela. On arrive avec un projet et des objectifs définis, différents de ceux propres des bénéficiaires. On fait tout pour que les gens acceptent ces objectifs là. C'est là où l'approche projet n'est pas bonne pour le développement, en tout cas lorsqu'on veut vraiment développer et atteindre un développement durable.

Au PPAO, les mêmes erreurs ont été commises au départ. Nous avons conçu un projet avec des objectifs, un manuel de procédures, etc, sans vraiment consulter les bénéficiaires. Et en fait, tout l'effort que nous faisons, c'est de faire en sorte que les gens rentrent dans notre projet. C'est très limité comme approche.

Heureusement que l'on a essayé de corriger ces insuffisances par exemple en recherchant les vrais bénéficiaires et en donnant la place à leurs vrais représentants dans les instances de décisions comme le Comité de Suivi.

Mais au moment où nous essayons de corriger l'approche "projet" et d'asseoir les bases d'un développement durable, nous rencontrons des difficultés du côté du bailleur de fonds qui nous dit qu'il veut tel et tel résultat.

Donc nous et le bailleur de fonds, nous ne nous entendons pas sur l'approche à adopter pour le développement.

Et comme on ne s'entendait pas, la solution qu'on avait trouvé, c'était d'arrêter ce "dialogue de sourds". On voulait arrêter juste parce que nous ne nous sentions pas libres d'adapter au fur et à mesure, notre approche à l'approche "projet" de départ. Nous avons remarqué qu'avec la difficulté des procédures, on perdait trop de temps et on travaillait plus pour respecter les procédures plutôt que pour atteindre les objectifs. C'est pourquoi nous avons voulu rompre et nous avons créé un autre programme où nous pouvons être indépendants. Nous pensons que pour faire prendre conscience à l'Union Européenne, la meilleure manière est de nous rendre indépendants d'elle ».

NOTES : Entretien réalisé le 28 janvier 1999 au siège de INADES – FORMATION. Contact : INADES – FORMATION 08 BP 8 Abidjan 08 ; Tél : (225) 44 31 28/29/30 Fax : (225) 44 06 41 ; E-mail : ifsiege@inadesfo.enda.sn

SEGBENOU, René – 1999/01/30

Organisme : ADEPA = Association Ouest Africaine pour le Développement de la Pêche Artisanale

Adresse : 17 BP 56 Abidjan 17 ; Tél : (225) 22 75 88/21 71 70 Fax : (225) 22 75 92 ; E-mail : ppao@africaonline.co.ci

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : COOPERATION UE ACP ; PECHE ARTISANALE ; PROGRAMME DE COOPERATION REGIONALE ; DEVELOPPEMENT DURABLE ; DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL

Relation entre acteurs :

Blocages : APPROCHE PROJET ; DIALOGUE DE SOURDS ; LOURDEUR DES PROCEDURES

Propositions :

Outils financiers :

Géographie : AFRIQUE DE L'OUEST

Quelques réflexions sur le rôle des Délégations dans la coopération UE-ACP

Est-il nécessaire de prévoir des mécanismes d'encadrement des délégués et ou des ordonnateurs nationaux ?

Dans le domaine de la coopération au développement, les délégations de l'Union Européenne (UE) dans les pays Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP) occupent une place très particulière. Il n'existe pas d'organes équivalents au sein des autres institutions internationales, que ce soit les institutions de Bretton Woods, les agences des Nations Unies ou les Etats nationaux pris individuellement. Les délégations de l'UE sont, en effet, constituées de représentants européens et nationaux qui possèdent une bonne connaissance du pays hôte et de la culture locale et qui vivent dans le pays depuis plusieurs années. Pour cette raison, ce ne sont pas seulement des agences de représentation de l'Union Européenne dans les pays ACP mais des partenaires à part entière de la coopération.

En tant que tels, les Délégations sont amenées à assumer un nombre impressionnant de fonctions. La première est l'apport d'informations sur le pays et l'évaluation des besoins de développement, en partenariat avec les gouvernements ACP. L'existence d'une Délégation permet à la CE de ne pas être uniquement dépendante de l'appréciation des gouvernements et des études de la Banque Mondiale. Les gouvernements (l'ordonnateur national) (1) ont généralement une bonne connaissance des besoins de développement de leur pays mais n'ont que peu de temps et de moyens à consacrer à la conception des programmes indicatifs nationaux et régionaux. La présence d'une délégation permet de pallier à cet inconvénient : Etant sur place, les Chefs de Délégation de l'UE ont la possibilité de récolter toutes sortes d'informations dans une grande variété de milieux qui permettent à la CE d'avoir une bonne appréciation de la situation économique et sociale et de cibler les besoins de financement.

Dans le cadre des programmes indicatifs nationaux et régionaux (PIN et PIR), le rôle du Délégué de l'UE est d'assister l'ordonnateur national dans la préparation, la présentation et l'instruction des projets et des programmes d'actions, de vérifier que le lancement des appels d'offre et leur dépouillement correspondent aux règles fixées par l'UE et de prendre « les mesures nécessaires pour assurer la bonne exécution des projets ». La description des fonctions respectives de l'ordonnateur national et du Délégué UE aux articles 317 et 318 donne une grande marge de manœuvre à ce dernier. L'ordonnateur national est responsable de l'organisation et fait des propositions. La décision finale appartient au Délégué.

Dans le cadre des programmes de coopération décentralisée, les Délégués sont aussi souvent amenés à identifier les partenaires de la coopération et à faire « remonter » les projets de développement qui émanent des organisations paysannes. Ils sont vecteur d'informations et de financements entre la DG VIII et les bénéficiaires. Ils conseillent les organisations, aident à la rédaction des projets et déterminent éventuellement les modalités de suivi et de contrôle. Ils donnent leur avis au moment de l'approbation. En cas de désaccord entre la CE et le récipient, ils peuvent même être amenés à assumer le rôle de médiateur entre les parties.

Contrairement aux ambassades, les Délégations de l'UE dans les pays ACP ne sont généralement pas impliquées dans le suivi des aspects politiques et commerciaux de la Convention de Lomé. Les gouvernements ACP sont, en effet, tous représentés par une « mission » regroupant parfois plusieurs Etats et sont en charge du « lobby » des institutions européennes (Parlement, Conseil et Commission). Mais depuis quelque temps, la mise en place de programmes de décentralisation économique et politique dans les pays ACP amène les Délégations à jouer un rôle d'intermédiaires entre les représentants du secteur privé et/ou de la société civile et Bruxelles. Au moment de la mise en place du nouveau régime européen d'importations pour les bananes par exemple, la Délégation de l'Union Européenne à Belize s'est montrée très efficace pour informer les associations de producteurs sur la nouvelle régulation et sur le résultat du groupe spécial mis en place à l'Organisation Mondiale du Commerce ; pour les orienter aussi vers les responsables de la DG VI et de la DG I susceptibles de les écouter. Enfin, dans certain cas, elle a même pris en charge l'organisation des entretiens.

Le poids des Délégués et de l'ordonnateur national dans les programmes de coopération UE-ACP comporte un certain nombre d'inconvénients qui sont de plus en plus fréquemment dénoncés par les ONG des pays ACP.

Notamment, la subjectivité des décisions prises par l'ordonnateur national et/ou le Délégué qui ne tiennent pas toujours suffisamment compte des besoins réels des populations et du secteur privé. L'avis que les délégations donnent au moment de la sélection des projets et de l'attribution des financements est forcément subjectif. Et nombre d'organisations ACP sur le terrain se sont plaintes d'être écartées des mécanismes de financement uniquement parce que le Délégué de l'UE n'a pas pu, ou su, juger de l'importance d'un projet pour le développement local. Face à l'indigence de l'Etat, son incapacité à représenter les populations et à arbitrer les contradictions des acteurs de développement, le délégué de l'Union Européenne peut aussi être amené à agir en potentat de fait, plus ou moins éclairé suivant les cas, ne palliant ses propres déficiences qu'en dépensant une part importante des fonds de la coopération dans le financement d'études en tout genre et de contrats de sous-traitance.

Si cette dimension subjective semble inévitable, la mise en place d'un certain nombre de mesures simples pourrait en limiter les aspects les plus négatifs.

Au sein du secteur privé, la proposition a été faite récemment de mettre en place une procédure de décision qui ne repose pas uniquement sur l'avis de l'ordonnateur national (souvent débordé) et du Délégué mais incluent également les avis écrits de plusieurs opérateurs privés et gouvernementaux, impliqués en amont et en aval du projet. Certaines organisations paysannes, réunies à Yaoundé lors d'un séminaire organisé par Couleur Lomé, proposent aussi de modifier le rôle central de l'ordonnateur national dans l'orientation et l'affectation des ressources. Elles demandent que « [...] la gestion des ressources issues des différents instruments [soit] améliorée : l'association des différents représentants de la société civile et de l'Etat autour d'un comité de concertation et de gestion à la place de l'ordonnateur national serait un progrès important pour la transparence et l'efficacité des appuis de la Convention de Lomé. Pour ce faire, un code d'éligibilité devra être défini au niveau national pour garantir un accès équitable et transparent. » Cette proposition ne doit pas leurrer : c'est difficile, voire impossible, dans les pays ACP où l'organisation et la représentation de la société civile reste faible et, dans le meilleur des cas, cela pose le problème de la légitimité des organes de représentation. Ceci est une autre histoire (et l'objet de la rédaction d'une autre fiche). Ce qui est intéressant ici, c'est l'idée d'associer à l'ordonnateur national d'autres organisations compétentes.

COMMENTAIRES : Pour rester un partenaire crédible, l'Union européenne doit faire en sorte que les « abus » soient évités des deux côtés, en mettant en place des mécanismes qui garantissent que les décisions ne reposent pas que sur l'appréciation d'une poignée d'individus mais englobe un nombre significatif d'acteurs des secteurs public et privé, qui ont une compétence directe pour le projet : des conseils communaux et ruraux, des syndicats de travailleurs, des organisations paysannes et des associations (église, culturelles, de développement, etc.) quand elles existent, qui tous sont susceptibles de servir de relais auprès des populations affectées par les projets.

NOTES : fiche issue d'une série d'interviews effectuées en janvier 1999 auprès de fonctionnaires de la Commission européenne et des représentants ACP au sujet de la Convention de Lomé et la coopération UE-ACP.
– (1) L'article 312 de la Convention de Lomé stipule que dans chaque pays ACP, l'Etat désigne un ordonnateur national qui le représente pour toutes les options financées sur les ressources du Fonds géré par la Commission.

CHAMBRON, Anne-Claire – 1999/01

Organisme : Banana Link

Adresse : 38-40 Exchange Street, Norwich. NR2 1AX

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : COOPERATION UE ACP ; COOPERATION INTERETATIQUE ; CONVENTION DE LOME ; ATTRIBUTION DE FINANCEMENTS ; COOPERATION DECENTRALISEE

Relation entre acteurs : ROLE DE LA DELEGATION UE ; RELATION DELEGUE UE ET ORDONNATEUR NATIONAL

Blocages : DECISION SUBJECTIVE

Propositions : ESPACES DE CONCERTATION ; DECISION PARTICIPATIVE

Outils financiers :

Géographie : PAYS ACP ; CARAIBES ; UNION EUROPEENNE

3^{ème} PARTIE

L'intermédiation, un apprentissage jetable

A. Les défis de l'intermédiation (*cf. fiches d'expérience n° 17, 18*)

- 3.1 La complexité des chaînes d'intermédiaires, du contribuable européen au « bénéficiaire de base » est le second défi objectif de la coopération et pose un bien difficile problème de plomberie.
- 3.2 A la base, un déséquilibre simple, souligné et vivement ressenti par tous les fonctionnaires rencontrés : en quelques années les engagements financiers de la coopération européenne ont doublé et le personnel, chargé de les gérer, est resté stable.
- 3.3 Ne pouvant effectuer seule le travail de plomberie, mise en demeure de dépenser l'argent et de produire des résultats visibles, peu confiante dans la capacité des administrations nationales à gérer et distribuer de grandes masses d'argent, **la Commission est amenée pour résoudre le déséquilibre entre l'argent à gérer et le personnel disponible : à privilégier la quantité sur la qualité ; à financer massivement des projets d'infrastructure ou capables d'absorber rapidement les crédits ; à créer une classe d'opérateurs intermédiaires ; à faire l'économie du suivi qualitatif, de l'échange et de la capitalisation d'expériences.**
- 3.4 Si le problème d'intermédiation n'est pas mieux résolu qu'à l'heure actuelle, le discours sur l'implication des acteurs non étatiques restera lettre morte.

B. La quantité prime la qualité (*cf. fiches d'expérience n° 19*)

- 3.5 Comment faire face simultanément à deux risques : ne pas parvenir à instruire une multitude de petits projets et noyer les récipiendaires sous un flot d'argent qu'ils ne parviendront pas à gérer ? Le second n'est pas négligeable car la Coopération Européenne n'est pas seule en lice : « la Tanzanie, se souvient un fonctionnaire, a été noyée sous l'argent et tout a été perdu ».
- 3.6 **La solution est de faire du quantitatif : quelque chose de bien gros, de bien visible et dont l'opinion publique puisse penser qu'elle va aux bénéficiaires.** Comme le disait un fonctionnaire avec une sorte d'humour involontaire : « le Parlement met la pression pour dépenser et la bureaucratie trouve comme solution... l'aide humanitaire ».

- 3.7 Pour les mêmes raisons il est tentant de privilégier, dans le domaine de la santé, l'action massive et visible contre des maladies, comme le SIDA, ou de financer la construction de centres de santé et d'hôpitaux plutôt que d'appuyer des politiques un tant soit peu complexes.

C. Les projets d'infrastructures, meilleur moyen de dépenser vite (cf. fiches d'expérience n° 20)

- 3.8 « **Les routes c'est gros, c'est facile à contrôler et ça permet d'absorber beaucoup d'argent** ». Tout est dit par ce fonctionnaire qui précise : « plus de 80 % des crédits d'infrastructure finissent dans la poche des opérateurs européens. C'est clairement de l'aide liée et les pays ACP n'y peuvent rien ».
- 3.9 Un Chef de Délégation confiait même sa stratégie : utiliser plus de 50 % de sa dotation pour des projets d'infrastructure, pour avoir la paix avec sa hiérarchie, de manière à avoir les mains libres ensuite pour soutenir des actions pertinentes, plus coûteuses en temps et en compétence qu'en argent.

D. La création d'une classe d'opérateurs intermédiaires (cf. fiches d'expérience n° 21, 22, 23, 24, 25)

- 3.10 Comme le souligne un fonctionnaire, « **il s'est créé dans les ACP une classe rodée pour aborder les fonds** ». Cette classe est constituée de plusieurs catégories d'opérateurs : les ONG, les bureaux d'étude et l'assistance technique.
- 3.11 Malgré les discours sur la société civile qui fait des ONG, la quintessence de la société, ce qui rapproche ces catégories est plus important que ce qui les sépare. Ce sont principalement des organismes du Nord. Ils remportent dans leurs pays leur rémunération mais, ce qui est plus grave encore, leur savoir faire. Selon un chiffre que m'a cité un fonctionnaire, les assistants techniques européens représentent 40 % du coût des projets.
- 3.12 « La théorie, dit un autre fonctionnaire, c'est de développer les Ministères des pays ACP. Mais en pratique cela se fait par fourniture d'experts étrangers et rien ne reste comme compétence dans le pays ».
- 3.13 Il est vrai que chacun est actuellement pris dans un cercle vicieux : le discrédit de beaucoup d'administrations des pays ACP et leur démantèlement sous les coups de boutoir des ajustements structurels incite à faire appel à des experts étrangers en qui, « les gens du pays eux-mêmes ont plus confiance que dans les administrations nationales ».
- 3.14 Plus grave encore, les procédures et les pratiques éliminent en pratique des intermédiaires émanant des acteurs sociaux des pays ACP trop petits, trop loin du centre pour être connus et reconnus. « Le problème numéro un, rêve un fonctionnaire, serait d'identifier les paysans et de les aider à s'organiser ». Mais, en attendant Bruxelles donne le monopole d'intermédiation aux opérateurs du Nord et

fixe des rémunérations d'experts locaux nettement inférieurs aux rémunérations des expatriés et, surtout, impose des tarifs standardisés ce qui ne permet pas de retenir les meilleurs experts locaux.

- 3.15 Finalement, « au bout du compte les bénéficiaires n'intéressent plus personne ». « On ne choisit que des gros opérateurs, des ensembliers, on concentre sur eux et donc on les instrumentalise ; ils agissent sans aucune légitimité sur le terrain ».
- 3.16 « La barrière à l'entrée » limite de plus en plus dans la pratique, le nombre d'opérateurs, notamment les bureaux d'études intervenant dans chaque pays jusqu'à créer parfois de quasi monopoles. Les organisations du Sud, pour leur part, ont le sentiment de devoir payer tribut à celles du Nord. Ces dernières ont, à l'égard de l'opinion publique européenne et du parlement un discours bien rodé sur leur proximité du terrain et leur engagement aux côtés des plus pauvres mais la vérité oblige à dire qu'aussi bien les acteurs sociaux du Sud que les fonctionnaires de la Commission émettent des doutes sérieux à cet égard.
- 3.17 Entre 0,8 et 1 milliard d'Ecus transitent par an par les ONG et les évaluations menées à plusieurs reprises ne semble pas leur accorder une pertinence spécifique qui tiendrait à leur nature même. Beaucoup d'acteurs de terrain leur prêtent une attitude directive.
- 3.18 Il faut reconnaître qu'elles y sont parfois poussées par les exigences de donateurs. Invitées à grandir pour avoir un interlocuteur à la taille de leurs besoins de décaissement, elles deviennent pour leurs partenaires une nouvelle institution contraignante plutôt qu'un allié.
- 3.19 En tout cas, les structures d'intermédiation mises en place tendent à se substituer aux organisations et aux dynamiques sociales locales plutôt qu'à s'appuyer sur elles. C'est ce que note un fonctionnaire : « pour l'appui aux PME la tentation est à chaque fois de créer des structures ad hoc ». Et un autre confirme : « le discours non gouvernemental amène à créer une interface expatriée ».

E. La faiblesse des apprentissages (cf. fiches d'expérience n° 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32)

- 3.20 L'effet le plus négatif des procédures et du recours systématique à des intermédiaires extérieurs aux sociétés locales est de priver les pays ACP du bien le plus précieux et le plus nécessaire au processus de développement : les apprentissages.
- 3.21 Au niveau même d'une action donnée, les partenaires du Sud constatent de nombreux à-coups, des arrêts et des départs peu favorables à la capitalisation d'expériences. Ceci se vérifie à contrario. Quand une action, même modeste, réussit au sein d'une société locale, elle crée une confiance et une habitude de gestion chez les acteurs qui sera aisément transférable à d'autres actions et à d'autres domaines. C'est ce que raconte un partenaire : « l'autre chose importante fut la formation à la gestion et à la comptabilité dans l'action... la population a vu que l'on pouvait nous donner des fonds et que nous savions les utiliser... un bon bailleur de fonds vise le développement de la commune pas un petit projet ».

- 3.22 Une seconde discontinuité s'observe au niveau de la chaîne des acteurs. Un fonctionnaire constate par exemple les effets pervers du rattachement, pourtant souhaitable en principe, des experts du FED à l'administration du pays où il travaille : « pour associer des experts de mon domaine à une réflexion collective, il faut court-circuiter les Délégations, ce qui est interdit, et court-circuiter les Etats ACP, ce qui est également interdit ». On retrouvera souvent dans la suite de l'analyse le fait que les apprentissages collectifs ne sont pas considérés à leur juste valeur et ne sont donc pas favorisés par les procédures et par les dispositifs institutionnels. C'est d'autant plus paradoxales que ces apprentissages devraient être la concrétisation du « capacity building » décrite par ailleurs comme une priorité.
- 3.23 La discontinuité aussi tient parfois au recours à l'appel d'offres international pour l'assistance aux projets. Comme le souligne un fonctionnaire : « on joue les idéologues de la concurrence. On subit une telle pression à la fraude qu'on s'arc-boute aux règles de peur de faire un faux pas. On risque, au nom de la transparence, de casser les dynamiques d'échanges ».
- 3.24 **La situation est d'autant plus grave que les intermédiaires eux-mêmes semblent en moyenne peu soucieux de capitaliser leur propre expérience et de la transmettre aux sociétés avec lesquelles ils travaillent :** « ils, dit un fonctionnaire, sont dans la course au financement et passent d'un projet à l'autre sans suite ».
- 3.25 J'ai émis l'hypothèse qu'une des raisons tenait au mode de financement de la Commission qui réservait la portion congrue aux frais de gestion dans le financement des projets, dans l'espoir relativement vain comme on l'a vu à propos des taux de retour de l'aide, que l'argent aille vraiment à ceux qui en ont le plus besoin. Mais des fonctionnaires m'ont dit que les opérateurs, de leur côté, ne réclamaient guère de financement pour le travail de capitalisation d'expériences.
- 3.26 Une nouvelle modalité de financement des ONG, actuellement en discussion à la Commission, consisterait à passer des projets aux contrats programmes. Cette modalité est intéressante mais suppose, comme pour l'aide budgétaire dont on parlera plus loin, une capacité d'élaboration de stratégie à long terme. Or, à l'heure actuelle, « la plupart des ONG conçoivent ces contrats programme comme une addition de projets ».
- 3.27 Il est juste de vouloir renforcer la capacité de réflexion stratégique chez nos partenaires des pays ACP mais le même effort serait nécessaire en direction... des opérateurs européens eux-mêmes qui sont supposés les aider.
- 3.28 Une autre difficulté encore de la construction de l'apprentissage tient aux relations entre les différentes chaînes d'intermédiaires. Plusieurs, au Nord et au Sud, soulignent l'absence de relations entre les ONG et les collectivités locales, voire même dans certains cas, le refus des ONG de travailler avec le gouvernement. Cela provient certainement du discrédit des pouvoirs publics dans beaucoup de pays ACP mais les conséquences en sont graves à terme. Le mouvement de décentralisation et de renforcement des collectivités locales est assurément un mouvement de fond dans les pays ACP et il serait urgent d'inventer des formes de relations nouvelles entre les acteurs sociaux des pays ACP, les opérateurs expatriés et les nouvelles collectivités locales.

- 3.29 Enfin, peu d'efforts semblent déployés pour mettre en relation et en réseau les acteurs sociaux du Sud entre eux et même les opérateurs entre eux. Ce système d'échange, déjà absent dans le fonctionnement de la Commission, serait pourtant vital pour les pays du Sud. Cet échange n'est pas spontané au niveau local. Comme le souligne Thierry Lassalle : « dans les villages de Tanzanie, il n'y a pas de communication automatique entre les gens ». Mais quand les efforts de mise en réseau sont faits, ils sont difficiles à financer : « les bailleurs de fonds, ajoute-t-il, hésitent à sortir du local, du concret, de ce qui se voit, de ce qui prouve que l'argent est bien utilisé... ».
- 3.30 Et pourtant, rien ne contribue mieux à l'élaboration de stratégie de développement que la confrontation avec les autres. L'Europe, malgré ses faiblesses, devrait être bien placée pour le savoir. Un fonctionnaire avait été frappé de la demande de l'Ordonnateur National de République Dominicaine : « parlez-moi du Zimbabwe ». Le caractère multiculturel de l'Europe et la diversité des pays ACP constitue peut-être une capacité unique au monde de construction d'échanges et d'apprentissages collectifs. Encore faudrait-il en tirer parti.
- 3.31 Or, pour l'instant l'impression qui prévaut, confirmée par le chapitre suivant, est que la coopération européenne vit à l'heure de l'apprentissage jetable.**

Peu de gens, beaucoup d'argent

Des ressources humaines limitées pour gérer l'aide européenne en Tanzanie : se concentrer sur les interventions macro-économiques pour venir en aide à un pays confronté à des changements profonds

1- Le défi :

La Coopération Européenne en Tanzanie se concentre sur les points définis dans le Programme Indicatif National (PIN), principalement l'ajustement structurel, les infrastructures et les ressources naturelles.

La coopération décentralisée est consommatrice de temps et, au regard des ressources humaines disponibles à la Délégation, il n'est pas réaliste de développer un tel outil.

La coopération décentralisée, par définition, ne se trouve pas au « centre » et ne devrait pas être conduite par le sommet.

En Tanzanie, ce processus a été initié par Bruxelles sans aucune consultation avec la Délégation. Ce qui est regrettable, car la Délégation est déjà surchargée avec les programmes en cours et aura toutes les peines à s'impliquer dans de nouveaux.

Chaque fois que la Délégation achève un programme, un nouveau arrive.

Nous ne sommes pas loin d'une situation où la Délégation se trouverait prisonnière de procédures mises en place pour lui faire dépenser toujours plus d'argent.

2- Les acteurs :

La coordination se fait en collaboration étroite avec le ministère des Finances pour les activités aussi bien à court terme qu'à long terme. La Délégation ne peut compter que sur des ressources humaines limitées.

En dehors du Programme Indicatif National (PIN), la Délégation possède également la responsabilité de gérer le Stabex pour le café et les récoltes de coton tournées vers l'exportation.

La Délégation est devenue l'un des bailleurs les plus compétents pour des interventions macro-économiques.

Bien sûr, il est important de ne pas mettre tous les œufs dans le même panier et de diversifier les formes de coopération. Cependant, il est devenu très difficile pour la Délégation d'entretenir des contacts rapprochés et authentiques avec le terrain. Les fonctionnaires manquent de temps pour leurs tâches de bureau ordinaires et ne peuvent pas se permettre de passer trop de temps à rencontrer d'autres acteurs de la société civile tanzanienne.

3- La procédure :

Le programme de micro-projets est un bon instrument. Cependant, il est nécessaire de changer les méthodes traditionnelles qui consomment trop de temps. La Délégation cherche des réseaux d'ONG qui seraient en mesure de gérer les lignes de crédit, et de répartir et suivre le crédit parmi les autres acteurs.

On doit admettre que l'implication d'ONG (dans les projets en général) exige un haut degré de professionnalisme qui fait encore défaut dans le contexte tanzanien.

La formation est nécessaire, mais ne peut pas être prise en charge par la Délégation.

Les acteurs non gouvernementaux doivent se battre pour trouver leurs ressources, ce qui les rend moins disponibles pour leur travail réel.

La Délégation tient beaucoup à examiner les projets d'ONG co-financés par le mécanisme actuel, qui permet aux ONG européennes de rivaliser pour les fonds de Bruxelles. Mais il n'est pas facile de transposer de telles procédures au niveau de la Délégation en Tanzanie.

Il pourrait y avoir des programmes régionaux (SADC, EAC, COMESA) se concentrant sur les mêmes priorités nationales (tel que l'infrastructure pour la Tanzanie) et il serait alors facile d'agir en synergie dans le cadre de programmes nationaux. Mais ce n'est pas toujours le cas, par exemple pour l'agriculture qui est une priorité régionale mais pas nationale.

Les décisions de coopération sont prises dans des comités de bailleurs ad-hoc, mais le responsable de la Délégation peut aussi prendre des initiatives pour des questions spécifiques comme il l'a fait récemment en soutenant les pourparlers de la paix au Burundi.

COMMENTAIRES : Au début des années 1970, un jeune officier était impliqué dans les activités de base dans un pays d'Afrique de l'Est. Une vingtaine d'années plus tard, il est devenu responsable de la Délégation de l'Union Européenne en Tanzanie. De cette période, il a gardé le sentiment que les organisations de base peuvent être des acteurs fondamentaux dans un processus de développement. Cependant, il se montre très critique sur le rôle qu'une organisation centrale, telle que la Délégation, pourrait jouer de façon positive pour renforcer la participation de base. Ses inquiétudes concernant l'efficacité des ressources humaines font qu'il a tendance à préférer une forme de coopération qui « consomme » de l'argent avec des risques limités. Combien de milliers d'euros peut-on dépenser par jour ?

A ses yeux, les ONG sont toujours soupçonnées de gaspiller des fonds sans en avoir la capacité, mais il semble ignorer que le Gouvernement n'a souvent cette réelle capacité qu'au plus haut niveau, où se trouvent ses interlocuteurs directs, mais qu'à des niveaux inférieurs, le manque de capacité est souvent bien pire que dans le secteur non gouvernemental. Les tensions créées par la Commission à propos de « l'action commune » ont été contre-productives. La Délégation est consciente des limites à ce que le Gouvernement soit le seul bénéficiaire de l'assistance de l'UE, mais elle demande à Bruxelles ce qu'il faut faire. En ce moment, toutes les parties semblent camper sur leur position, avec pour résultat une confrontation de personnes plus qu'une vraie confrontation d'idées. La Délégation privilégie aussi le dialogue avec le ministère des Finances dont la priorité est évidemment de résoudre des problèmes macro-économiques tel que la dette intérieure, l'ajustement structurel, etc., alors que les collectivités locales, dont le pouvoir a été théoriquement renforcé récemment avec les lois de décentralisation, auraient besoin de coopération décentralisée, qu'elles voient comme une source de quelques fonds.

Il semble que le problème est que la Délégation de l'UE aimerait trouver des acteurs assez forts ou assez professionnels pour gérer, à faible coût, de gros montants d'argent à leur compte, parce que leur personnel est absorbé par d'autres priorités.

NOTES : Fiche basée sur l'entretien avec Peter Beck Christiansen. Chef de la Délégation de l'UE en Tanzanie. Délégation Européenne, PO Box 9514 Dar-es-Salam, Tanzanie – <eudeltz@twiga.com>. Fiche originale en anglais

LASSALLE, Thierry – 1999/02/10

Organisme :

Adresse :

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : COOPERATION UE ACP ; COOPERATION DECENTRALISEE ;
PROCEDURES DE FINANCEMENT ; COOPÉRATION RÉGIONALE ; ASSISTANCE TECHNIQUE
Relation entre acteurs : RENFORCEMENT DES ONG ; ROLE DE LA DELEGATION UE

Blocages :

Propositions :

Outils financiers :

Géographie : TANZANIE

La digue contre la mer

La délégation européenne à Madagascar renforce différents acteurs de la société civile tout en impliquant le gouvernement

A Madagascar depuis 4 ans, le Chef de la Délégation de l'UE a insufflé une image dynamique aux interventions européennes. Même si la part d'aides consacrée aux réformes structurelles et donc directement donnée au gouvernement est la plus importante, toute une série de montages originaux ont cherché à impliquer et à faire bénéficier différents acteurs de la société civile des subventions européennes. Cette coopération décentralisée, qui avance sans le dire, vise à la formation de citoyens plus matures pour se choisir et contrôler leurs élites gouvernantes. La structuration sociale est aussi importante que la réalisation pour permettre aux acteurs d'assurer une continuité dans le temps. Bien que la tendance soit plus à l'ajustement macro-économique qu'au développement, les interventions doivent être équilibrées. Au niveau macro pour supporter le gouvernement dans ses programmes d'investissements et d'ajustement structurel. Au niveau micro en matière de lutte contre la pauvreté et en lien avec la société civile mais aussi au niveau méso, celui laissé vide par le désengagement de l'Etat et la jeune société civile émergente.

Le contexte politique malgache qui vient d'instituer la décentralisation administrative et politique au bénéfice des communautés territoriales est favorable – sur le papier. En fait, le discours officiel ne passe pas dans les pratiques d'une administration qui a toujours été hypercentralisée.

Faire de la coopération décentralisée nécessite une implication volontariste de la Délégation. Cela nécessite aussi de mettre en œuvre des cellules de contrôle des fonds déboursés et de répartir de l'assistance technique en ingénierie sociale auprès de tous les opérateurs – ordonnateur national compris.

Les micro-réalisations peuvent constituer un bon outil de coopération décentralisée. A Madagascar, elles représentent 10 % du Programme Indicatif National. Il faut amener les ministres à soutenir ces réalisations et obtenir leur accord. Rien de tel que des visites sur le terrain en compagnie du délégué pour arracher des promesses de soutien. Il faut que les politiques se sentent et soient associés à la coopération décentralisée et cela se travaille. Toute cellule de mise en œuvre des fonds FED doit être intégrée aux différents ministères. Il faut trouver les bons fonctionnaires mais aussi les bons assistants techniques ; ceux qui acceptent de jouer le jeu et de passer la balle plutôt que de reprendre l'avion avec le ballon dans leur valise.

Les financements FED, soumis à une procédure lourde de double signature – ON et EU – sont difficilement gérables par des opérateurs de terrain qui ne sont pas au fait de toutes les circonvolutions administratives des ministères ou de la commission. L'outil « Sécurité Alimentaire » mis en place en 1996, laissait espérer un mode d'intervention plus souple et plus accessible aux populations. Il s'agit de transformer l'aide alimentaire en facilités en devises pouvant être utilisées pour des appuis à des projets ou en appui budgétaire sans intervention du gouvernement. Le gouvernement Malgache a décrété que cette aide, qui ne lui est pas directement destinée serait taxée. Malheureusement, la commission oriente la destination de ces fonds pour moitié vers des ajustements structurels ou sectoriels à destination du gouvernement. Comme il est désormais de mise pour la majeure partie de l'aide et à l'instar de la Banque Mondiale, ces fonds sont en fait une des cartes de plus dans la partie de poker menteur qui se joue entre le gouvernement malgache et les bailleur de fonds. « Tu réformes, on paie ; ou tu stoppes les réformes, on bloque les crédits ».

Pourtant, on sait que la réforme de l'Etat n'est pas seulement centrale, il faut aussi que la société puisse jouer son rôle surtout dans le secteurs périphériques : lutte contre la pauvreté, développement rural. Des 15 millions d'écus des fonds de sécurité alimentaire, la moitié seulement a pu être affectée à des projets présentés par des opérateurs de la société civile. Impliquer des opérateurs économiques privés est encore plus difficile. Aider des entreprises à passer des contrats avec des producteurs en garantissant ces contrats serait un pas vers une sécurité des opérateurs économiques et leur développement.

Pour appuyer efficacement des opérateurs de la société civile et travailler confortablement avec eux, il faut disposer d'argent hors FED même si on doit accepter de payer des taxes dessus.

Depuis 4 ans, les décaissements ont été multipliés par trois à Madagascar avec une grande diversification des opérateurs et des implications. Le plus gros des bailleurs de fonds, la Banque Mondiale, procède par gros projets entièrement confiés à l'administration. Ces projets dont les montants peuvent être jusqu'à 4 ou 5 fois celui du ministère concerné sont en fait consacrés au budget de fonctionnement de l'administration. De fait, ces prêts contribuent à dévoyer l'administration et à la maintenir dans ces certitudes.

Encourager la participation de la société civile voire même des entreprises privées, c'est un peu être la « digue contre la mer ». Cela demande beaucoup de travail, de persuasion.

COMMENTAIRES : En une semaine sur le terrain et en ayant rencontré divers acteurs du développement, quatre grands points ont retenu mon attention :

1 – Tous les acteurs rencontrés ont une vision de leur action qui dépasse la fonction administrative qu'ils occupent. Au niveau local ou micro, des arrangements institutionnels impliquant divers opérateurs sont courants, c'est plus difficile au niveau méso et cela demanderait un plus gros investissement en ingénierie sociale

2 – Les procédures de décaissements des aides européennes sont adaptées à la logique de projets circonscrits dans le temps qui ne commencent que lorsque l'aval est donné et qui s'arrête automatiquement à la date butoir. Cela suppose des opérateurs puissants et stables qui sont capables d'amortir financièrement. Cela entraîne des effets pervers contradictoires : l'attente longue durant l'instruction coupe la dynamique locale et ensuite la nécessité de décaissement rapide développe une culture de consommation (des prétentions salariales 50 % supérieures au niveau local si le candidat sait qu'il est payé sur des fonds européens).

3 – La création d'une niche d'intervention au niveau méso pour des ONG du Nord présentes sur le terrain. Ces structures ont l'avantage d'éponger les trous budgétaires entre deux cadres de projets et surtout d'amener une ouverture interculturelle pour les ressources humaines locales et expatriées. Ces avantages peuvent devenir des inconvénients si l'on considère que certains préjugés culturels sont plus forts et empêchent l'établissement de réels rapports de force entre les acteurs locaux qui s'en remettent à un perpétuel arbitrage expatrié.

4 – L'appui au gouvernement concernant les infrastructures routières et le secteur social est toujours aussi crucial et ne peut être sacrifié car c'est le contexte qui conditionne les possibilités d'existence de la société civile et du secteur privé. Enfin il serait souhaitable qu'un gros bailleur de fonds comme l'Europe puisse avoir les moyens d'être un contrepoids politique à la pensée unique des institutions de Bretton Woods.

NOTES : Fiche basée sur l'entretien avec Guy Petitpierre. Délégation de la Commission Européenne à Madagascar, BP 746, Antananarivo, Madagascar, tel : 261-2-242-16 ; fax 261-2-645-62 email : delcemad@bow.dts.mg

LASSALLE, Thierry – 1999/01/14

Organisme :

Adresse :

Entretien avec : PETITPIERRE, Guy

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : MICROPROJETS ; COOPERATION DECENTRALISEE ; ASSISTANCE TECHNIQUE ; DECENTRALISATION

Relation entre acteurs : RAPPORT BAILLEUR DE FONDS ETAT ; ARTICULATION MACRO MESO MICRO : SOCIETE CIVILE

Blocages :

Propositions :

Outils financiers :

Géographie : MADAGASCAR

La Commission Européenne ne participe pas au débat qualitatif

Bilan du PRECEUP : comment parler d'un véritable partenariat ?

ENDA RUP (Relais pour le développement Urbain Participé) est une antenne d'ENDA Tiers Monde qui travaille dans le domaine de l'habitat populaire et qui vise à améliorer le cadre de vie des populations.

Nous avons eu un programme avec l'Union européenne : le PRECEUP.

Ce Programme d'Economie Environnementale Urbaine et Populaire vise à appuyer dans le Sud des initiatives locales dans le domaine de l'environnement urbain et à susciter une réflexion et des échanges d'informations sur la thématique environnementale. Ce programme s'est développé en collaboration avec différentes équipes d'ENDA/ ENDA Graf, ENDA Rup, ENDA Vietnam, ENDA Bombay, ENDA Amérique latine, ENDA Caraïbes, ENDA Maghreb. PRECEUP se termine actuellement.

C'est la délégation d'ENDA en Europe (à Paris) qui en assure la coordination et le secrétariat. C'est donc elle qui a maintenu la relation avec l'Union Européenne et qui assure le suivi de ces relations.

Via PRECEUP, nous n'avons pas eu de relations soutenues avec l'Union Européenne mais sur base des relations que nous avons eues, nous pouvons faire un certain nombre de constats.

*COMMENTAIRES : * Les relations directes qu'ENDA RUP a eues se sont passées enfin de processus, lorsque nous avons eu à rendre des rapports. Elles ont essentiellement porté sur un contrôle des aspects financiers. On nous réclamait tel ou tel justificatif, tel détail précis sur les comptes, etc...*

** On a rencontré des problèmes aussi parce que les délais prévus dans le programme n'étaient pas toujours respectés. Du fait de leurs impératifs budgétaires, ils sont totalement dans une logique financière, en totale contradiction avec les réalités de terrain qui demandent une grande souplesse pour permettre de s'adapter aux processus mis en route.*

** L'emprisonnement dans cette logique bureaucratique, administrative, en plus d'une grande déconnexion des réalités de terrain sont des éléments très difficiles pour nous car on a l'impression de parler deux langues différentes.*

** On a eu aussi à remettre des rapports intermédiaires sur les activités du programme mais on a rarement un débat de fond sur les stratégies. Les interlocuteurs veulent contrôler les coûts, les aspects techniques mais il n'y a pas d'implication au niveau stratégique ni de partage à ce niveau.*

** Au bout de deux ans, nous avons eu une évaluation faite par un expert choisi par la commission. Sans remettre en cause les compétences techniques de cet expert, nous avons négocié aussi la présence d'un autre expert, proposé par nous-mêmes et choisi pour ces compétences socio-économiques. Cette évaluation nous a permis de réorienter le programme sur des questions techniques essentiellement.*

** Nous regrettons que les fonctionnaires de l'Union soient seulement des financiers qui s'inscrivent dans une logique de gestion des fonds sans autre préoccupation. Tout ce qui est social, rapports sociaux, analyse et connaissance des réalités ne les intéressent pas. Ce sont des gestionnaires avant tout qui doivent justifier l'engagement de leurs lignes budgétaires.*

** On a aussi parfois le sentiment que l'Union européenne ne veut pas nous reconnaître comme des acteurs compétents, y compris dans le domaine technique. Par exemple, nous avons eu un blocage de la commission parce que nos expérimentations techniques faites dans le domaine de l'assainissement, qui avaient fait leurs preuves, étaient contestés par un expert européen qui ne croyait pas dans les résultats positifs de cette technique.*

C'est difficile alors de parler de véritable partenariat.

REVIERS, Bruno de – 1999/01/26

Organisme : ENDA RUP

Adresse : BP 3370 Dakar. Sénégal. Tél : 822.09.42. Fax : 823.51.57. Email : rup@enda.sn

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : COOPERATION UE ACP ; ENVIRONNEMENT URBAIN

Relation entre acteurs : RELATION UE ONG DU SUD ; RELATION EVALUATEUR ONG ; PARTENARIAT IMPOSSIBLE

Blocages : CONTROL FINANCIER ; LOGIQUE PROJET ; BUREAUCRATISATION ; ABSENCE DE DEBAT QUALITATIF ; DECONNEXION DE LA REALITE DE TERRAIN ; DIALOGUE DE SOURDS

Propositions :

Outils financiers :

Géographie : INTERNATIONAL

Les sources taries

Le manque de confiance dans l'Etat limite la coopération qui préfère financer des infrastructures (faire du béton) sans toucher à une société qui se réveille mal des bouleversements régionaux

Le Lesotho traverse une période turbulente, les résultats des dernières élections de juin 1998 furent contestées par l'opposition qui n'obtint qu'1 % des sièges avec un tiers des voix. Les grèves qui suivirent entraînèrent une mutinerie d'une partie de l'armée. Au titre d'accord d'assistance militaire, les armées de la SADC sous l'égide de l'Afrique du Sud envahirent le petit royaume montagneux. L'opposition pratiqua la politique de la terre brûlée et les principaux édifices de Maseru furent incendiés avant l'entrée des troupes étrangères qui rétablirent le gouvernement.

Le Royaume de Lesotho était une enclave dans l'océan de l'Apartheid. Certaines ambassades refusant le système Sud-Africain de l'époque y avaient établi leur siège. Le Lesotho recevait des aides importantes de tous les bailleurs de fonds. Les changements politiques en Afrique du Sud ont rendu le pays plus fréquentable et le Lesotho vit le départ des grosses ambassades et de leurs programmes d'assistance vers Pretoria.

L'Union Européenne est le premier bailleur de fonds. Elle a financé la construction d'une station hydroélectrique qui devrait permettre au Lesotho d'être autosuffisant en énergie et même d'en vendre à son puissant voisin.

Le Lesotho traverse une crise économique grave. La libéralisation économique internationale intervient à un moment de trouble qui instaure un manque de confiance du secteur privé. Dans cet Etat très centralisé, concevoir un contexte macro-économique favorable à une économie de marché est une gageure – fiscalité, droit des entreprises, systèmes bancaires. Au lieu de cela, les bailleurs de fonds imposent souvent leurs priorités, de l'environnement aux problèmes de genre alors que le pays ne fonctionne pas.

Les avantages du Lesotho résident dans le coût plus faible de sa main d'œuvre (30 % moins cher) par rapport à l'Afrique de Sud. Mais le surcoût des services de base, le manque de formation technique et l'enclavement contrebalancent négativement cette situation.

La baisse d'activités des mines en Afrique du Sud a tari la principale source de revenus du pays dont la plupart des hommes bénéficiait en partant y travailler.

Le rétablissement de la confiance passe par le jeu politique. Des nouvelles élections devraient avoir lieu mais il faut qu'auparavant le système électoral ait été modifié pour permettre une meilleure représentation, voire un meilleur partage des pouvoirs.

Les divisions politiques sont très profondes et recoupent des divisions religieuses entre catholiques et protestants, et des divisions entre intellectuels et chefferies traditionnelles.

L'intervention de la Délégation de l'UE en micro-réalisations est très éclectique. En collaboration avec des écoles ou des églises, les petits travaux d'amélioration d'infrastructures sont positifs. Par contre, le soutien d'activités économiques apportés à de petits groupes ont un impact très limité. Ces initiatives sont rarement portées par un groupe dynamique et leur impact reste le micro-local. En rencontrant les acteurs sur le terrain, on se rend compte que tout le monde manie à merveille la langue de bois du développement dans les villages.

Avec un nombre limité d'expatriés (autour d'une dizaine), la DEU a déboursé un budget 4 fois supérieur à celui des Nations Unis qui emploient 10 fois plus de personnel.

Il existe encore de bonnes ressources humaines locales et la corruption reste marginale.

En général le Lesotho utilise bien les aides européennes mais sans chercher à profiter des différentes possibilités de financement. La petite industrie et le développement rural sont les deux secteurs sur lesquels de gros progrès pourraient être faits à condition de rétablir la confiance et de laisser les opérateurs privés – paysans ou entrepreneurs – prendre en main ces secteurs

COMMENTAIRES : Le diagnostic établi par la Délégation est pertinent mais il n'en demeure pas moins que devant l'Etat discrédité par le système électoral et politique et la toute puissance des églises, la société civile, qu'elle soit urbaine ou rurale, du secteur privé ou associatif – reste bien inconsistante. La délégation refuse de prendre les moyens de faire de l'ingénierie sociale que ce soit avec des expatriés ou avec des nationaux. Les projecteurs restent braqués sur les investissements et les projets en béton tout en reconnaissant le déficit social. La structuration sociale s'articule autour des partis politiques eux-mêmes reposant sur des clivages religieux et culturels. L'émergence de multiples centres d'action, reliés entre eux par des intérêts convergents ou divergents, qui sont autant de contre-pouvoirs des uns par rapport aux autres, n'est guère favorisée.

Trop cajolé, le royaume de Lesotho se remet mal de cette époque bénie d'enfant gâté où les bailleurs de fonds complétaient ce que les hommes ramenaient des mines d'Afrique du Sud.

Les deux sources s'assèchent et dans un pays où l'eau figure symboliquement comme la mère de la paix et de la prospérité dans les armoiries nationales, un tarissement de sources est une épreuve difficile à vivre

NOTES : Fiche basée sur l'entretien avec Richard Zink, chef de délégation UE. Délégation de l'Union Européenne au Lesotho : POBox MS518. Maseru 100 – eudellso@lesoff.co.za

LASSALLE, Thierry – 1999/01/21

Organisme :

Adresse :

Entretien avec : ZINK, Richard

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : COOPERATION UE ACP ; TROUBLES POLITIQUES ; RESERVOIR DE MAIN D'ŒUVRE ; MICRO PROJET

Relation entre acteurs : EGLISE ; SOCIETE CIVILE

Blocages :

Propositions :

Outils financiers :

Géographie : LESOTHO

Le programme de restructuration rural au Mono : La Cellule d'Appui Technique (CAT)

**Entretien avec le coordinateur de la CAT : perception de la coopération entre
l'Union Européenne (UE) et le Bénin par un acteur à la fois institutionnel et de terrain**

1- LE PROGRAMME DE RESTRUCTURATION RURAL ET LA CAT :

La CAT a été mise en place pour assurer la supervision du programme de restructuration rural au Mono, démarré en Mai 1995. Ce dernier est financé dans le cadre du 7ème Fond Européen de Développement (FED), le développement rural étant l'un des trois axes principaux de la coopération UE-Bénin. Il fait suite au programme de développement rural intégré du 6ème FED.

« L'objectif du programme est d'améliorer le niveau de vie des populations rurales du Mono par un appui institutionnel aux futures communes et une structuration du milieu qui s'articule autour de volets : la construction et la réhabilitation d'infrastructures hydrauliques (puits et mini réseaux), la réhabilitation de pistes rurales, l'aménagement de marchés, d'aires d'abattage et de magasins de stockage ainsi que la construction d'écoles ».

M. A. Merthoz, coordinateur de la CAT explique : « la CAT est composée d'un coordinateur, d'un ingénieur en génie civil et de contractuels béninois. Les grosses infrastructures sont réalisées à l'entreprise. Pour celles communautaires par des tâcherons locaux avec l'appui d'Organisations Non Gouvernementales ou du Centre d'Action Régionale pour le Développement Rural. Le chef de la CAT est aussi responsable du volet appui institutionnel aux communes et a en charge le volet micro réalisations dont l'objectif est de créer une dynamique de développement participatif ».

2- LA COOPERATION EUROPEENNE APPRECIEE PAR LE COORDINATEUR DE LA CAT :

M. A. Merthoz, a la particularité d'être un acteur institutionnel de l'UE et un homme de terrain de part sa fonction, son parcours personnel et professionnel : il a une triple formation d'agronome, journaliste et en administration publique. Son expérience professionnelle dans le développement est ancienne, comme volontaire puis comme fonctionnaire de l'Etat belge et de l'UE.

Il estime lui-même que « cette double casquette lui permet à la fois de bien maîtriser les procédures de financements de l'UE et les contraintes du terrain ».

– M. A. Merthoz explique que « la CAT vit sur des devis-programmes. Je dois présenter chaque année une programmation relative aux interventions directes (volet micro réalisations et appuis institutionnels). L'autre partie du devis programme est consacrée au fonctionnement de la cellule ».

« Un programme de développement ne peut entrer en phase de croisière avec certitude que dans sa troisième année. Il faudrait donc pouvoir disposer d'une programmation plus longue dans le temps au niveau des devis programmes et réformer les stratégies d'intervention en fonction des évolutions surtout par rapport au temps : ainsi la convention de financement a été signée en 1995 et se termine en 1999 mais pratiquement le programme a commencé effectivement en Avril 1997 ».

« Avec les devis annuels dans une année je suis obligé de faire de nombreux rapports de gestion, ce qui prend d'autant plus de temps que l'on nous demande beaucoup de détails : où est le temps pour l'action ? De même, pour les décisions générant un coût supérieur ou égal à 200 000 FCFA il faut normalement l'accord systématique de la tutelle. Cela a, la plupart du temps, pour effet de brider nos actions. Je suis entré en rapport de forces, voire conflit, avec le chef de la délégation de la Commission Européenne afin d'imposer, par l'usure, ma prise de décision autonome pour des actions de cette somme ».

De ce point de vue, souligne-t-il, « les financements en infrastructures arrangent l'administration européenne et pourrait (si nous étions dans la même logique) nous arranger. Car, faire un devis-programme en infrastructures, c'est très facile et cela permet de très bien respecter l'aspect comptable ».

« S'agissant des infrastructures, il faut ajouter le manque d'études avant projet. Par exemple, au niveau des marchés au sein de la CAT, on en est à se demander s'ils étaient utiles, s'il n'aurait pas fallu concevoir une autre économie pour la région. On en revient au problème du temps, le développement nécessite la collaboration entre personnes, cela prend du temps c'est le facteur le plus important. Mais les bailleurs de fonds n'ont pas le temps. La convention a été signée pour quatre ans, si les négociations pour une politique cohérente prennent deux ans, comment peut-on rendre des comptes sur cet aspect structurel si important pour l'appropriation et la réussite du programme alors qu'à Bruxelles on conçoit le développement de manière normative ».

Selon André Merthoz, « cela a un autre effet néfaste au niveau de la coordination dans les interventions. Chaque Bailleur de Fonds, ou pour un même bailleur, chaque intermédiaire, réalise son programme dans son coin. Concrètement, cela aboutit à des situations incohérentes voire contradictoires : par exemple, alors même que la santé publique est le deuxième axe prioritaire de coopération entre le Bénin et l'UE (à côté du développement rural) dans le 7ème FED, la construction de latrines dans les écoles, construites dans le cadre de notre programme de structuration rural, n'a pas été prévue ».

« Les évaluations rentrent dans la même logique. La Cour des Comptes est venue vérifier la gestion et le fonctionnement de la CAT. Lors de ce contrôle les centres d'attention furent les procédures financières et les programmes de microréalisations dont la comptabilité a été décortiquée dans le moindre détail. En soi, ce contrôle est positif car cela montre un intérêt pour la démarche microréalisations qui fonctionne bien. Par contre, rien n'a été vérifié au niveau des chantiers routiers alors que c'est à ce niveau que les risques de fraude sont les plus importants ».

« Sur le terrain nous devons gérer ces contradictions ; la mauvaise identification des besoins, la crainte des gens ». Avec son équipe, A. Merthoz s'interroge sur le point de savoir si les interventions au niveau infrastructure (qui correspondent à la majorité des procédures FED) s'inscrivent dans un processus de développement ».

Il conclut en affirmant que « le programme de structuration du Mono a été conçu dans la perspective de la mise en place des communes dans le cadre de la décentralisation. Ce n'a pas été le cas. Toutefois, souligne-t-il, "ce projet a permis une nouvelle forme de coopération car c'est la première fois au niveau du FED que l'on a travaillé avec l'administration territoriale. Même si cela se fait de manière informelle. Cela a permis de développer des voies intéressantes de travail même si un train de nomination nous a obligés à reprendre à zéro, le travail de dialogue avec les nouveaux administrateurs locaux ».

COMMENTAIRES : André Merthoz manifeste la volonté de faire entendre à son institution les problèmes rencontrés sur le terrain afin d'y remédier. Tout en montrant son scepticisme quant aux évolutions possibles au niveau de l'administration bruxelloise, il pointe le fait que sur le terrain en rentrant dans cette logique normative il est possible de « surfer » sur ces contraintes et de jongler avec les règles pour répondre un minimum aux exigences et besoins réels.

NOTES : Fiche basée sur l'entretien avec André Merthoz, coordinateur de la Cellule d'Appui Technique du programme de restructuration rurale au Mono, le 13/01/99.

BELLINA, Séverine – 1999/01/24

Organisme : Centre d'Etudes et de Recherche en Administration Publique ; Faculté de Droit ; Université Pierre Mendès France ; Grenoble II

Adresse : 60, rue Théodore Ravanat 38340 VOREPPE France ; Tél : 04.76.50.05.04 ; Email : sbellina@caramail.com ; 9056827@etud.upmf-grenoble.fr

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : COOPERATION DECENTRALISEE ; EVALUATION DE PROJET ; INFRASTRUCTURE

Relation entre acteurs : RELATION RESPONSABLE DE PROJET DELEGUE UE ; RAPPORT DE FORCES ; DIALOGUE AVEC L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

Blocages : LOGIQUE PROJET ; LOGIQUE COMPTABLE ; MANQUE DE PRISE EN COMPTE DU FACTEUR TEMPS ; DECISION CENTRALISEE ; MANQUE DE DIAGNOSTIC ; LOGIQUE NORMATIVE DE BRUXELLES

Propositions :

Outils financiers : FED

Géographie : BENIN

Localisation : MONO

L'influence des Associations et des ONG dans la mise en oeuvre de la coopération entre l'Union Européenne et le Bénin

Un réseau d'interfaces utiles mais qui reste à être organisé pour une meilleure coordination de la coopération Nord/Sud

Depuis la conférence nationale organisée en février 1990, le Bénin s'est lancé sur la voie de la démocratisation dont l'objectif est la libéralisation de la vie sociale, politique et économique du pays. Pour beaucoup de béninoises cette démocratisation correspond à la prise de parole ; à la liberté d'expression. Très vite des associations et des ONG ont été constituées pour défendre ce droit fondamental. Mais beaucoup d'entre elles sont créées par des cadres de l'administration publique pour fournir de l'emploi stable à leurs parents et amis et surtout pour obtenir des financements. Dans cette perspective, les Associations et les ONG prétendent représenter la population et se placent comme des intermédiaires nécessaires entre les institutions étatiques et même étrangères et la population. Ce faisant, ces ONG constituent une sorte de rempart autour de la population la privant d'initiative et de parole. Ainsi, tout se fait au nom de la population sans la population. Les besoins de la population sont alors déterminés dans les bureaux des ONG dans les grandes villes loin des réalités du terrain.

Cette logique des ONG trouve un terrain favorable avec la coopération de l'Union Européenne qui est souvent mise en œuvre à travers un réseau d'interfaces. Il est d'ailleurs de règle que pour obtenir un financement de l'UE les ONG nationales doivent trouver un partenaire en Europe. Les ONG européennes connaissant bien cette procédure et font le marketing sur le terrain. Ainsi un réseau de partenariat artificiel se crée dont le seul objectif est de conquérir de nouveaux marchés.

Cette méthode de travail, loin d'être efficace, a accru l'effet de l'assistanat à la population car les mécanismes de sa participation sont souvent escamotés. Elle est privée d'information sur l'ouvrage à réaliser, est très peu consultée, ne collabore pas efficacement, n'est jamais impliquée dans les mécanismes de prise de décision, elle ignore souvent l'origine du financement. De fait les réalisations apparaissent pour elle comme un don « du ciel » qu'elle s'interdit de s'approprier.

COMMENTAIRES : La centralisation exagérée des pouvoirs étatiques en Afrique est l'un des facteurs de l'échec de la coopération depuis trente ans sur le continent. On pourrait penser à l'avènement d'une ère nouvelle avec le choix de la démocratisation qui suscite l'espoir d'une décentralisation. Dans le cas particulier du Bénin cette décentralisation, prévue par les textes légaux et mise en chantier, tarde à rentrer dans sa phase concrète. Déjà les libertés d'action et de parole qui la précèdent sont confisquées par les associations et les ONG. Celles-ci continuent de croire que les priorités de la population doivent être déterminées ailleurs qu'au niveau de la population.

De fait la notion de Coopération Décentralisée introduite dans la Convention de Lomé IV reste vide de sens car les mécanismes de sa mise en œuvre au Bénin sont encore fortement centralisés. Il n'existe encore au Bénin aucun espace public où la population est impliquée dans le processus de partage du pouvoir, de prise de décision et de partage de responsabilités. Or, c'est à travers ce processus de partage de pouvoir et de responsabilité que naîtra la dynamique des acteurs de base pouvant induire une véritable relation de partenariat.

Alors faut-il repenser la coopération ?

L'Europe et l'Afrique ont déjà tiré beaucoup de leçons des échecs des modalités de mise en oeuvre de la coopération Nord/Sud depuis plus de trente ans. Le guichet de la coopération décentralisée est l'une des grandes innovations apportées dans la voie du changement. La coopération décentralisée est un moyen d'impliquer directement les acteurs de base au processus de développement de l'Afrique. Mais la marche vers les acteurs de base doit s'inscrire dans une démarche globale impliquant tous les autres acteurs de la coopération à savoir l'Etat, les Collectivités locales, les Associations, les bailleurs de fonds. Cela veut dire qu'il faut faire en sorte que la démocratie et dans cette logique la décentralisation marche bien, avoir de bons cadres capables d'initier et de mettre en œuvre de bons programmes de développement, avoir une bonne justice. Ainsi les forces naturelles d'arbitrages joueront pleinement leurs rôles pour un développement participatif qui reste l'objectif « à atteindre » sous relaté dans les discours.

NOTES : Enquête personnelle sur le terrain et interview

AIHOU, Désiré H. – 1999/01/17

Organisme : Université Nationale du Bénin Cotonou

Adresse : 02 BP : 647 Gbégamey Cotonou (Bénin) Tél : 00-229-30-46-33 ou 00-229-30-32-91. Email : aihou@bj.refer.org

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : COOPERATION DECENTRALISEE ; DECENTRALISATION ; DEMOCRATISATION ; COOPERATION UE ACP

Relation entre acteurs : RELATION ONG DU SUD ONG DU NORD ; RESEAU D'INTERFACES ; LOGIQUE D'INTERMEDIAIRE ; SOCIETE CIVILE

Blocages :

Propositions :

Outils financiers :

Géographie : BENIN

Les paysans banquiers du Vakinankaratra

Un réseau de caisses mutuelles distribue des crédits en milieu rural en devenant la seule institution financière aux mains des paysans

1- Contexte et défi

Sur les hauts-plateaux malgaches, l'URCECAM (Union Régionale des Caisses d'Epargne et de Crédit Mutuel) du Vakinankaratra rassemble 3 700 membres regroupés en 28 caisses locales d'épargne et de crédit. Elle vise à rendre les services financiers de base au monde rural : octroi de crédit et collecte d'épargne. Dans le contexte national de libération du secteur bancaire, les CECAM et leurs unions régionales ont participé à l'institutionnalisation du crédit accessible aux paysans en milieu rural.

2- Les acteurs

Les URCECAM fonctionnent sur la base de l'autogestion par des dirigeants élus. Une équipe d'assistance technique est gérée et formée régulièrement par la cellule INTERCECAM de l'association FERT. Au cours de ces formations, les procédures de fonctionnement bancaires sont définies et inculquées aux cadres qui les répercutent vers les conseillers dans les branches locales. Le directeur et son équipe au sein de l'union régionale et les conseillers au sein des caisses locales mettent en œuvre ces procédures.

L'URCECAM est jeune (80 % des membres du Conseil d'administration) et masculin à 70 %. La commission de contrôle élue comporte une plus grosse proportion de femmes. Toutefois le rapport hommes-femmes ne doit pas occulter que ce sont plus les foyers que les individus qui sont membres de l'URCECAM. Ainsi, dans la plupart des cas, l'homme représente le foyer. Les femmes présentes sont souvent soit célibataires, soit veuves.

Les membres détiennent 20 % du capital au travers de parts sociales qu'ils paient en même temps que le remboursement des prêts qu'ils ont contractés et en sus des intérêts classiques sur emprunt. Les membres de l'URCECAM sont résidents en milieu rural. Ils désignent des délégués lors d'assemblées locales et ces derniers sont mandatés pour former l'assemblée générale qui élit son conseil d'administration. L'URCECAM est très lié à l'association FERT (ONG française) de laquelle elle dépend pour l'obtention de lignes de crédit et à laquelle elle facture tout son personnel d'encadrement.

3- Modalités de fonctionnement et procédures

L'URCECAM couvre 70 % des charges par ses opérations, les 30 % restant sont obtenus par une subvention de fonctionnement. L'URCECAM du Vakinankaratra profite comme les autres URCECAM d'une ligne de crédit de la Banque Européenne d'Investissement mis à leur disposition au travers de FERT qui négocie et signe une convention avec le ministère des finances et la délégation européenne. Les dirigeants décident de la répartition de cette ligne de crédit entre les différentes régions. Les dirigeants des URCECAM ont créé un fonds de solidarité sur leurs fonds propres, destiné à renflouer la faillite de l'une d'entre elles.

L'imbrication avec FERT devrait se desserrer et l'URCECAM va, graduellement, assurer directement la gestion de ses salariés sans la déléguer à FERT. Les trois milliards de FMG (500 000 Euros) d'encours sont décaissés sous diverses formes de crédits adaptés au contexte paysan (crédit de stockage pour pallier à la spéculation sur le riz, crédit location vente pour acheter de l'équipement, crédits productifs, crédits destinés aux autres organisations professionnelles agricoles telles les coopératives d'intrants ou de collecte de récoltes, crédit pour l'établissement de cultures pérennes). Même s'il est déterminant pour couvrir les charges, le volume de prêts ne doit pas se faire au détriment de la qualité des contrats passés, ce qui se ressent directement sur les taux de recouvrement.

L'augmentation nécessaire du nombre d'adhérents et de caisses ne peut être faite par manque de support dans l'animation et la formation des populations rurales à la philosophie mutualiste des CECAM. Les ruraux, s'ils restent ignorants des principes et des valeurs liés au système mutuel, risquent de ne pas adhérer ou de ne pas jouer le jeu. Ils vont recourir aux crédits sans que la banque n'ait assez d'assurance et au moindre problème ils ne remboursent pas leurs emprunts. Si la pratique se généralise au niveau d'une caisse ou de plusieurs, il n'y a plus de moyens de contrôles. C'est pour cela que l'animation et la promotion avant le lancement d'activités financières est très important.

Malheureusement, les donateurs préfèrent donner des crédits et ne se rendent pas compte qu'il est extrêmement difficile de distribuer des gros volumes de crédits en étant sûr d'être remboursé. La force du crédit mutuel c'est la volonté des paysans de gérer leur argent mais si ils perdent leur volonté, le système est en danger. Des discussions avaient été menées avec le Délégué de l'Union Européenne afin d'engager des fonds du FED sur cette activité de promotion et de formation mais cela ne s'est pas encore concrétisé.

4- Les rapports avec l'ONG d'appui et les bailleurs de fonds

Le manque de transparence de l'ONG FERT qui négocie seule tous les contrats, avec de multiples clauses qui échappent aux dirigeants des URCECAM, empêche de réellement pérenniser les accords avec les bailleurs de fonds. Pour que l'URCECAM soit autonome, il faudrait que tous les contrats soient directement passés avec l'URCECAM comme cela s'est déjà produit avec d'autres sources de financement telles la BTM (banque commerciale malgache) et le FID, FERT se limite alors à devenir le garant financier. FERT ne serait plus contracté que comme un opérateur extérieur de contrôle essentiellement au travers de la structure d'appui commune aux différentes URCECAM et dénommée l'INTERCECAM.

La destination des biens d'équipement acquis pendant une période de projet n'est pas définie. Est-ce le ministère de l'agriculture ? Est-ce FERT ? Est-ce l'URCECAM ? La participation de l'autonomie passe par la sevrage vis-à-vis de FERT tout en couvrant les charges et en donnant satisfaction aux attentes des sociétaires en matière de délivrance de services financiers.

Le gros problème avec la ligne de la Banque Européenne d'Investissement est la période morte de 3-4 mois qui existe entre le déblocage de fonds et les besoins qui sont liés aux saisons agricoles. Malgré le remboursement précédent dans les délais, le déblocage d'une nouvelle ligne de crédit est toujours très long et les fonds peuvent arriver après les campagnes de semis ou de récoltes ce qui est très mauvais car l'URCECAM ne satisfait plus aux besoins spécifiques de ses clients. C'est alors FERT qui quelquefois avance l'argent. Les relations entre FERT et l'URCECAM sont définies dans une convention de contrôle sur l'utilisation des fonds et le respect des procédures.

COMMENTAIRES : L'URCECAM est un succès indéniable de distribution de financement adapté au milieu rural. Si le manque de transparence de l'association FERT est à regretter, il ne faut pas oublier que cette organisation finance souvent sur ses fonds propres les périodes sans financement. (8ème FED bloqué). Les dirigeants sont convaincus de la faiblesse de leur dispositif dans l'esprit des gens. De ce fait, ils sont plus demandeurs de subventions leur permettant d'animer et de renforcer leur mouvement que de fonds de crédit. Il existe aussi manifestement un ressentiment concernant les moyens (voitures...) qui se traduit par des comportements revendicatifs.

L'appui de FERT aux URCECAM est un long processus et c'est un signe de maturation que la volonté d'émancipation exprimée par ses leaders.

NOTES : Fiche basée sur les entretiens avec Rakotonandranaiivo, Jean-Parfait ; Rakotoarison, Brillant. Contact : Président du conseil d'administration et directeur de l'Union Régionale des Caisses d'Epargne et de Crédit mutuel du Vakinankaratra, URCECAM, BP 2066, 110 Antsirabe, Madagascar.

LASSALLE, Thierry – 1999/01/16

Organisme :

Adresse :

Entretien avec : Rakotonandranaiivo, Jean-Parfait ; Rakotoarison, Brillant

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : COOPERATION UE ACP ; CREDIT MUTUEL ; ASSISTANCE TECHNIQUE

Relation entre acteurs : RAPPORTS BAILLEURS DE FONDS-ORGANISATIONS PAYSANNES ; ORGANISATION PAYSANNNE ; RAPPORTS ORGANISME D'APPUI-ORGANISATION PAYSANNE ; RESEAU

Blocages :

Propositions :

Outils financiers :

Géographie : MADAGASCAR

Au nom des paysans de Madagascar

L'association française FERT développe des organisations paysannes malgaches à vocation économique sur le modèle français en s'engageant à leur tête

1- Contexte et défis

A Madagascar, il n'y a aucune prise en compte des intérêts agricoles dans les décisions macro-économiques et fiscales, bien que cela concerne 80 % de la population. Il n'existe pas d'organisation nationale crédible. L'Assemblée Nationale est toute absorbée dans des débats politiques. Les bailleurs de fonds prêchent la démocratie dans leurs grands discours mais imposent leurs vues et lient leurs aides à des conditionnalités qui se moquent du monde rural-TVA, fiscalité.

Pour devenir une réelle force de négociation, la promotion d'organisations paysannes représentatives du monde rural passe en partie par leur renforcement économique. FERT enracine cette analyse dans le milieu dont elle s'inspire : les organisations professionnelles agricoles françaises. Consciente de l'ampleur du défi, FERT inscrit son action dans le long terme sur 10-15 ans, dans un temps autre que les classiques trois années propres aux cycles de projets de développement.

2- Les acteurs

FERT est présent depuis une quinzaine d'années à Madagascar. Cette ONG base son intervention dans la promotion d'un développement rural basé sur des organisations professionnelles agricoles. Les premières années de présence à Madagascar sous l'égide officielle d'une association malgache citadine peu encline à s'investir au côté des paysans débouchent sur une rupture et FERT s'affranchit de sa tutelle malgache. Dans un premier temps localisées sur les zones agricoles du Vakinankaratra au sud d'Antsirabe, les interventions vont rapidement se faire sur d'autres sites à la demande du ministère de l'agriculture malgache avec lequel FERT a passé un accord de siège pour œuvrer dans le développement rural.

FERT est le maître d'œuvre délégué, agréé par la délégation européenne, des volets de vulgarisation et petits crédits à l'intérieur de projets financés par la FED.

3- Les modes de fonctionnement

Pour pouvoir être la charnière entre l'état et les paysans, FERT saisit les opportunités des bailleurs de fonds. La force de FERT réside aussi dans sa capacité d'indépendance financière qui la rend d'autant plus intéressante. Elle peut se permettre de tester à petite échelle des idées novatrices comme le crédit mutuel, l'organisation coopérative, le montage de sociétés anonymes avec des investisseurs locaux. Autant d'initiatives qui deviennent des atouts convaincants lors du lancement de nouveaux projets avec des bailleurs de fonds frileux. L'indépendance financière de FERT lui permet aussi de boucher les trous laissés béants par les instruments financiers des bailleurs de fonds qui sont longs à mobiliser et qui doivent s'inscrire dans un cycle de projet. FERT finance sur ses fonds propres les caisses de crédit mutuel depuis plus de 30 mois.

Une indépendance financière permet aussi de prendre des risques financiers en investissant sur des projets auxquels on croit. FERT a pris des parts dans des sociétés anonymes, s'est jointe aux caisses régionales de crédit mutuel pour constituer des fonds de garantie. Cela renforce les liens entre les organisations paysannes et FERT qui crédibilise sa démarche en montrant qu'elle met ses fonds propres dans leurs affaires. Enfin, cette indépendance financière sécurise le personnel et particulièrement les cadres qui développent un « esprit de boîte ».

FERT a acquis une position charnière et se trouve à un nœud d'informations d'où elle voit ce qui se passe dans différents mondes qui se connaissent mal – le gouvernement malgache, les bailleurs de fonds, les paysans. FERT souhaite transférer aux organisations paysannes qu'elle soutient cette inscription au cœur d'un réseau complexe. En diversifiant les aires d'intervention, FERT pense faciliter l'émancipation des organisations paysannes. Relier des acteurs économiques créés par FERT aux filières existantes est une autre gageure. « Les responsables paysans manquent souvent de vision. Il faut alors laisser les choses évoluer. Poser les problèmes et ne pas les résoudre. C'est un jeu de va et vient »

Pour FERT, les cadres malgaches de l'association raisonnent toujours dans un univers mental différent de celui des populations rurales. Souvent des assistants techniques expatriés comprennent mieux intuitivement le monde paysan. L'arbitrage franco-malgache est complexe. Le garant de la crédibilité de l'approche de FERT est la reconnaissance nationale qu'elle a acquise pour ses compétences en matière d'organisations professionnelles agricoles.

4- Le rôle des bailleurs de fonds

Au niveau méso, la « politique du drapeau » des opérateurs gêne les coordinations entre les différentes aides.

Les bailleurs de fonds imposent leurs dadas du moment et tous les opérateurs vont se polariser autour d'activités à la mode. Le réflexe du décaissement, induit par les bailleurs de fonds qui veulent que leur sous soient dépensés vite, à des effets pervers tant sur l'action – des crédits ont été donnés à tort et à travers mettant en faillite une caisse régionale qui n'a pas su suivre les remboursements de ses sociétaires, que sur le fonctionnement – les prétentions salariales sont doubles de celles du marché lorsque le candidat sait que le projet est financé par le FED.

Les procédures lourdes de contrôle peuvent être supportées par FERT. Elles le seraient difficilement par des organisations paysannes.

5- Evaluation du processus

Si le défi reste sensiblement le même, les objectifs initiaux n'ont plus rien à voir avec les résultats obtenus. Il a fallu réajuster périodiquement, l'action est protéiforme :

- de la simple création de caisses de crédit mutuel au niveau local au raccordement du réseau de ces caisses au système bancaire et à la Banque Centrale tout en conservant toujours pour les paysans une voix au chapitre ;*
- de besoins en formation technique à la conception de systèmes de formation de formateurs.*

Tous ces choix politiques ont été fait à contre-courant de la logique macro-économique ambiante favorisant les opérateurs les plus performants seulement.

L'impact est bon au niveau local, est satisfaisant au niveau méso mais reste nul au niveau macro. La seul impact macro est d'avoir convaincu les décideurs politiques qu'il était possible de bâtir des organisations professionnelles agricoles et d'en faire des acteurs économiques. Mais le développement national est plus vaste. L'Etat doit continuer à y jouer son rôle moteur, à investir dans les infrastructures locales notamment là où un acteur locale existe. C'est là tout le défi du développement local.

COMMENTAIRES : FERT est devenu en une dizaine d'années l'un des plus gros opérateurs dans le développement rural malgache. Son indépendance – tant financière que sur le plan des idées – fait sa force mais aussi sa faiblesse. L'association reste totalement maîtresse de ses décisions politiques sans qu'aucun acteur malgache n'ait à redire. Les organisations paysannes – désormais financièrement puissantes – restent fragiles car il est difficile de savoir si la main de fer n'est pas celle qui agit dans le gant de velours des organisations paysannes. La forte présence des expatriés tant juniors que confirmés n'est pas accompagnée par un transfert des prises de grandes décisions sur des cadres malgaches.

L'esprit de fronde qui sous-tend les discussions avec les partenaires malgaches de FERT – paysans ou cadres – traduit un malaise relationnel interne. Il y a une contradiction entre la volonté d'émanciper les organisations paysannes dans l'action sur le long terme et la pratique de concentration du pouvoir sur le court terme pour s'assurer que tout va bien vis-à-vis de bailleurs de fonds trop exigeants.

Les bailleurs de fonds ont forcé FERT à grandir pour avoir un interlocuteur à la taille de leur besoins de décaissements. Les paysans n'ont pas eu le temps de suivre et on peut se demander s'ils ne vont pas arriver à voir en FERT une nouvelle institution contraignante plutôt qu'un allié...

NOTES : Fiche basée sur l'entretien avec FRASLIN, Jean Hervé. Coordonnées de FERT Madagascar : BP 372, Antsirabe 110, Madagascar – email : fert@bow.dts.mg

LASSALLE, Thierry – 1999/01/16

Organisme :

Adresse :

Entretien avec : FRASLIN, JEAN-HERVE

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : COOPERATION UE ACP ; DEVELOPPEMENT LOCAL ; ACTION LONG TERME ; ASSISTANCE TECHNIQUE ; CREDIT RURAL ; DEVELOPPEMENT RURAL ; EFFETS PERVERS DE L'AIDE

Relation entre acteurs : ORGANISATION PAYSANNE ; RELATIONS ETAT-PAYSAN ; RELATION ONG PAYSAN ; ROLE DES ONG DU NORD

Géographie : MADAGASCAR

Financer les Organisations Non Gouvernementales dans les Caraïbes

La coopération décentralisée ou la nécessité de renforcer la capacité institutionnelle des acteurs de la société civile.

Le Caribbean Policy Development Centre (CPDC) est un réseau régional d'organisations mises en place dans les Caraïbes pour promouvoir des changements politiques dans l'intérêt des populations du bassin Caraïbes. Le CPDC a été créé en 1991. A l'origine, c'était un des départements géré par le Comité des Eglises des Caraïbes. Aujourd'hui c'est une organisation indépendante. En Novembre 1995, le CPDC organisait à Barbade un séminaire sur la Coopération Décentralisée avec l'aide de l'Union Européenne. Le séminaire a pour but d'expliquer aux membres de CPDC les politiques de financements et les accords mis en place par l'Union Européenne dans le cadre de la IVème Convention de Lomé et de partager avec les responsables nationaux chargés de gérer les financements internationaux destinés au secteur public des informations sur le travail et la capacité de développement des ONG de la région. En plus des ONG, les participants au séminaire comptent le chef du département Coopération Décentralisée à la Commission Européenne, M. Christian Curé, les Responsables Nationaux chargés de l'Autorisation des dépenses (RNA) et des représentants de CARIFORUM. Les RNA sont des fonctionnaires élus par leur gouvernement afin de contrôler le concept, la mise en œuvre et le financement de projets financés dans le cadre de la Convention de Lomé. CARIFORUM est un mécanisme régional mis en place pour identifier, planifier et gérer les financements alloués à des projets financés dans le cadre des Programmes d'Initiative Régionaux (PIR). Les membres de CARIFORUM incluent les pays du Bassin Caraïbe membres de CARICOM et des pays non membres comme Haïti, la République Dominicaine et Cuba.

Le séminaire commença avec une présentation du terme de référence « Coopération Décentralisée ». Le second protocole financier de la Convention de Lomé IV, signé à l'île Maurice en 1996, contient des dispositions politiques et financières, des aspects commerciaux avec notamment le traitement préférentiel donné à certains produits dans le cadre des Protocoles et des programmes de coopération entre l'UE et les pays ACP qui, dans le cas des Caraïbes, incluent principalement la coopération culturelle, le Centre pour le Développement de l'Industrie, la Banque Européenne d'Investissement, les transports maritimes, le STABEX et aussi la Coopération Décentralisée. L'objectif de la Coopération Décentralisée est de fournir un appui aussi direct et flexible que possible à un éventail d'initiatives de développement, de projets et de programmes mis en œuvre par des organisations non gouvernementales comme les associations et les autorités locales ou communales, etc. Jusqu'à très récemment, ce type d'initiatives étaient principalement financées dans le cadre des Programmes d'Initiative Nationaux et Régionaux (PIN et PIR), les structures de planification conçues par les Gouvernements ACP en collaboration avec l'UE pour déterminer l'affectation prioritaire au niveau national de l'aide financière allouée par l'UE. Dans le second Protocole financier de Lomé IV, l'UE propose d'étendre ses relations directes avec le secteur non gouvernemental avec une nouvelle modalité de coopération entre le financeur et les pays bénéficiaires, la Coopération Décentralisée qui concerne uniquement les activités et les projets conçus et présentés par les acteurs locaux. Les projets dont l'objectif est de développer les ressources humaines et de renforcer la capacité institutionnelle des ONG ont toutes les chances d'être financés dans le cadre de ce programme européen de Coopération Décentralisée.

Pour réussir, la Coopération Décentralisée doit s'appuyer sur des acteurs issus de la société civile, responsables et fiables, capables de mettre en œuvre des projets et d'assurer leur compatibilité avec les contraintes administratives et fiscales imposées par l'Union Européenne.

Le problème est que les ONG et les autorités locales n'ont pas toujours la capacité institutionnelle et la solidité financière nécessaires. C'est pourquoi, un des premiers objectifs de la CD est d'assister ces ONG, de renforcer leur capacité institutionnelle afin qu'elles puissent remplir les critères demandés et devenir des partenaires à part entière de la coopération.

Trois ans plus tard, la Coopération Décentralisée apparaît être un instrument particulièrement bien adapté pour faire face aux besoins de financement des initiatives du secteur privé dans les Caraïbes. En effet, le point de départ pour la planification d'éventuel financement reste avant tout les Programmes d'initiatives Nationaux et Régionaux. En raison du statut particulier de la région (faible nombre d'habitants. PNB par tête relativement élevé au sein des ACP), les PIN pour les pays des Caraïbes sont généralement faibles, allant de 1 à 10 million d'ECU, avec une moyenne de 4 million d'ECU par pays. Dans le cas de St. Lucie, la presque totalité des financements ont dû être alloués à la construction d'un hôpital, ne laissant que peu ou pas de financements disponibles pour les initiatives issues de la société civile.

Dans beaucoup d'autres cas, les gouvernements ne sont pas très chauds à l'idée de maintenir un dialogue avec les ONG et de décider avec elles de l'allocation de financement dans le cadre de la préparation des PIN. D'une manière générale, les ONG se plaignent de ne pas connaître les intentions du gouvernement quant à l'allocation des financements relevant de la Convention de Lomé.

Cela explique en partie pourquoi les ONG caribéennes ont encore aujourd'hui des difficultés à accéder aux financements communautaires. Seul les gouvernements ont le droit de décider du degré de participation de la société civile. Et bien qu'il existe des possibilités d'accéder aux financements du FED via les PIR, le moyen le plus simple pour les ONG reste de former des partenariats avec les ONG européennes.

COMMENTAIRES : Depuis le séminaire, les mécanismes de consultation entre les gouvernements et les ONG se sont améliorés dans certains pays des Caraïbes. A Barbade et à Saint-Kitts-Nevis par exemple, des négociations ont pris place entre le gouvernement et la communauté des ONG et/ou le secteur privé sur l'allocation d'une part des fonds du PIN aux financements d'initiatives issues de la société civile. A Grenade, le gouvernement en place a développé de bonnes relations avec les ONG. Mais beaucoup d'efforts restent à faire.

Les ONG assument de plus en plus le rôle de médiateurs sociaux, économiques et politiques entre le gouvernement et la société civile. Elles offrent également un nombre croissant de services complémentaires à ceux offerts par les gouvernements nationaux. L'émergence d'une communauté importante d'ONG offre un trame riche d'expériences sur lequel baser le développement économique et social de la région. Mais seules quelques unes des ces ONG ont les moyens et la capacité institutionnelle nécessaires pour mener à bien les projets de développement.

C'est pourquoi, maintenir et/ou renforcer les politiques et les lignes budgétaires destinées à renforcer la capacité institutionnelle organisations représentant la société civile doit rester une priorité sur l'agenda de la coopération UE-ACP.

NOTES : Cette fiche résulte de divers entretiens menés par l'auteur avec des ONG dans 6 pays des Caraïbes entre 1995 et 1998 dans le cadre du travail de Banana Link, avec notamment l'aide de l'Association des Producteurs des Iles-sous-le-Vent. Voir aussi Report of a Seminar on Decentralised Coopération sponsored by the Caribbean Development Centre with the support of the European Union – Barbados, November 1995. Consultable au Caribbean Policy Development Centre. « Halworth », Welches Road, St. Michael, Barbados – E mail : cpdc@caribnet.net ; tel : (809) 437 6055 ; fax : (809) 437 3381

CHAMBRON, Anne-Claire-1999/01

Orgnisme : Banana Link

Adresse : 38-40 Exchange Street, Norwich, NR2 1AX

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : COOPERATION UE ACP ; STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT ; CONVENTION DE LOME ; COOPERATION DECENTRALISEE

Relation entre acteurs : RELATION UE ONG DU SUD ; NEGOCIATION ETAT ONG

Blocages : DIFFICULTE D'ACCES A L'INFORMATION ; INTERFACE ; MANQUE DE TRANSPARENCE ; OPACITE DU SYSTEME DE COOPERATION

Propositions : RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL

Outils financiers :

Géographie : ILES-SOUS-LE-VENT ; CARAÏBES ; BARBADE

Les problèmes dus à l'attente de l'argent d'un cofinancement de projet/programme

La situation espérée et la situation actuelle sont illustrées ainsi par le responsable d'une ONG du Sud :

« Je dis aux ONG du Nord que je voudrais qu'au mois de janvier de chaque année 50 % des fonds prévus par le contrat arrivent (pour être sûr de mener nos activités en suivant le programme tracé), puis à la fin du premier semestre, après contrôle des dépenses, 45 % et, après le contrôle de l'audit, 5 %. Ils me répondent : – Non, on ne peut pas. Nous n'avons pas assez avec notre propre fonds, nous devons attendre les virements de notre bailleur ».

Les apports de financements extérieurs sont découpés par tranches et ne forment en aucune façon un flux continu. De l'argent arrive, mais il est budgété pour telle opération et non pour telle autre, puis plus rien ne vient pendant des mois. Comment travailler dans ces conditions ? Le budget d'une organisation forme un tout et plusieurs postes doivent être financés en même temps pour que ce tout fonctionne. Une même organisation du Sud peut paraître riche pendant quelques mois et être absolument sans ressources les mois suivants, si elle dépend d'un trop petit nombre de partenaires du Nord. Pour peu qu'elle ne maîtrise pas bien sa gestion ou qu'elle ait mis en œuvre une activité avant d'avoir obtenu le cofinancement de celle-ci, les situations deviennent désastreuses. Or, la programmation, en milieu sahélien par exemple, est loin d'être un exercice facile. Sans compter le bon nombre de cas de mauvaise gestion ou d'incapacité à rendre des comptes et à justifier des dépenses.

Plus gênant encore est le rythme imprévisible d'arrivée des fonds. Les ONG du Nord veillent d'abord à assurer leur propre fonctionnement. Sauf exception, assurer la trésorerie de leurs partenaires du Sud n'est pas pour elles une priorité. Elles envoient l'argent des projets au rythme de décaissement des cofinancements par des agences d'aide publique. En effet, celles des ONG du Nord qui n'ont pas accès aux dons collectés dans le grand-public sont de plus en plus dépendantes des bailleurs de fonds publics : dépendantes pour le choix des actions et des rythmes de réalisation, dépendantes quasi-journallement pour leur trésorerie soumise aux aléas des apports financiers des bailleurs. Ceux qui en pâtissent sont les dirigeants et le personnel des ONG du Sud : les retards de paiements de salaires et les dettes, si la réputation de l'ONG locale est bonne, peuvent s'étendre sur plusieurs années.

COMMENTAIRES : Un praticien britannique dénonce ainsi ce qu'il considère comme de l'hypocrisie :

« Tandis que les donateurs insistent pour que l'ONG maîtrise la planification financière, la gestion et le contrôle, ces mêmes donateurs, par leur absence de fiabilité dans le versement des fonds, tournent totalement en dérision ce souci de professionnalisme ».

NOTES : Fiche basée sur l'ouvrage de Bernad Lecomte. publié en juillet 1998 par L'Harmattan, France, 280 p. ISBN/ISSN : 9782738461551

LECOMTE, Bernard – 1999/02

Organisme :

Adresse :

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : COOPERATION AU DEVELOPPEMENT ; FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT ; GESTION DE BUDGET

Relation entre acteurs : RELATION DYSSIMETRIQUE ; RELATION ONG DU SUD ONG DU NORD

Blocages : RETARD DE PAIEMENT

Propositions :

Outils financiers :

Géographie :

La constitution d'un réseau Nord-Sud d'associations féminines

La logique institutionnelle de l'Union Européenne bat en brèche la pertinence des actions

Le Monde Selon les Femmes est une ONG belge qui s'intéresse de manière privilégiée à la question du genre et cela dans une articulation Nord-Sud. C'est donc une association qui milite en faveur des femmes pour une plus grande reconnaissance de leurs droits et cela dans une analyse sociologique de la structuration des rapports sociaux Hommes-Femmes. Il y a donc tout un travail de sensibilisation autour de la condition des femmes à partir de leurs expériences.

Dans le cadre de cette orientation, un projet a vu le jour : autour de thématiques précises, mettre en relation des femmes qui mènent une action collective de développement, tant au Nord qu'au Sud. Le support de la constitution de ce réseau se matérialise par la publication d'une revue, « Palabras », qui sort 3 ou 4 fois par an.

C'est à la Commission Européenne et plus précisément à la ligne « Education au développement » que le Monde Selon les Femmes s'est adressé afin d'obtenir un appui financier pour ce programme.

Un premier dossier avait été introduit avant la conférence des femmes de Beijing (Chine). Ce rassemblement avait permis de tester l'intérêt des groupes pour ce projet. On avait pu organiser un atelier avec les personnes intéressées pour lancer l'idée de cette revue et jeter les bases de notre réseau.

Nous avons introduit le dossier au niveau de la DG VIII conjointement avec deux autres organisations, toutes deux du Sud, l'une du Sénégal et l'autre du Chili. Cette composition Nord-Sud de co-responsabilité du programme a été refusée d'emblée. Deux arguments : tout d'abord, les ONG du Sud n'ont pas accès au co-financement, il y a des lignes spécifiques pour elles ; ensuite, une ONG du Nord doit assurer intégralement la responsabilité financière du projet et être l'interlocuteur unique de la Commission.

Evidemment, cela nous a fortement gêné par rapport à la pertinence de notre projet. En effet, il nous semblait que, dans une dynamique de réseau, la structure du Nord ne devait pas être la seule « maître d'œuvre ».

Pour finir, nous avons bien dû nous résigner et nous avons introduit le projet isolément.

Le projet contenait aussi l'idée d'organiser un séminaire au Sud. De nouveau, cette démarche était parfaitement cohérente par rapport à nos objectifs mais elle a également été refusée car cette dynamique ne rentre pas dans le concept d'« éducation au développement » tel qu'il est défini par cette ligne budgétaire. L'idée générale étant de sensibiliser le Nord, on ne voit pas la pertinence d'aller faire des actions au Sud ! Nous avons donc du trouver d'autres partenaires pour respecter cette cohérence.

Une fois que le projet a été accepté, il a été financé par phases. La première devait s'étaler sur un an mais dans les faits, elle s'est étalée sur une période plus longue car cette phase représentait tout le travail de contacts, de mise en place du réseau et cela ne se fait pas en un jour.

Ensuite, on a commencé la deuxième phase qui ne pouvait plus durer que 2 ans. Impératifs pour cette phase selon la Commission : la revue doit être autofinancée au bout de deux ans. Pour nous, c'est une véritable aberration puisque l'objectif en soi n'est pas la production d'une revue mais bien la mise en réseau d'acteurs via celle-ci. Le support ne constitue pas une fin en soi ; il est simplement un support qui donne vie au réseau et cela doit s'inscrire sur une longue durée. L'Union Européenne, pour des questions budgétaires, nous a obligé à rentrer dans une logique commerciale de rentabilité qui va à l'encontre de la nôtre qui est davantage basée sur la consolidation d'acteurs dans le temps. Nous devons donc trouver les moyens de nous autofinancer mais nous n'avons aucun soutien de l'Union Européenne pour le faire. D'autre part, cela va nous demander une énergie considérable qui va nous faire passer à côté de l'essentiel de ce travail.

En ce qui concerne le contenu du projet, notre interlocutrice à la DG VIII nous a beaucoup interpellés durant la phase d'instruction du projet. Nous avons eu un débat qualitatif intéressant qui nous a permis d'affiner certains éléments du programme. Par contre, une fois que le projet a été accepté, on a l'impression qu'il n'y a plus de suivi au niveau de ce débat d'idées. On serait demandeur d'un feed back, de commentaires sur notre action mais c'est impossible d'en avoir directement.

Nous regrettons aussi le manque d'occasion de rencontre entre les gens qui font de l'Education au Développement. L'unité « Education au développement » est une plaque tournante qui brasse énormément de projets et d'acteurs. Elle pourrait mettre les gens en relation mais elle ne le fait pas. C'est regrettable car nous aurions beaucoup à apprendre des uns et des autres.

Un dernier point qui nous interpelle, c'est la lenteur des procédures. Pour nous personnellement, cela n'a pas beaucoup de conséquences mais pour des projets qui ont des implications directes sur le terrain, cela peut vraiment mettre en péril les processus et les gens...

COMMENTAIRES : *En résumant ces contradictions :*

- 1. Logique de projet et non d'acteurs : ce qui importe, c'est le projet en soi, le fait qu'il réponde à certains critères mais pas les acteurs qui sont derrière ces programmes.*
- 2. Logique institutionnelle et non de pertinence : la pertinence propre du projet qui appartient aux acteurs et qui constitue le socle commun est souvent battue en brèche dans son ensemble, par des contraintes liées aux critères, aux concepts, aux objectifs définis par le bailleur de fonds.*
- 3. Le concept d'Education au Développement est unanimement défini par la Commission et il est difficile, voire même impossible de modifier la vision. Or, les conceptions de l'Education au développement sont variées et riches. Pourquoi ne pas imaginer des processus où ce concept puisse être rediscuté, enrichi par les différents acteurs du Nord, comme du Sud et ainsi engager l'institution et les acteurs sur la voie d'apprentissages variés ?.*

Cela ne se fait pas, par manque de temps sans doute puisque dans ce département, il n'y a plus que 2 personnes pour gérer l'ensemble des projets. Ainsi, l'institution ne se met pas en situation de recherche et n'est pas apprenante, c'est-à-dire capable d'évoluer et de faire évoluer ses perceptions, ainsi que de s'adapter aux multiples réalités.

RYCKMANS, Hélène – 1999/01/25

Organisme : Le Monde Selon les Femmes

Adresse : Quai du commerce, 9, 1000 Bruxelles. Tél : (32) 250.12.30. Email : monde.femmes@skynet.be

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : COOPERATION EUROPEENNE ; EDUCATION AU DEVELOPPEMENT ; FEMME

Relation entre acteurs : RELATION UE ONG ; RELATION ONG DU NORD ONG DU SUD ; PARTENARIAT NORD SUD ; RESEAU D'ECHANGE D'EXPERIENCES

Blocages : DETOURNEMENT DE PROJET ; LOGIQUE DE RENTABILITE ; CALVAIRE D'UN PROJET ; REFUS DE LA CORESPONSABILITE NORD SUD ; MANQUE DE SUIVI ; LOGIQUE PROJET ; DIVERGENCE CONCEPTUELLE ; MANQUE DE PERSONNEL UE

Propositions : MISE EN RESEAU ; DIALOGUE UE ONG ; DEBAT CONCEPTUEL

Outils financiers :

Géographie : MONDE

Paysans, de groupes en réseau

En institutionnalisant un processus de communication dans un réseau national, des groupements paysans Tanzaniens font émerger un nouveau mouvement paysan

1 – Dans les villages de Tanzanie, il n'y a pas de communication automatique entre les gens. C'est peut-être du respect, peut-être de la suspicion, peut-être les deux.

Mis à part sur des questions de tradition, il est peu courant de se rencontrer à plusieurs et de parler de problèmes, de travail, de développement, de changements. Pourtant, l'envie est là, mais comment prendre l'initiative ? Comment faire comprendre que c'est un droit et un devoir des paysans eux-mêmes que de communiquer entre eux ? Briser les frontières qui existent entre deux champs est un premier défi. Un autre consiste à se faire entendre, à donner la position des paysans au gouvernement et au reste de la société sur des questions comme les routes, la gestion de l'eau, les impôts, etc.. Ces deux défis – s'entendre et se faire entendre – se situent d'abord au niveau local puis au niveau national, MVIWATA c'est exister comme un cadre porteur et comme une philosophie d'ouverture.

2 – Les premiers concernés sont les paysans eux-mêmes. Petites structures, faibles moyens de production, main d'œuvre familiale, mélange de productions vivrières et de rentes, avec une éducation souvent limitée à l'école primaire mais qui permet à tous de parler et de comprendre le Swahili, la langue nationale. Les paysans sont souvent organisés au sein de groupements plus ou moins structurés pour résoudre des problèmes concrets sur l'écoulement de leurs produits sur les marchés, l'accès au crédit, l'amélioration de techniques, l'utilisation des ressources naturelles – eau, bois, – Ces groupements sont souvent accompagnés par des techniciens agricoles du ministère de l'agriculture ou de projets d'appui au développement rural. Le réseau tanzanien des groupements paysans a compté beaucoup et compte encore sur le soutien de techniciens et de conseillers. Des liens particuliers et puissants existent entre l'université d'agriculture, des ONG de formation paysanne comme INADES et le réseau. Même si le réseau a vocation à être le cadre d'échanges de tous les paysans tanzaniens, il réunit actuellement 2000 membres dans une quinzaine de régions. Selon les endroits, la participation est plus ou moins effective qu'ailleurs. Le soutien au jour le jour des organismes d'appui est encore déterminante du degré de dynamisme d'un réseau local.

MVIWATA veut faire partie de ceux qui ont quelque chose à dire et le gouvernement tanzanien commence à leur reconnaître un espace particulier aux côtés des fédérations de coopératives et des associations de gros agriculteurs commerciaux.

3 – L'émergence de MVIWATA s'enracine dans un long processus basé sur des échanges, des visites entre groupements paysans d'un village à l'autre, d'une région à l'autre. Elle se concrétise lors de moments particuliers, durant des rencontres nationales, sur des déclarations communes.

Quatre ans après la première rencontre nationale organisée à l'initiative de l'université pour dépasser le côté anecdotique des échanges d'une région à l'autre, le réseau des groupements paysans est enregistré légalement comme une ONG.

Des sept dirigeants paysans qui ont porté cette dynamique, six sont élus parmi les neuf membres du nouveau bureau que s'est donné le réseau. C'est aussi durant cette période que MVIWATA va contacter et gagner la confiance de bailleurs de fonds, ce qui les affranchit des projets d'appui qui les ont portés et leur donne de nouvelles responsabilités. Localement, les réseaux locaux fonctionnent sans autre financement que ceux des membres et de leur temps. Avec l'enregistrement officiel, MVIWATA a aussi instauré le paiement d'une cotisation annuelle. Les membres des réseaux locaux élisent ceux parmi eux qui les représentent pour répondre aux invitations à participer à des événements nationaux : séminaires, voyages d'études. Le bureau élu par les représentants des réseaux locaux coordonne les activités nationales avec l'aide d'une petite équipe et de deux conseillers agricoles mis à leur disposition par le ministère de l'agriculture.

Les traces d'un processus de communication sont dans le cœur des paysans, dans leurs idées. On peut bien sûr compter les rencontres, les déclarations officielles, les poignées de main avec le Président de la République, les tampons sur les pages des passeports mais on n'arrive jamais à faire sentir toutes les conséquences de l'existence de MVIWATA.

Depuis un an, MVIWATA a lancé un programme de formation de leader paysan au cours duquel les paysans doivent justement se poser cette question. Qu'est-ce-que MVIWATA et qu'est-ce-que ça apporte ?

Le principal acquis est cette certitude d'exister dans un mouvement. Les recommandations des premiers séminaires de MVIWATA commencent à porter leurs fruits : lancement de caisses d'épargne et de crédits à l'initiative de paysans membres de MVIWATA, organisation de marchés et de foires, diffusion de savoir faire régionaux notamment sur tout ce qui concerne les ressources naturelles.

Mais aussi les réseaux locaux sont présents dans les villages. Ils instaurent un nouveau mode de fonctionnement en forçant les autorités locales à écouter l'avis des paysans.

Ces réalisations cachent de grosses incertitudes. Les contributions des paysans sont loin de couvrir les frais du secrétariat du réseau. Il n'existe pas de système de reversement automatique pris directement sur les récoltes comme en Europe et il est très difficile et coûteux de relancer et de suivre chaque membre pour qu'il paie une cotisation annuelle.

Les difficultés de communication, liées aux mauvais état des routes, aux délais de délivrance du courrier, à la difficulté d'avoir une communication téléphonique même en ville, ont souvent empêché que des événements se déroulent comme prévu ou avec toutes les personnes invitées à y participer. Même pour les assemblées générales, on n'arrive pas à être sûr que tout le monde soit prévenu à temps.

Les rapports avec les bailleurs de fonds sont très difficiles. Ils veulent voir vite quelque chose de concret et ne se rendent pas compte de la réalité. MVIWATA veut changer les gens et ce n'est pas facile à mesurer ou à prouver. Eux, ils veulent voir un nombre de cartes payées ou de vidéos produites en pensant que cela suffit pour être sûr qu'il s'est passé quelque chose. Les bailleurs de fonds dépendent trop de rapports administratifs et ne passent pas assez de temps avec les réseaux sur le terrain. Des aides à court terme forcent le réseau à toujours être à rechercher des nouveaux supports sachant qu'à chaque bailleur, il y a de nouvelles exigences.

Les bailleurs de fonds ne parlent pas swahili et ils ne croient que les rapports en anglais qui sont difficiles à produire.

Un bon bailleur de fonds serait celui qui aurait une expérience de travail avec les mouvements paysans, qui comprenne leurs intérêts et qui soit avec eux sur le long terme même si c'est pour de moins grosses sommes d'argent.

COMMENTAIRES : MVIWATA traverse une crise financière due à une rupture dans l'assistance des bailleurs de fonds. La décalage culturel atteint un comble avec des bailleurs de fonds plaçant sur le banc des accusés des leaders paysans du fait qu'ils n'ont pas vendu autant de cartes d'adhérents que ce qui était consigné dans le contrat d'assistance financière.

Tous les autres critères sont négligés et il ne reste plus que la décision d'un chargé de programme pour qui MVIWATA n'est qu'un projet parmi tant d'autres. Le souhait de MVIWATA d'être soutenu par un bailleur expérimenté et sur le long terme fait référence à des essais de liens avec des organisations paysannes européennes.

Les hésitations des bailleurs de fonds non gouvernementaux reflètent aussi les réticences à sortir du local, du concret, de ce qui se voit, de ce qui prouve que l'argent est « bien » utilisé. En partant, comme a su le dire un dirigeant de MVIWATA en conclusion d'un long chapelet de besoins concrets égrené par son ministre de l'agriculture à l'adresse d'un bailleur de fonds. « Tout cela n'est rien si le paysan ne sait pas qui il est et ne sais pas que c'est à lui de se former et d'agir »

NOTES : Fiche basée sur les entretiens avec : MAUMBA, Paulo ; GILLA, Alli ; SHEKILANGO, Justice. Coordonnées de MVIWATA : PO Box 3220, Morogoro, Tanzania, tel and fax :255-56-4184, e-mail <mviwata@suanet.ac.tz>

LASSALLE, Thierry – 1999/01/06

Organisme :

Adresse :

Entretien avec : MAUMBA, Paulo ; GILLA, Alli ; SHEKILANGO, Justice

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : COMMUNICATION ; COOPERATION AU DEVELOPPEMENT ; DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL

Relation entre acteurs : RESEAU PAYSAN ; GROUPES PAYSANS ; RAPPORT PAYSAN BAILLEUR DE FONDS ; MOUVEMENT PAYSAN ; RAPPORT PAYSAN ETAT

Blocages :

Propositions :

Outils financiers :

Géographie : TANZANIE

La gestion du temps dans les actions de coopération : avant, pendant et après

Respect de la programmation et des bailleurs ou de l'intérêt des bénéficiaires ?

L'ONG anglaise Living Earth s'est engagée depuis 1989 dans des actions d'éducation environnementale au Cameroun. Le public cible est essentiellement constitué d'enseignants travaillant avec les élèves des écoles primaires et secondaires et des autorités traditionnelles locales.

Depuis 1996, le projet bénéficie de l'appui du STABEX pour une extension de ses activités. Trois provinces sur dix ont été choisies pour la phase pilote. La signature du protocole et le contrat ont lieu le 21 Octobre 1996. Dans les dispositions contractuelles, cette phase devait s'achever après dix huit mois d'activités.

Dans la mise en œuvre du projet, la programmation opérationnelle des activités a connu d'importantes modifications. En effet, le calendrier scolaire a contraint à des arrêts d'activités, non prévues. Les responsables chargés de la mise en œuvre du projet se trouvaient face à des situations qui ne cadraient plus avec les dispositions contractuelles. Pour faire face à leurs obligations contractuelles, les responsables du projet auraient pu escamoter certaines activités. Cette situation allait certes les crédibiliser auprès du bailleur de fonds qui tient à ce que ces dispositions contractuelles soient bien respectées, mais cette crédibilité, que l'organisme d'exécution rechercherait aurait été obtenue, au détriment de l'essentiel : l'intérêt des bénéficiaires, du projet. Heureusement, pour ce cas, les responsables de l'exécution du projet n'ont pas cédé à la tentation de compromettre l'intérêt des bénéficiaires.

Ils ont trouvé une alternative, d'obtenir des dérogations sur les délais de fin du projet. Prévu pour prendre fin le 15 mai 1998. Cette phase pilote à cause des imprévus a pris fin le 11 Novembre 1998.

Un autre aspect du problème lié au temps dans les projets réside dans la gestion de l'après projet. Pour le cas présent, il n'a pas été défini un délai pour l'enchaînement de la phase suivante et son extension. De surcroît rien n'est certifié sur la continuité des activités du projet. Une évaluation de la première phase a été effectuée et des conclusions optimistes en ont été tirées. Les vœux des bénéficiaires étaient que le projet puisse continuer à être suivi et qu'il puisse être étendu à travers tout le pays au regard de l'impact très positif dans la phase pilote ; mais hélas rien ne semble être pressant du côté des autres partenaires financiers. Les activités du projet sont entre temps arrêtées sur le terrain. Le suivi de l'après projet n'est pas défini dans les dispositions contractuelles. Il n'engage pas officiellement la responsabilité de l'organisme d'exécution, mais force est de reconnaître que cette étape est primordiale, autant que la mise en œuvre des activités.

COMMENTAIRES : Il est évident que la programmation dans le futur des activités relatives à un projet doit être effectuée avec beaucoup de rigueur pour permettre une évaluation et un contrôle objectif du projet. Cependant, dans les dispositions contractuelles, une certaine souplesse doit être introduite au niveau du respect des engagements prévus par le calendrier opérationnel. Il est dangereux de tenir ceux qui exécutent au respect très stricte d'un calendrier prévisionnel car le souci d'un résultat optimal cède la place à la peur d'une perte de crédibilité. Les dispositions contractuelles doivent être assez souples pour permettre à l'organisme d'exécution du projet de travailler dans un climat de confiance et de sérénité.

Par rapport à la gestion de l'après projet, la tâche revient en principe beaucoup plus aux bénéficiaires qui doivent s'approprier le projet. Le constat qui se dégage de manière générale dans tous les projets d'éducation, c'est que l'intervention du projet se fait de manière ponctuelle et ne produit que des effets sporadiques qui n'ont pas de suite. Il importe donc de prévoir dans les dispositions contractuelles le suivi de l'après projet sur une certaine période raisonnable pour que la dynamique endogène puisse réellement s'approprier du projet en devenant un point de propagation concentrique des résultats du projet. La cessation brutale sans continuation de suivi et d'assistance-conseil compromet la pérennisation des résultats déjà obtenus dans le cas des projets d'éducation au développement social et économique d'une communauté.

Alors, quel dispositif est mis en place pour permettre l'appropriation et la replicabilité des résultats des projets de coopération ?

NOTES : Entretien avec un responsable du projet

DAYANG, Romain – 1999/02/06

Organisme : CANADEL = Centre d'Accompagnement de Nouvelles Alternatives de Développement Local

Adresse : BP 3799 Yaoundé Tel. : (237) 21-53-89 – Fax : (237) 20-55-20 – E.mail CANADEL@apm>camnet.cm

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : COOPERATION UE ACP ; EDUCATION A L'ENVIRONNEMENT ; EVALUATION DE PROJET

Relation entre acteurs : ATTENTES DES BENEFICIAIRES

Blocages : DECALAGE PROJET REALITE ; REAJUSTEMENT DU CALENDRIER ; RIGIDITE DANS LA GESTION DU TEMPS ; RIGIDITE DE L'APPROCHE PROJET ; CESSATION BRUTALE DE PROJET ; PEUR DE PERTE DE CREDIBILITE

Propositions : GESTION DE L'APRES PROJET ; RELATION DE CONFIANCE ; ASSOUPPLISSEMENT DU CALENDRIER D'EXECUTION ; ASSOUPPLISSEMENT DES DISPOSITIONS CONTRACTUELLES

Outils financiers : STABEX

Géographie : CAMEROUN

Localisation : Yaoundé

Programme ACCUEILLIR au Togo

Comment concilier méthode, résultats et temps ?

*** Un contexte particulier**

La région de Kara (Nord Togo) a accueilli ces dernières années, plusieurs milliers de personnes : populations déplacées du sud du pays (1991-92), réfugiés en provenance du Ghana (affrontements interethniques de 94).

Si l'installation de ces nouvelles communautés s'est passée sans heurts, les populations autochtones témoignant d'une grande hospitalité, l'arrivée massive de ces gens démunis n'a pas été sans répercussions sociales, économiques et sanitaires sur l'ensemble de cette zone de faible densité de population, mais relativement enclavée et sous-équipée.

Conscients des limites des interventions d'urgence favorisant l'attentisme des communautés et susceptibles de produire du ressentiment au sein des populations autochtones, l'Union Européenne et le Ministère du Plan ont mobilisé l'Association Française des Volontaires du Progrès (AFVP) pour la mise en œuvre en avril 1998 d'un programme favorisant l'intégration de ces populations.

*** Un enjeu de taille**

A l'échelle d'un espace territorial homogène – les préfectures de Bassar et Dankpen – et pour une période de 18 mois, le programme ACCUEILLIR apporte son appui aux initiatives locales (individuelles ou collectives) susceptibles de favoriser l'intégration des déplacés et réfugiés dans les zones d'accueil.

Si ce projet de courte durée peut encore s'apparenter à un programme d'urgence ou de post-urgence, il veille toutefois à impliquer l'ensemble des communautés (accueillies et accueillantes) et partenaires selon une approche territoriale et non plus circonscrite à un groupe-cible.

L'enjeu est dans la réponse rapide et concrète à apporter aux besoins prioritaires de ces communautés à travers la réalisation d'infrastructures et d'équipements collectifs et le développement d'activités génératrices de revenus, tout en ébauchant des solutions durables aux problèmes de développement des populations les plus démunies pour une réelle intégration.

*** Un dispositif opérationnel original**

La responsabilisation de ces populations constitue l'un des axes fondateurs de cette démarche qui s'articule autour du dispositif opérationnel suivant :

- un Fonds d'Investissements Villageois (FIV) non affecté, destiné au cofinancement (le promoteur apportant sa propre contribution) d'investissements locaux ;*
- une cellule d'appui-conseil chargée d'accompagner les porteurs de projet (individuels ou collectifs) dans la conception et la réalisation de leur projet ;*
- un cadre local de concertation rassemblant, à deux niveaux, des représentants de l'ensemble des acteurs locaux (autorités locales, représentants des accueillants et accueillis, ONG partenaires, UE et AFVP).*

*** Le facteur temps... principale limite**

Les retards dans le lancement et en cours de programme, la brièveté des délais de réalisation et les ratios fonctionnement/investissement établis, limitent la portée de l'approche mise en œuvre :

- l'accessibilité des villages devient un critère prioritaire de choix au détriment parfois du dynamisme des populations.*
- la phase de diagnostic est écourtée ne permettant pas d'engager un véritable processus de réflexion avec l'ensemble des acteurs de la zone sur le devenir de leur territoire, ni à préparer l'évaluation de l'impact du projet faute d'indicateurs suffisants au démarrage du projet.*
- les activités économiques financées ne sont pas nécessairement les plus pertinentes en termes d'impact socio-économique, mais celles nécessitant un accompagnement moins lourd des porteurs de projet.*
- l'articulation du FIV à un outil de crédit nécessite de longues négociations auprès des structures financières en vue de faciliter l'accès au crédit des populations démunies. La mise en place d'un dispositif de crédit adapté n'est pas envisageable avec l'UE aujourd'hui compte tenu du temps nécessaire rapporté à de petits investissements.*
- la responsabilisation des acteurs locaux est limitée, l'équipe-projet devant assurer certaines missions pourtant susceptibles d'impliquer d'avantage les intéressés : élaboration des grilles de financement, négociation, fonction de maître d'œuvre.*

– la non prise en compte des contraintes saisonnières dans le report du lancement du programme montre également un décalage avec la réalité locale : la saison des pluies rend difficile la mobilisation de la main-d'œuvre villageoise occupée aux travaux des champs et la réalisation de certains travaux de bâtiment et génie civil. L'important montant d'investissements nécessiterait au moins deux saisons sèches pour les travaux et deux récoltes pour la collecte des contributions financières, gage d'une réelle implication.

Au regard du temps imparti et de l'exigence de résultats, comment inscrire une démarche d'insertion de populations déplacées et réfugiées dans la durée ?

COMMENTAIRES : Dans le cadre de ce programme, le fonds mis en place permet de dynamiser l'initiative locale en impliquant les populations concernées dans la réalisation d'investissements de proximité. Sortir de la logique sociale « accueillant-accueilli », passer d'une logique « bénéficiaire » à celle d'« acteurs », dans un souci de réelle intégration des déplacés et réfugiés passe par la responsabilisation des acteurs locaux et la concertation (notamment pour résoudre la question foncière).

La difficulté est dans les délais imposés par l'UE, engagée sur le court terme, échelle de temps peu compatible avec une telle démarche. Telle est la spécificité de ce programme, pris dans une logique d'aide d'urgence tout en voulant s'inscrire dans celle d'un programme de développement.

Comment cela est-il gérable aux étapes du montage de projet et de mise en œuvre ? Si les représentants de l'UE restent sensibles à une démarche moins interventionniste, ils témoignent de peu de marge de manœuvre pour accepter budget et modalités de mise en œuvre adaptées.

Ainsi les ratios investissement/fonctionnement rapportés à des délais très courts de mise en œuvre posent problème ; envisageables sur 4-5 ans, ils sont difficiles à suivre sur le très court terme. Les investissements immobiliers nécessitent un temps préalable assez long de mobilisation des populations si l'on souhaite une réelle appropriation sociale.

La mise en place de dispositif financier novateur, tel ce fonds non affecté, butte contre l'obligation préalable d'établir, dans la demande de financement, des ratios et le % d'activités économiques et d'investissements sociaux qui devraient être financés. Dans quelle mesure l'UE peut-elle reconnaître l'intérêt pédagogique de cet outil financier ? Cela suppose de se focaliser, non pas sur les investissements eux-mêmes (nombre et type de réalisations) mais sur leurs modalités de réalisation.

L'UE est-elle disposée à saisir l'intérêt d'une approche plus novatrice tant dans l'appréhension du problème d'insertion de nouvelles populations, que dans la définition d'un projet de développement en général ? L'expérimentation de nouvelles méthodologies d'accompagnement des dynamiques locales appelle en effet une certaine souplesse dans les modalités de mise en œuvre.

Observations et évaluations menées au cours de cette opération peuvent cependant aider à la définition d'un programme plus global d'appui au développement local. Cette perspective n'empêche pas de préparer l'indispensable phase de consolidation du programme. Reste à mesurer la capacité de l'UE à éviter toute période de flottement préjudiciable au maintien de la dynamique engagée.

NOTES : Fiche basée sur l'entretien avec Anne Arlette CHASTEL, responsable des opérations au Togo, 25/01/99 ; ainsi que sur des documents internes à l'AFVP : Programme d'appui aux communautés accueillies et accueillantes pour une insertion locale des populations déplacées et réfugiées ; Projet ACCUEILLIR, Document projet, Anne Arlette CHASTEL, Juillet 1997 ; Programme ACCUEILLIR, Préfectures de Bassar et de Dankpen, Rapport de diagnostic, Septembre 1998.

CHAMPETIER, Séverine – 1999/02/05

Organisme : AFVP

Adresse : BP 207 – Linas 91311 Monthlery Cedex – Tel 01 69 80 58 58 – Fax 01 69 80 58 00 – E-mail : afvp.dg@wanadoo.fr

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : COOPERATION UE ACP ; INTEGRATION DES REFUGIES ; OUTIL FINANCIER ; FONDS NON AFFECTE

Relation entre acteurs :

Blocages : NON PRISE EN COMPTE DU FACTEUR TEMPS

Propositions :

Outils financiers :

Géographie : TOGO

Localisation : PREFECTURES DE DANKPEN ET BASSAR

L'évaluation du Programme de Coopération Décentralisée (PCD) au Bénin

1- Présentation de la mission de suivi/évaluation en tant que projet du PCD au Bénin

Le concept de Coopération Décentralisée (CD) a été introduit par la convention de Lomé IV dans la coopération UE/ACP.

En Afrique, sa mise en œuvre est réalisée dans quelques programmes classiques de coopération au travers des volets microréalisations, cofinancement avec les Organisations Non Gouvernementales (ONG). Cela concerne principalement le développement rural et l'appui au secteur privé. Cependant, au Bénin, dans le cadre du 7ème Fonds Européen de Développement, la CD a fait l'objet d'un programme spécifique.

Officiellement, « le programme visait à renforcer le rôle et les moyens d'action et d'organisation des partenaires représentatifs au sein de la société civile consistant à appuyer des initiatives locales via plusieurs interfaces. »

DE L'EVALUATION COMME PRELABLE A L'ACTION...

L'évaluation de ce PCD devait être conduite dans une logique spécifique sous la forme de suivi/évaluation pour l'intégralité du programme, par le Groupe de Recherche et d'Echanges Technologique français – GRET –. Le GRET, choisi par appel d'offres, a contacté M. Roch Mongbo, président d'une ONG béninoise d'appui au développement local dans le domaine de la sécurité alimentaire.

M. R. Mongbo souligne que « le principe du suivi/évaluation a été adopté au regard du concept et des objectifs de la CD. « Lors d'échanges téléphoniques avec le GRET, il a rapidement été décidé de procéder à une logique d'évaluation en trois étapes : le diagnostic, fondamental pour la définition des objectifs et la participation des populations ; la mise en œuvre ; l'impact ».

L'évaluation des projets a été répartie entre les membres de l'équipe. Les personnes chargées d'analyser la phase de suivi d'un projet n'étaient pas forcément les mêmes que celle assurant l'évaluation des autres phases. Mais, des réunions fréquentes entre membres de l'équipe permettaient une étude approfondie des projets.

« L'objectif était de suivre le diagnostic pour soumettre un document projet devant être utilisé pour définir la mise en œuvre. Mais les retards dus à la bureaucratie bruxelloise dans la signature du contrat UE/GRET et ceux liés à la difficulté de réunir les acteurs locaux, ont eu comme conséquences : la mise en œuvre non synchronisée des projets et le démarrage du mécanisme de suivi, alors que la plupart des projets avaient dépassé la phase de diagnostic ».

« L'utilité et la spécificité de cette démarche, (souligne R. Mongbo), résidaient dans l'idée de regrouper (au cours des trois phases) tous les partenaires des projets. Ce, afin de discuter des modalités pour l'étape suivante, de responsabiliser les acteurs, de déterminer les conséquences sur le statut de projet de l'opération, dans la logique même de la CD ».

« D'où la volonté de la mission d'évaluation de capitaliser ces informations en termes de recommandations pour d'autres projets de CD :

– Le suivi devant à l'origine permettre de revisiter l'opération au niveau de certains objectifs, peut-être utilisé à titre de recommandations, comme termes de références pour des opérations à venir sur le point de savoir de quelles manières les différentes catégories de population, d'instances de pouvoir local ont été prises en compte dans la détermination des objectifs.

– De même, dans la mise en œuvre des procédures, les communautés locales doivent être porteuses des projets mais cela n'a pas été le cas pour les projets visés. Car l'évaluation de cette phase est intervenue trop tard. A ce niveau également les remarques ont valeurs de recommandations.

– Pour l'impact, à savoir dans quelle mesure la société civile s'est constituée en maître d'œuvre de son développement, il en est de même ».

... A L'EVALUATION COMME CAPITALISATION :

Ainsi, souligne R. Mongbo, les faits ont imposé une utilisation différente du travail d'évaluation ayant plus valeur de restitution et d'éclairage dans la préparation d'un autre PCD. D'ailleurs, en Juillet 1997, un avenant au contrat (signé en novembre 1995) relatif à l'évaluation du PCD a été signé afin de finaliser la démarche de suivi/évaluation et de réaliser une capitalisation des expériences des différentes actions.

« Cela devait constituer un préalable pour relancer d'autres opérations ou un nouveau programme. Mais la mission d'évaluation est en retard dans la rédaction de ce document. Alors même que le 8ème Fonds Européen de Développement va être engagé, nous ne savons pas ce qui est prévu en matière de CD au Bénin, nous n'avons pas été convoqués pour discuter de CD ».

– « In fine, la problématique conduisant le processus d'évaluation tenait dans l'idée de passage du projet au programme : tout le PCD a été défini par rapport à la décentralisation. L'objectif était d'anticiper la décentralisation, de faciliter les relations Etat-société civile. Certes, le blocage du processus de décentralisation constitue un bon prétexte au gouvernement béninois comme à l'UE pour ne pas poursuivre la CD ou du moins d'être plus hésitants.

Mais, on peut valablement dire qu'engager un autre PCD avant que la décentralisation ne se mette en place, pourrait cristalliser des instances ou structures de pouvoirs créées dans le cadre d'un projet et qui ne seraient pas prévues dans les textes de la décentralisation. Par conséquent, si la décentralisation est mise en œuvre et qu'elle supprime de fait la légitimité de ces structures, cela peut-être source de tensions.

D'ailleurs, avec la CD, l'absence totale de réglementation publique, n'est pas souhaitable car on a constaté que la gestion des infrastructures construites dans le projet, gérées comme des structures privées excluent les gens qui ont participé à la construction. L'Etat doit rester dans ses fonctions régaliennes et s'associer aux instances de pouvoirs locaux ».

– Toutefois, estime R. Mongbo, « ce programme constitue une innovation de l'UE puisque l'on dépasse la logique infrastructure, les modes classiques de coopération vers une tentative de développement participatif.

Mais, alors même qu'il y avait une marge à innover, l'UE est restée trop précautionneuse des susceptibilités et procédures administratives. Elle n'est pas allée au bout de la logique qu'elle avait initiée, qui pourtant lui aurait permis de mieux se valoriser, tant au niveau de l'Etat, que de la population. Concrètement la CD n'a pas pris la dimension qu'elle devait prendre ».

– R. Mongbo ajoute que l'équipe d'évaluateurs a eu des contacts avec la Délégation de la Commission Européenne au cours de la mission. Mais, l'Union Européenne n'a pas été présente dans l'évaluation, par manque de personnel adéquat. Seul un assistant a été sur le terrain mais pendant peu de temps et sans l'équipe d'évaluateurs du GRET. Sur ce point, le rapport recommande l'existence d'un organe de suivi/évaluation interne à l'institution européenne en face des évaluateurs privés.

– « Même avec ces dysfonctionnements, l'impact de ce PDC est mesurable ; la situation socio-politique sur le terrain a changé : les instances publiques locales ne peuvent plus prendre de décisions de réalisation d'infrastructures sans consulter les forces locales. De fait, les gens ont tiré profit du programme, même s'ils ne parviennent pas encore à l'articuler en paroles ».

COMMENTAIRES : L'idée initiale de déterminer un processus d'évaluation propre à la CD est tout à fait louable. Les procédures classiques d'évaluation de la coopération européenne, dominées par l'aspect comptable, ne permettent pas de tenir compte de la dimension socio-politique des projets de CD. Il convient cependant de s'interroger sur la signification et les enjeux de cette évolution du rôle de l'évaluation.

NOTES : Fiche basée sur : le Rapport annuel 1997 de coopération entre l'Union Européenne et la République du Bénin, Délégation de la Commission Européenne ; le document de suivi/évaluation du PCD au Bénin, GRET, Mai 1996 ; étude méthodologique « Coopération décentralisée, une approche nouvelle au service du développement participatif » sous la coordination de F. Douxchamps, novembre 1996. Et sur l'entretien avec Roch Mongbo, CEBEDES Bénin, ayant participé à l'évaluation du PCD avec le GRET, le 14/01/99.

BELLINA, Séverine – 1999/01/30

Organisme : Centre d'Etudes et de Recherche en Administration Publique ; Faculté de Droit ; Université Pierre Mendès France ; Grenoble II

Adresse : 60, rue Théodore Ravanat 38340 VOREPPE France ; Tél : 04.76.50.05.04 ; Email : sbellina@caramail.com ; 9056827@etud.upmf-grenoble.fr

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : COOPERATION UE ACP ; COOPERATION DECENTRALISEE ; DEVELOPPEMENT LOCAL ; SUIVI EVALUATION ; EVALUATION DE PROJET

Relation entre acteurs : RELATION EVALUATEUR UE ; ROLE DE L'EVALUATEUR ; RELATION EVALUATEUR EVALUES ; RELATION ETAT SOCIETE

Blocages :

Propositions : ORGANE DE SUIVI EVALUATION UE

Outils financiers : FED

Géographie : BENIN

Le besoin d'éthique dans la pratique de la coopération

Concilier le respect du partenariat et le respect des procédures

De manière très schématique, on peut opposer deux principes de comportement dans les institutions : l'un basé sur la conformité de l'action, l'autre basé sur l'appréhension de ses conséquences. Dans le premier cas, la question que l'on se pose avant d'agir est « dans quelle situation me trouve-je, quelle est l'action appropriée ? », et dans le second cas « quelles vont être les conséquences de mon action, quelles sont les alternatives ? ». Le premier type de comportement est de type bureaucratique, le second de type entrepreneurial.

Ce qui distingue les comportements adoptés dans différentes institutions est la « spécificité » de l'activité menée, c'est-à-dire la capacité en premier lieu à définir a priori les résultats attendus, à appréhender les conséquences de l'action et plus encore a posteriori de pouvoir remonter la chaîne allant des résultats constatés à leur cause et ainsi identifier les conséquences dues à chaque acteur et chaque action. C'est cette dernière capacité qui permet la rétroaction, la découverte des meilleures stratégies et la récompense/sanction des acteurs selon le critère objectif des résultats obtenus.

La coopération avec les pays pauvres est une activité particulièrement peu spécifique. Elle agit dans un environnement complexe, mal connu, en forte mutation. Les conséquences de son action ne s'inscrivent pas dans un temps et un espace précisément délimité (du fait de l'importance des aspects de durabilité, diffusion et reproductibilité). Elle est peu orientée vers des contenus techniques mais beaucoup plus vers des processus humains et institutionnels. Elle vise des objectifs fort difficiles à mesurer : élévation du bien-être, amélioration du capital humain, changement social, développement institutionnel. Elle reçoit peu de messages de ses « clients » qui ne sont pas en position de se plaindre ou même de se prononcer sur un appui gratuit. Il est particulièrement difficile de juger a priori des conséquences des actions entreprises et souvent impossible a posteriori d'établir une véritable rétroaction en identifiant l'effet individuel des différents facteurs causals. L'impact des actions de coopération est généralement très mal connu, y compris des évaluateurs.

Il n'est dès lors pas étonnant que la coopération soit une activité où se sont fortement développés des comportements bureaucratiques où le respect des procédures l'emporte sur toute appréhension des conséquences de ce que l'on entreprend. Cette emprise de la bureaucratie se caractérise par une méconnaissance ou un manque d'intérêt pour le contexte dans lequel on agit, une focalisation sur les enjeux internes de l'organisation d'aide et un manque de capacité à prendre en compte les autres acteurs et les contraintes externes, une instrumentation des partenaires réguliers et souvent une perte de sens quant aux actions entreprises par rapport aux objectifs affirmés.

Nul, travaillant dans le domaine de la coopération, ne peut prétendre ne jamais avoir ressenti violemment cette perte de sens, avoir eu l'impression de travailler à une entreprise absurde qui a perdu ses objectifs de vue. C'est le cas lorsque les différents bailleurs sont incapables de se coordonner et découpent une institution en projets distincts séparés ayant chacun sa stratégie, sa grille salariale, son agenda et son séminaire ; lorsque un grand nombre des meilleurs cadres d'un pays sont happés par le système d'aide lui-même laissant les institutions nationales exsangues ; lorsque les institutions nationales du pays receveurs doivent gérer plusieurs dizaines de procédures différentes correspondant à chaque bailleur de fonds parce que l'on ne cherche pas à s'entendre sur une procédure nationale ; lorsque l'on transforme une institution prometteuse de la société civile en un « opérateur d'aide » mettant ainsi en danger son identité propre et son autonomie ; lorsque les excès d'aide confinent à l'absurde comme en Tanzanie où 2740 projets d'appui extérieur étaient dans les pipe-lines de l'administration ou au Burkina où près de 300 missions d'experts étrangers ont été enregistrées sur une année dans le seul domaine de l'hydraulique villageoise, etc.

Ces travers de la coopération ne doivent pas faire oublier le reste, et notamment les nombreuses actions couronnées de succès. Mais, les exemples de perte de sens sont trop nombreux et trop graves pour n'être que des anecdotes à la marge des actions sérieuses. Ils sont le reflet de logiques externes s'appliquant aveuglément sur leur objet sans se soucier des conséquences pour ce dernier, le reflet de la prédominance de la logique administrative et de la procédure sur le sens de l'action menée. Une logique d'offre (ou de livraison) s'impose aux exigences du partenariat.

COMMENTAIRES : L'excès de bureaucratie et la perte de sens ne doivent pas être vus comme des fatalités. Certes, on ne peut imaginer gérer une agence comme une entreprise privée et penser (comme les agences nord-américaines tentent de le faire) que l'on va piloter la coopération selon les résultats.

Cela est sans doute possible et souhaitable pour un petit nombre d'activités fortement spécifiques à fort contenu technique (infrastructures) ou largement orientées vers la rentabilité économique (crédit). Mais pour la majorité des activités, la difficulté à distinguer les résultats et à en identifier les causes ne peut être contournée.

Au contraire vouloir forcer des activités peu spécifiques dans un cadre de gestion de type entrepreneurial est une tentation constante qui aboutit à renforcer la perte de sens (et la bureaucratie) en faisant poursuivre des objectifs certes quantifiables mais sans significations en eux-mêmes. Plutôt qu'un discours, un extrait d'une évaluation d'un projet de développement agricole dans la région de Maradi au Niger suffit à monter le ridicule de la poursuite d'objectifs précis quantitatifs pour des activités qui ne s'y prêtent pas : « A cette date, le projet a permis la réalisation de deux tronçons de pistes totalisant 58.5 kilomètres, la création de 74 associations villageoises regroupant 9704 adhérents, la formation de 1200 dirigeants d'associations ainsi que l'octroi de 223.5 millions de fcfa de crédits. Parallèlement, 142 centres d'alphabétisation, touchant 5.000 adultes ont été ouverts et 280 kilomètres de couloirs de passage ont été balisés avec des plantations d'euphorbe. En matière environnementale, le projet est intervenu sur 2.700 hectares au titre de la protection de la régénération naturelle et 243.800 plants forestiers ont été plantés. »

Pour faire pendant à la bureaucratie et aux contraintes internes des agences d'aide et créer un espace où peuvent se négocier les procédures (plutôt que d'être décidée à partir de seules considérations internes), les acteurs de la coopération doivent se fixer un cadre de principes d'action inspiré par l'intérêt du bénéficiaire, et relevant du domaine de l'éthique.

A l'heure actuelle, les responsables de l'aide sont contraints par les procédures internes mais ni par une quelconque appréciation des résultats finaux obtenus, ni par une véritable négociation avec des partenaires souvent affaiblis, ni par des principes relevant d'un code professionnel, d'une déontologie ou d'une vision éthique. On ne peut s'étonner dès lors que la procédure, seule véritable contrainte, l'emporte et fasse loi.

L'objet de cette fiche n'est pas de discuter ce que pourrait être le contenu d'un tel code de conduite. Mais un exemple peut servir à fixer les esprits. Un principe simple est : l'accompagnement des partenaires doit conduire à fournir des appuis en proportion de leur capacité d'initiative et de contribution propre. On voit dans quelle mesure cette règle simple s'oppose aux procédures de décaissement et aux règles d'annualité budgétaire. En l'absence de cette règle de partenariat clairement énoncée, la procédure administrative l'emporte et le souci d'accompagnement est oublié. Cela arrive tous les jours.

Un code de conduite pourrait ainsi servir de guide aux acteurs de la coopération pour redonner du sens à leur action et d'espace pour négocier les procédures internes et ainsi ouvrir la bureaucratie sur le partenariat.

NAUDET, David – 1999/02/08

Organisme : DIAL

Adresse : 4 rue d'Enghien, 75010, PARIS. Tel 33/1 53 24 14 50. Fax 33/1 53 24 14 51. E-mail dial@dial.prd.fr

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : COOPERATION AU DEVELOPPEMENT ; BUREAUCRATISATION ; BESOIN D'ETHIQUE ; REFORME DE L'ACTION PUBLIQUE ; PERTE DE SENS DE LA COOPERATION

Relation entre acteurs :

Blocages :

Propositions : CODE DE CONDUITE

Outils financiers :

Géographie :

4^{ème} PARTIE

La contradiction entre les objectifs poursuivis et les modalités de leur mise en œuvre

A. De l'énoncé des objectifs à leur mise en œuvre : un problème majeur de gouvernance

- 4.1 Toutes les organisations publiques ont tendance à privilégier leurs enjeux internes d'organisation et de contrôle, amenant leurs partenaires à en subir les conséquences. Toutes tendent à transformer les fonctions à remplir en cases de l'organigramme. Toutes s'imaginent que pour atteindre un objectif il faut imposer des règles et des contrôles. Toutes ont une culture marquée par leur histoire, souvent décalée par rapport aux défis présents. Rares sont celles qui se constituent en organisation apprenante, aussi bien par la gestion de leurs ressources humaines que par l'organisation de la circulation d'expériences en leur sein. La plupart préfèrent le contrôle a priori, même formel, qui les sécurise, à un véritable accompagnement des processus. L'organisation hiérarchique demeure presque toujours la référence principale et le discours à la mode sur les réseaux n'est guère mis en pratique. Toutes ont tendance à considérer que leurs rythmes administratifs et politiques doivent s'imposer à leurs interlocuteurs au détriment de leurs propres rythmes. Les rapports entre pouvoir politique et pouvoir administratif, entre les personnels engagés dans l'action et les personnels chargés du contrôle sont très souvent conflictuels. La Commission rencontre la plupart de ces difficultés.**
- 4.2 Nous allons, sans surprise, retrouver la plupart de ces caractéristiques dans le fonctionnement de la Commission. Nous les avons regroupées autour de quatre thèmes : la culture de la Commission ; l'organisation ; les procédures ; les relations avec le pouvoir politique.**

B. Une culture largement fondée sur des situations passées

(cf. fiches d'expérience n° 33, 34)

- 4.3 Je n'ai pu, dans un délai aussi bref, me faire une opinion complète de ce sont la culture, les références et l'histoire personnelle et collective des fonctionnaires de Bruxelles chargés de la mise en œuvre des accords de Lomé. J'ai vu néanmoins se dégager plusieurs traits saillants.**
- 4.4 Premier trait saillant : il s'agit d'une histoire longue. La plupart des fonctionnaires que j'ai rencontrés étaient depuis longtemps de la partie, avaient vécu plusieurs**

des péripéties qui ont marqué les relations entre l'Europe et les pays ACP depuis l'avènement des indépendances. La plupart sont également fortement façonnés par la culture de la Commission et par les exigences bureaucratiques résultant de la méfiance exprimée à l'égard de sa rigueur de gestion.

- 4.5 Les fonctionnaires semblent très marqués par les injonctions contradictoires qu'ils, qu'il s'agisse du Conseil des Ministres, du Comité du FED ou du Parlement Européen. On leur reproche la mauvaise qualité de l'aide mais on ne leur donne pas, selon eux, les moyens humains nécessaires pour en assurer la qualité ; on leur demande d'accélérer le rythme des engagements mais ils se savent en dernier ressort comptables de la rigueur de gestion des fonds.
- 4.6 Deuxième **trait saillant : la coexistence d'une culture du développement et d'une culture du contrôle**. La première privilégie l'action, la seconde privilégie le contrôle. Mais à l'heure actuelle « dès qu'il y a dépenses non justifiées, il y a scandale » dit un fonctionnaire, résumant le sentiment général et la culture du contrôle l'emporte largement sur la culture de l'action.
- 4.7 **Les fonctionnaires de la Commission chargés de la mise en œuvre de la coopération au développement** n'ont pas, semble-t-il, **reçu de formation spécifique dans ce domaine. Ils sont issus du concours général de la Commission**. Il en résulte une homogénéité qui prive l'administration des spécialistes dont elle aurait le plus grand besoin.
- 4.8 **L'absence de formation spécialisée dans le domaine du développement** (pour autant bien sûr que cette formation au développement ait un sens) **est aggravée par un mode d'organisation et de fonctionnement qui ne facilite pas l'apprentissage collectif**. L'évaluation globale de l'aide au développement demandée en 1995 par le Conseil de l'Union européenne souligne en particulier « la faiblesse et la fragmentation exagérée des services, le manque de personnels spécialisés, la séparation entre les services opérationnels et les services concepteurs, les difficultés de suivi des projets, l'insuffisance du niveau et des circuits d'information. Finalement, les concepteurs des politiques semblent déconnectés des réalités ». J'ai été impressionné, à cet égard, de constater que les « desks » géographiques disposent de très peu de moyens pour aller dans les pays dont ils s'occupaient. Sans participer personnellement à la « mythologie du terrain » fréquente dans le milieu, ces limites me paraissent difficilement compatibles avec la formation du personnel de Bruxelles.
- 4.9 **En l'absence d'une certitude personnelle de disposer d'une compétence véritable sur le contenu des sujets traités, la tentation est grande, comme dans toute organisation, de s'accrocher à la compétence administrative. Mais la culture du contrôle, selon les fonctionnaires rencontrés, l'emporte actuellement** : « nous avons à faire à des gens qui tiennent à rester dans les parapheurs » ; « nous avons une culture du contrôle *ex ante* pour pouvoir rendre compte aux Etats Membres à tout moment de ce qui se passe » ; « il y a la culture du papier, de la signature, le souci de se couvrir, un déficit de prise de responsabilités » ; « les gens n'arrivent pas à concevoir qu'il y a quelque chose entre contrôle a priori et système incontrôlé » ; « on confond souplesse et manque de rigueur ».

4.10 La « logique de projet » imprègne profondément la culture projets d'infrastructures. On parle beaucoup à la Commission de « dépasser la logique de projet » mais je ne suis pas sûr que toutes les implications en soient perçues : on peut en effet améliorer les approches actuelles en mettant l'accent sur les résultats à atteindre plutôt que sur les moyens mis en œuvre, mais si l'on reste dans l'idée d'opération programmes, on continuera à avoir du mal à accompagner des processus sociaux. En confondant imprévisibilité et imprévision, on rabat les processus de développement sur des procédures de gestion de marchés publics, de bâtiments et de travaux publics.

C. Une organisation cloisonnée, hiérarchique, peu apprenante.

(cf. fiches d'expérience n° 34-35, 36)

4.11 **L'organisation de la Commission à Bruxelles et dans les pays ACP reste largement hiérarchique, verticale.** « La ligne verticale l'emporte, un fil horizontal, régional serait pourtant plus prometteur » souligne un fonctionnaire. Le climat n'est pas véritablement à la décentralisation même si on en parle beaucoup : « on parle du délégation de pouvoirs mais les petits chefs résistent ».

4.12 **Chacun est pourtant conscient que le renforcement et l'accroissement des responsabilités des Délégations permettrait de coller aux réalités nationales et locales, de prendre en compte la diversité des pays ACP.** Mais se posera alors le problème de la conception des Délégations, de leur fonctionnement, de leur qualification, de leur personnel. « Seules les Délégations peuvent s'adapter aux circonstances » souligne un fonctionnaire. « Il y a quinze, vingt ans les Délégations traitaient de routes et de grands aménagements ; il y a maintenant un problème d'inadaptation en nombre et en qualité des effectifs ». Certains soulignent aussi que la répartition des moyens entre Délégations ne reflète pas l'importance du budget à gérer ou la difficulté des dossiers. C'est le reflet de la tension résultant de la double fonction des Délégations, à la fois instances diplomatiques et agences de développement.

4.13 **Conséquence d'une conception verticale et hiérarchique, « il n'y a pas de relations horizontales entre Délégations** et les gens de Bruxelles n'ont aucune idée des difficultés de terrain. Ni du côté des sociétés du Sud, ni du côté des Délégations, ne semble exister d'espace institutionnel permettant une capacité collective de prise de parole ». **Des espaces de dialogue, d'échange d'expériences, de construction d'une intelligence collective associant des acteurs du Nord et du Sud, gouvernementaux et non gouvernementaux, en dehors des relations de négociation et de hiérarchie nécessaires par ailleurs, constitueraient un progrès substantiel. Plusieurs ont également souligné les cloisonnements internes dans les Délégations** elles-mêmes, entre experts seniors et juniors et entre expatriés et cadres locaux. Cette situation me fait penser à la décentralisation menée en France. S'il est évidemment indispensable de déplacer les responsabilités et les moyens humains pour les mettre au plus près du terrain, il serait dangereux de se faire une idée romantique de la décentralisation : une petite équipe peut être aussi cloisonnée qu'une grande et perdre les avantages d'une masse critique de compétences sans pour autant gagner en pertinence. **Une vraie décentralisation des responsabilités sur les**

Délégations devrait impérativement être complétée d'exigences fortes quant au mode de fonctionnement et au développement des échanges de savoir faire entre Délégations.

- 4.14 **La Commission semble décidé, tout en se disant écrasé de travail, au nom des exigences de contrôle, à rester dans le circuit d'instruction des dossiers.** C'est un syndrome classique dans les grandes organisations : chacun, incertain de sa compétence technique et plus incertain encore du réel désir des collègues de faire spontanément appel à cette compétence, ne voit pour exister que le moyen de rester dans le circuit de décisions même si, par ailleurs, l'absence de temps et de connaissance du contexte ne permet pas d'apporter une véritable valeur ajoutée au dossier.
- 4.15 **Malheureusement, cela se traduit pour les « clients » de la coopération européenne, par des délais considérables d'instruction des dossiers :** « on a autant de royaumes que de titulaires » dit un fonctionnaire. Un autre souligne qu'au siège deux fonctionnaires contrôlent à eux seuls tous les marchés d'une certaine importance. Un autre décrit les conséquences concrètes de l'absence de suppléants. « Chacun suit ses dossiers ; qu'un fonctionnaire tombe malade et tout reste sur son bureau, alors que l'on attend l'avis du siège et que les marchés de travaux devraient être engagés avant la saison des pluies, avec les pénalités de retard qui s'ensuivent. De même, à chaque remplacement, le nouveau titulaire doit reprendre les dossiers du précédent sans relais et sans formation, d'où des ruptures permanentes ».
- 4.16 **Le système n'est pas organisé comme un système apprenant.** D'abord parce qu'il ne gère pas sa mémoire. « Nous avons été la mémoire d'une institution sans mémoire », fait observer un évaluateur qui regrette, immédiatement après, que son évaluation n'ait pas eu de suite. « En interne, on se parle mais on ne partage pas ». « On est dans notre tour d'ivoire ». D'autres font observer qu'il n'y a pas d'école professionnelle au sein de la Commission. Les relations entre services géographiques et services sectoriels devraient constituer, en principe, un moyen d'enrichissement mutuel, les premiers apportant une connaissance du contexte et les seconds de domaines plus spécialisés. « Malheureusement, dit un fonctionnaire, les responsables géographiques veulent dépenser dans le cadre des Programmes Indicatifs Nationaux du FED et les sectoriels dans le cadre des lignes budgétaires ». C'est à cette séparation que le nouvel organigramme de la DGVIII tente de remédier en créant sur des actions précises des « tasks force » associant « géographiques » et « sectoriels ». Il va dans le bon sens mais l'expérience m'a prouvé que cette mise en relation est plus liée à la culture des organisations, et aux savoirs faire et aux savoirs être qu'elles ont développés qu'aux organigrammes formels. On sait, dans le domaine des grandes entreprises, les limites des « structures matricielles » à la mode quand elles ne s'appuient pas sur des pratiques du travail en commun.
- 4.17 **L'absence d'effet d'apprentissage, soulignée à propos des pays ACP, se retrouve dans la Commission.** Le manque de personnel conduit à déléguer à l'extérieur un certain nombre de fonctions. Malheureusement dit un fonctionnaire « on externalise l'intelligence et on garde en interne les tâches de routine ».
- 4.18 **Cette absence risque d'être encore aggravée par le partage, à l'occasion de la création du SCR, de l'instruction des dossiers entre la programmation confiée à la**

DGVIII et le suivi d'évaluation confié au SCR. Je comprends bien la nécessité d'unifier les procédures d'action extérieure de l'Union Européenne, la traduction de cette nécessité par la création d'une structure nouvelle me paraît peu compatible avec l'idée d'organisation apprenante.

- 4.19 **Autre obstacle encore à l'appui à des processus et à des organisations apprenantes, les procédures de mise en concurrence. Elles se conçoivent pour de grands projets mais deviennent absurdes quand il s'agit de fournir des services locaux.** L'objectif du développement local serait alors précisément de développer sur place les capacités correspondantes, ce que ne leur permet pas un appel à la concurrence au plan international. Outre le fait qu'elle crée un apprentissage jetable, la procédure introduit du délai incompatible avec la continuité des processus soutenus : « de plus en plus d'obstacles sont opposés au marché de gré à gré et il me faut maintenant trois mois pour déclencher une expertise simple » dit un fonctionnaire.
- 4.20 **Dans tout système, l'un des moteurs principaux tient à la manière dont les acteurs du système se sentent jugés. Dans le cadre de la Commission, ce jugement semble essentiellement associé au montant des crédits dépensés et à la visibilité de l'action sur le terrain.** « La direction de la programmation fixe les ratios d'engagement et on est jugé sur cela » dit un fonctionnaire. Que cela soit vrai ou non, ce qui importe est que cette perception est largement partagée. Elle n'est toutefois pas unanime. Différentes histoires circulent de chefs de délégations, de responsables géographiques ou sectoriels qui ont sacrifié le sacro-saint taux d'engagement à la recherche de plus grande pertinence. Mais il faut pour oser le faire se sentir une légitimité personnelle à définir le sens de l'action au rebours des critères de l'institution, ce qui n'est pas à la portée de tous. Les choses seraient certainement bien simplifiées si un dialogue approfondi se nouait à ce sujet entre la Commission, les Etats Membres, le parlement Européen et les pays ACP.
- 4.21 **Une grande importance est également accordée aux indicateurs quantitatifs aux mesures visibles et aux résultats à court terme. Les partenaires ACP qui prennent au pied de la lettre la volonté affichée de soutenir des processus de développement en souffrent énormément.** Ils savent que les processus sont longs, plus consommateurs en temps qu'en argent et, plus encore, pour paraphraser Saint Exupéry, que l'essentiel est invisible. Un essentiel invisible, voilà qui n'est pas si facile à admettre dans la pratique pour une grande organisation. On a besoin de contrôle et de mesure. Or, comme le souligne un fonctionnaire « le renforcement de la société civile est moins visible et son impact se manifeste à plus long terme ». A rebours de cet invisible, « les micro-projets, tout le monde les aime bien, dit un fonctionnaire avec humour, parce que l'on peut aller les visiter et qu'à cette occasion les villageois dansent ».

D. Des procédures fondées sur une culture de méfiance (cf. fiches d'expérience n° 37)

- 4.22 **Tous les fonctionnaires que j'ai rencontrés m'ont paru conscients de l'inadéquation des procédures aux objectifs affichés.** Cette inadéquation est,

bien entendu, très vivement ressentie par les partenaires du Sud qui voient bien, au bout du compte, la grande difficulté à mener des actions pertinentes, nécessitant une phase de montée en régime relativement lente ayant un déroulement largement imprévisible dans le temps et dans les modalités et appelant une évaluation qualitative et à long terme.

- 4.23 **Si la référence majeure reste le projet, c'est qu'il rassure**, « on sait tout sur les limites de l'action par projet mais on ne sait pas comment, en sortir ». **Dans un système aussi complexe que celui de la coopération européenne, soumis à autant de regards vigilants et méfiants, le projet a tout pour plaire** par sa transparence et sa prévisibilité. Ses modalités sont définies d'avance, il se prête facilement à un appel d'offres, on peut fournir des indicateurs chiffrés pour mesurer les résultats, etc.
- 4.24 **Plus il y a méfiance plus il y a exigence de prévisibilité.** Les règles propres à chaque procédure délimitent d'avance ce qui est finançable et ce qui ne l'est pas. On m'a signalé par exemple que le FED définit ce qui est finançable et ce qui ne l'est pas et exclut les dépenses d'accompagnement ou de mission.
- 4.25 **Beaucoup des partenaires du Sud soulignent le caractère contre-performant des prévisions exigées d'eux** longtemps à l'avance. L'idée de projet tout ficelé, dans le détail de ce qui va être fait et dans la répartition des postes de dépenses peut donner une illusion de rigueur mais va à l'encontre d'une recherche de pertinence.
- 4.26 Même illusion pour la prévisibilité dans le temps. Habitué aux effets pervers de l'annualité budgétaire, j'étais a priori fasciné par les opportunités offertes par le financement sur cinq ans que permet le FED. Mais ces potentialités sont en partie gâchées par des lourdeurs bureaucratiques. **L'idée d'une programmation glissante est dans l'air à Bruxelles. Elle répond bien à une nécessité mais à condition que cette programmation elle-même soit pensée en termes de stratégie**, dont les moyens sont adaptables à court terme, et non en terme de succession de programmes révisables.
- 4.27 Pour permettre à l'action d'être pertinente, il faut adapter une toute autre démarche : consacrer du temps à la discussion des objectifs à atteindre, s'appuyer sur l'expérience pour identifier les défis concrets à relever, construire à partir de ces défis des « obligations de résultat », qui portent en général sur des modes de faire plutôt que sur des objets mesurables, laisser libre les acteurs de trouver les meilleurs moyens de les atteindre en fonction du contexte, dégager enfin à nouveau les leçons de l'expérience.
- 4.28 **La Commission est loin d'être l'unique responsable de la complexité. Elle la subit plutôt, ce qui signifie qu'aucune amélioration substantielle ne sera apportée au système actuel sans que les Etats Membres, les pays ACP et le Parlement Européen ne participent à cette transformation.** Par exemple, faut-il continuer à consulter les Etats Membres sur les projets d'un montant supérieur à 2 millions d'Ecus, ce qui implique la centralisation du système ? Est-il raisonnable que les prêts accordés par la BEI nécessitent la signature de l'Ordonnateur National ? Est-il raisonnable, dans le cadre du FED, de n'engager de dépenses sans la signature de l'Ordonnateur National et n'est-ce pas confondre, à ce niveau aussi, la fonction d'orientation et la fonction de contrôle ? Le Parlement Européen

est-il prêt à admettre que la recherche d'une meilleure pertinence de l'action impliquera une plus grande prise de risque et une plus grande responsabilité des fonctionnaires et que cette acceptation du risque au nom de la pertinence devra être prise en compte le jour où un scandale éclatera ? Faut-il continuer à gérer simultanément trois FED successifs, chacun doté de ses règles propres ?

4.29 **Mais si la Commission subit les contraintes qui lui sont imposées, elle a aussi sa part dans la lourdeur bureaucratique.** « La demande administrative est énorme et ne sert à rien » souligne un fonctionnaire, reflétant un constat qu'ils sont nombreux à faire. Le chiffre maintes fois répété des quatorze visas (d'autres me disent dix-sept) et des neuf bâtiments dans lesquels collecter ces quatorze visas est un reflet de cette dérive.

4.30 **La surabondance de contrôles a priori contraste avec l'absence de suivi.** C'est un symptôme classique, on force le réel à rentrer dans la procédure jusqu'à faire de la procédure elle-même la seule réalité qui vaille. Voilà de nouveau un problème classique de gouvernance lorsqu'une innovation apparaît, on croit utile, pour mieux la promouvoir, de la normaliser, d'en codifier les étapes, d'établir « d'en haut » un guide pour les acteurs « d'en bas ». C'est toujours l'illusion de vouloir transformer un processus, avec ce qu'il a de vivant et d'unique, en une recette. J'ai entre aperçu la même tentation au sein de la Commission. Il s'ensuit toujours un risque de confusion dramatique entre la formation et la qualification des fonctionnaires de la Commission, avec ce que cela suppose d'échanges d'expériences et de réflexions collectives, et l'établissement de procédures définissant de manière normative la manière de penser. « Les instruments écrasent l'analyse politique, souligne un fonctionnaire ». On ne peut mieux dire. Et un autre ajoute : « on a résolu le problème en regardant la forme et non le contenu ».

4.31 **Face à la lourdeur et l'inadaptation des procédures, dont je l'ai dit, tout le monde semble conscient au Sud comme au Nord, on met actuellement de grands espoirs à Bruxelles dans l'aide budgétaire.** Elle consistera à appuyer globalement un pays dans la mise en œuvre d'une politique d'ensemble, le laissant appliquer ses propres règles pour le choix des opérateurs. **L'avenir de la coopération européenne dépendra pour beaucoup de la manière de concevoir et surtout de conduire cette aide budgétaire.** En effet, cette orientation, très souhaitable, ne laisse pas d'être paradoxale. Chacun met en évidence les faiblesses et le relatif discrédit des autorités nationales dans beaucoup de pays ACP, faiblesses aggravées par l'impact des ajustements structurels. Or, la réussite de l'aide budgétaire reposera sur l'existence d'une administration convenablement équipée en ressources humaines et en matériel, compétente et soucieuse de transparence dans la gestion des fonds. Comme le souligne un fonctionnaire « le problème de l'aide budgétaire c'est que si elle échoue, il ne reste carrément plus rien ». J'ai cru comprendre que les expériences passées d'appui institutionnel n'avaient pas été concluantes. A l'évidence, **il faudra partir d'une capitalisation collective lucide et sans concession des expériences passées pour définir les conditions de pertinence de l'aide budgétaire.**

E. Un système de relations et de partenariat à repenser (cf. fiches d'expérience 38)

- 4.32** La mise en œuvre de la coopération européenne se déroule sous le regard des quinze pays membres et dans ces conditions, comme le dit un fonctionnaire, « les procès d'intention sont toujours forts ». **La multiplicité des interventions ou pressions potentielles produit dans toute organisation une tendance au repli.** La tendance est d'autant plus forte si le sentiment prévaut que l'organisation est soumise à des attaques imméritées ou à des injonctions contradictoires. Cette tentation du repli n'est pas féconde car elle participe à une spirale de défiance. **Pour l'éviter il faut parvenir, avec l'accord de toutes les parties, à un dialogue adulte donc à de nouvelles règles du jeu.**
- 4.33** **On peut identifier cinq groupes de partenaires « politiques » pour la coopération européenne : le reste de la Commission, l'opinion publique, qui prend en général le visage des médias et des ONG, les Etats Membres, le Parlement Européen, les pays ACP. Je ne mentionne pas, intentionnellement, les sociétés des pays ACP dans les partenaires.** C'est en effet là le nœud du problème : quoiqu'acteurs principaux de la pièce, en tant que présumés bénéficiaires de la coopération, **elles apparaissent plutôt, pour l'instant, comme des acteurs muets.** Essayons de rappeler brièvement l'état du dialogue actuel avec les cinq groupes de partenaires en évoquant au passage ce que pourrait être une relation plus adulte. La question ayant été évoquée tout au long du texte, je m'en tiendrai ici à une brève synthèse.
- 4.34** Dans les relations avec le reste de la Commission, les acteurs de la coopération avec les pays ACP semblent avoir été traditionnellement en marge, en charge d'une politique isolée des autres politiques européennes. « Le FED a été conçu et géré en marge des autres réflexions sur l'Europe » souligne un fonctionnaire qui a vécu l'histoire depuis son origine. Il est vrai que le financement du FED hors du budget européen vient accentuer le caractère très spécifique d'une coopération que certains n'hésitent pas à considérer comme un héritage de la période coloniale, ne concernant à ce titre que les anciennes puissances coloniales.
- 4.35** L'extension progressive des pays ACP, notamment l'arrivée de l'Afrique du Sud, ne peut que contribuer à faire émerger une coopération moins marquée par l'histoire coloniale récente. De même, la volonté de penser l'ensemble des relations extérieures de l'Union Européenne comme un tout facilite l'entrée de cette coopération dans une nouvelle époque.
- 4.36** **Plus la coopération européenne avec les pays ACP valorisera les spécificités de l'Union, insistera sur la dimension régionale, prendra en compte les questions de gouvernance, s'appuiera sur l'échange et la capitalisation d'expériences et plus il s'avérera nécessaire de faire contribuer l'ensemble de la politique européenne au dialogue avec les pays ACP.**
- 4.37** **Le dialogue avec la société européenne gagnerait à mieux associer les différents acteurs sociaux et économiques européens au suivi et à la mise en œuvre de la coopération avec les pays ACP.** Des exemples prometteurs existent avec des entreprises ou des collectivités locales. Certains m'ont évoqué des initiatives du Conseil Economique et Social Européen allant dans le même sens. De telles initiatives sont hautement souhaitables.

- 4.38 **J'ai le sentiment que pour l'heure la représentation de la société européenne est assurée trop exclusivement par les ONG.** Or, la perception des ONG au sein de la Commission est ambiguë. Deux figures majeures émergent : les ONG instrumentalisées, capables de dépenser rapidement et beaucoup, notamment à travers l'aide humanitaire, l'aide alimentaire et la ligne de cofinancement des ONG ; un lobby bien organisé jouissant d'une image favorable auprès de l'opinion publique et du Parlement Européen et en abusant : « personne ne veut prendre la responsabilité de dire que cela ne marche pas avec les ONG », s'exclame un fonctionnaire, conscient qu'il existe une véritable « ligne directe » entre les ONG des pays membres et les Parlementaires européens.
- 4.39 Il m'a paru assez urgent de concevoir un partenariat plus adulte entre la Commission et les ONG. L'idée de contrats programmes est bonne à condition d'exiger des ONG des stratégies à long terme, un véritable « feed back », de les faire participer de manière continue à la capitalisation et à l'échange d'expériences. Cette même exigence vaut pour les bureaux d'études et les experts.
- 4.40 Dans les relations avec les Etats Membres, il semble que l'information circule trop à sens unique. Les représentants des Etats Membres, du moins d'après les fonctionnaires que j'ai rencontrés, se concentrent sur le contrôle de la Commission et que le Conseil des Ministres ait perdu de sa portée. **Il faudrait que les Etats Membres se concentrent sur des fonctions d'orientation, de suivi et d'évaluation ; que l'Union Européenne à Bruxelles dans les Délégations soit perçue comme un espace de dialogue, d'échanges d'expériences et de concertation entre les coopérations bilatérales menées par les Etats Membres.**
- 4.41 Avec le Parlement Européen, les relations devraient également devenir plus adultes. L'évolution semble aller dans ce sens, notamment avec la Commission Coopération et Développement. **Il faut que le Parlement Européen soit conscient du caractère contradictoire de ses injonctions. Si l'on demande à la Commission d'appuyer des processus de développement, ne la critiquons pas pour le faible taux d'engagement des dépenses au cours des premières années. Si l'on demande aux fonctionnaires de prendre des risques en appuyant des acteurs émergents, en soutenant des processus dont les résultats sont moins visibles, quantifiables ou à long terme, ne les suspectons pas en permanence de laxisme.**
- 4.42 Le dialogue avec les régions des pays ACP est enfin appelé à se transformer. L'accent est mis actuellement sur le partenariat mais cela cache mal des relations profondément dissymétriques et le partenariat semble se réduire trop souvent aux lourdeurs de la cogestion. Les relations d'Etat à Etat occupent une place trop exclusive dans le dialogue. Enfin, il s'agit d'un dialogue par à-coups dont les temps forts sont les négociations des Conventions de Lomé successives. **Avec les pays ACP, il faut parvenir à un dialogue plus diversifié et plus continu.** L'Assemblée Paritaire, qui réunit parlementaires européens et parlementaires des pays ACP pourrait être l'amorce d'un dialogue plus continu.

De quelques visions éclairant la signification de la coopération décentralisée entre l'Union Européenne et l'Afrique

Mise en perspective de la CD par la contextualisation historique et socio-politique de la coopération entre l'Europe et l'Afrique

C'est principalement au cours de trois interviews menées au Bénin, dans le cadre de la mission pour « le séminaire de capitalisation des expériences de coopération et suivi dans la perspective du futur cadre de partenariat », que trois interlocuteurs ont estimé nécessaire, lorsque je les interrogeais sur la Coopération Décentralisée, de commencer leur réponse par un recadrage de celle-ci au regard de la signification même de la coopération.

Il s'agit de personnes impliquées à différents titres dans ce domaine :

** M. J-P Elong Mbassi, coordinateur régional du Programme de Développement Municipal, module Afrique de l'Ouest, (qui accompagne le processus de décentralisation en Afrique et développe un partenariat entre la communauté africaine et les bailleurs de fonds).*

** M Y. Pelletier, délégué de l'AFVP (Association Française des Volontaires du Progrès) Bénin. Il s'agit d'une association Loi 1901 de volontariat, de solidarité internationale et de développement créée en 1964, présente dans vingt-cinq pays d'Afrique, sur demande des gouvernements. Elle fonctionne en partenariat ou en tant qu'opérateur avec les bailleurs de fonds. L'AFVP travaille sur projet, sur sollicitation ou à son initiative. C'est donc une structure qui a l'habitude d'intervenir dans le cadre de la coopération européenne en Afrique. Le directeur de l'AFVP Bénin est en outre un homme possédant une expérience personnelle de vingt-cinq ans dans ce domaine.*

** Le conseiller en développement de la délégation de la Commission Européenne au Bénin M. M. Liljefelt.*

M. M. Liljefelt, entré dans ses fonctions depuis seulement quatre mois, a estimé que cela ne lui permettait pas de commenter concrètement la CD. Nous avons tous deux pensé qu'il était intéressant de saisir avec quelle vision de la CD il arrivait en fonction.

Il présente la CD en la réinscrivant dans l'origine et dans l'évolution de la coopération classique. « La coopération, c'est une histoire d'échecs : jusqu'à il y a dix ans, on avait affaire à une coopération stratégique, devenue un véritable outil dans le jeu de la Guerre Froide. Etant étudiant, j'avais une vision très critique de la coopération. Pour moi c'était vraiment la caricature du soutien à un régime. On soutenait un gouvernement, plus qu'un pays. Cet aspect était si important que les gens faisant de la coopération devaient entrer dans ce jeu ».

« Cela explique la qualité du développement effectué pendant cette période qui se termine en 1991 avec la fin de l'URSS et la démocratisation des régimes africains. Dès lors, l'Union Européenne a pu recadrer son action et commencer à faire de la CD : c'est une méthode de travail qui permet pour la première fois dans l'histoire de la coopération de travailler dans de bonnes conditions pour faire du développement. »

Pour J-P Elong Mbassi, la coopération est « le maintien des relations non tendues au niveau international afin de favoriser le commerce (échange mutuellement bénéfique). Sur cette base il faut définir les choses devant passer strictement par le commerce ou non ».

« La meilleure norme garantissant le commerce est la démocratie. On a universalisé le droit relatif à la démocratie mais pas les moyens. Cela est à l'origine de décalages, sources de nombreuses tensions. La coopération relève de ces processus (avec l'humanitaire) qui permettent à ces déséquilibres de ne pas trop jouer et de rester dans le supportable pour les populations. Car toute révolte ou explosion est synonyme de désordre pour le commerce international ».

Il souligne d'autre part qu'en Afrique, la coopération est également justifiée par le fait que ce soit le dernier continent à vivre la mutation de sa démographie. « Il installe sa population ce qui explique le caractère structurellement dépressif de l'Afrique. Il s'agit d'une phase d'investissement qui requiert nécessairement un emprunt : le bénéfice de transferts du monde international, qui lui, est déjà inscrit dans une autre phase ».

M. Y. Pelletier, estime que « la coopération avec l'Union Européenne est intéressante car elle contient beaucoup de guichets. L'Union Européenne travaille sur beaucoup d'aspects. Toutefois, les Etats ont plus évolué dans leur mentalité que les bailleurs de fonds en général. Pour ceux-ci, on constate un décalage énorme entre le discours, en termes de changement, et la pratique sur le terrain. Ainsi, au niveau européen les procédures demeurent sclérosantes, dévalorisantes et ne permettent pas de pratiquer un développement adapté ; on reste dans l'intervention en termes d'infrastructures c'est-à-dire concrètes, faciles à mettre en œuvre et à évaluer sur le plan comptable. La dimension développement humain n'est pas véritablement prise en compte avec ces approches et procédures inadaptées ».

C'est de ce point de vue que M. Y. Pelletier considère la CD comme une déclaration d'intention dont la mise en œuvre réelle constituerait une révolution de la coopération : « elle implique un changement de philosophie politique. C'est le seul guichet adapté à l'action d'institution telle que l'AFVP et au développement à la base. Or, entre le discours de la Commission et la réalité des procédures, qui phagocytent la signification même de la CD, le guichet de la CD est en train d'être fermé ».

Il ajoute que « la société civile en Afrique, comme partout, n'évoluera que si elle se prend en charge. C'est cela qu'il faut pousser si nous voulons que la démocratie et le secteur privé évoluent ». Or, seule la CD a fait dans le mille de ce point de vue ».

« Mais, ce processus est confronté aux réticences d'une part, de l'administration européenne parce qu'il synonyme de restructurations importantes et fondamentales pour elle, et d'autre part de l'Etat africain qui ne veut pas voir disparaître avec la CD, les moyens le faisant survivre aujourd'hui ».

La conjonction des blocages socio-politiques (liés au changement de fond) et du dysfonctionnement institutionnel au niveau de l'Union Européenne comme des Etats, nécessite, selon M. Y. Pelletier « que la CD soit imposée par le haut (au niveau du Parlement Européen) pour pouvoir l'être de manière intelligente au bas. Cela, tout en laissant la possibilité à l'Etat africain de refuser ou de revendiquer politiquement la CD ».

« La coopération fonctionne par modes, il ne faudrait pas que la CD en soit une supplémentaire ».

COMMENTAIRES : L'inscription du concept de CD dans le champ de signification polysémique de la coopération, permet d'en saisir les enjeux socio-politiques et institutionnels : cela éclaire des sources de blocages tenant plus à son contenu qu'à sa mise en œuvre.

De plus, il convient de noter que les implications socioculturelles de la CD pour le développement sont parfaitement bien intégrées par les intermédiaires. Mais, chacun inscrit celle-ci dans la logique de marché (plus facilement atteignable pour ces types de structures que dans le cadre étatique actuel de la coopération) et/ou de réseau : cela met en évidence un autre danger pour la CD à savoir, son dévoiement au niveau des opérateurs.

NOTES : Fiche basée sur : communication de M. J-P Elong Mbassi à l'atelier AFD sur les projets de développement local, Paris, le 1-4 septembre 1998 et entretiens avec : M. M. Liljefelt le 12/01/99, M. Y. Pelletier, le 13/01/99, M. J-P Elong Mbassi, le 7/01/1999.

BELLINA, Séverine – 1999/01/24

Organisme : Centre d'Etudes et de Recherche en Administration Publique ; Faculté de Droit ; Université Pierre Mendès France ; Grenoble II

Adresse : 60, rue Théodore Ravanat 38340 VOREPPE France ; Tel : 04.76.50.05.04 ; Email : sbellina@caramail.com ; 905682 7@etud. upmf-grenoble.fr

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : COOPERATION UE ACP ; COOPERATION DECENTRALISEE ; ETAT AFRICAIN ; ORIGINE HISTORIQUE DE LA COOPERATION DECENTRALISEE ; CONTEXTE SOCIO POLITIQUE DE LA COOPERATION DECENTRALISEE ; COMMERCE ; MARCHE DE LA COOPERATION

Relation entre acteurs :

Blocages :

Propositions :

Outils financiers :

Géographie : BENIN

Rôle des Délégations de l'Union Européenne dans l'exécution des projets régionaux : implication et niveau des responsabilités

Les pays ACP, dans le cadre de la Convention de Lomé, bénéficient de subventions leur permettant de financer leurs projets nationaux ou régionaux communément appelés « projet FED ».

Une fois les procédures respectées et le financement acquis, il revient à la Délégation de l'Union Européenne du pays bénéficiaire de travailler avec l'Administration concernée et autres partenaires locaux.

Le décaissement des fonds, le suivi des opérations sur le terrain se font à travers les Délégations locales sans aucune difficulté. Cette dernière a l'entière responsabilité de la gestion du projet.

Grâce à un suivi de proximité et l'instauration d'une collaboration franche, l'exécution des projets nationaux ne pose pas beaucoup de problèmes.

Concernant les projets régionaux notamment le Programme Régional, « Valorisation des captures de la Pêche Artisanale » en Afrique de l'Ouest, conduit par l'ADEPA (Association Ouest Africaine pour le Développement de la Pêche Artisanale) depuis 1994, une autre logique anime les décideurs de Bruxelles.

En effet, la Délégation responsable est notamment celle de Freetown où le siège du Programme devait être installé. S'il est établi que tout ordre de décaissement dans le cadre du contrat ADEPA émane de la Délégation de Sierra-Léone, il en est autrement de la gestion du Devis-Programme géré par la Délégation de Côte d'Ivoire.

Il arrive souvent que les deux Délégations se renvoient la balle sur certaines décisions à prendre. S'agissant des autres délégations, elles se désintéressent complètement du Programme.

COMMENTAIRES : Il faut reconnaître que la duplication des rôles dans la gestion du Programme pose problème. Si tout marche bien, il n'y a aucun problème ; mais dès lors qu'une décision importante doit être prise, les hésitations commencent. C'est le lieu de souligner la volonté de la Délégation de Côte d'Ivoire de faire avancer les choses. La seule difficulté est le mouvement d'affectation au niveau des conseillers qui ont en charge le dossier.

Dès qu'il y a un nouveau conseiller, il faut recommencer à zéro. Certaines concessions obtenues après de multiples séances de travail sont remises en cause et tout le monde se réfère à Bruxelles. Malheureusement les experts de Bruxelles sont déconnectés des réalités du terrain, et tout doit être fait selon les procédures préétablies.

Certains accords quant à la manière de présenter les factures et les demandes de remboursement sont souvent mis en cause.

Dans la recherche d'une certaine couverture, Bruxelles est saisi, mais la réponse tarde à venir. Si elle arrive, c'est pour rappeler les textes dont le respect strict pose problème quand on connaît le niveau d'organisation de certaines ONG.

La conséquence de tout ceci est la paralysie du Programme.

S'agissant des autres Délégations de l'UE dans les autres pays, malgré leur implication par une information régulière par le biais des différents rapports, d'une manière générale, on a noté un désintéressement total. Des demandes d'audiences avec certaines délégations n'ont jamais eu de suite. Si on a la chance d'être reçu, c'est pour entendre dire que ce « Programme est trop compliqué. Nous n'en connaissons rien » alors qu'après vérification tous les rapports ont été reçus.

Nous estimons que cette attitude est condamnable. Même si elles ne sont pas impliquées dans la gestion, dans le souci d'une coordination des interventions de l'UE, ces Délégations devraient s'intéresser au Programme.

KANE, Demba Yeum – 1999/01/29

Organisme : ADEPA = Association Ouest Africaine pour le Développement de la Pêche Artisanale

Adresse : 17 BP 56 Abidjan 17; Tél : (225) 22 75 88/21 71 70 Fax : (225) 22 75 92; E-mail : ppao@africaonline.co.ci

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : COOPERATION UE ACP; PECHE ARTISANALE; PROGRAMME DE COOPERATION REGIONALE ;

Relation entre acteurs : ROLE DE LA DELEGATION UE ; DUPLICATION DES ROLES

Blocages : DESINTERESSEMENT; ABSENCE DE SUIVI UE; CENTRALISATION DES DECISIONS; CONSEQUENCES DU TURN OVER EUROPEEN

Propositions :

Outils financiers :

Géographie : AFRIQUE DE L'OUEST

L'Union européenne et sa logique sectorielle

Le cloisonnement empêche la prise en compte des réalités de terrain multisectorielles

Enda Graf Sahel a un programme financé par l'Union Européenne intitulé « Promotion des céréales locales ». Ce programme s'étale sur trois ans et il a été financé au départ par le fonds de contrepartie alimentaire. Au bout d'un an, cette structure a fermé ses portes et nous avons alors émargé directement de l'Union européenne, unité sécurité alimentaire. Ce programme est sous le contrôle de l'Etat sénégalais et la coordination est faite par Enda Graf.

Notre coordination est plus précisément sous le contrôle de deux ministères : celui de l'Agriculture et celui des Finances, qui sont les tutelles techniques du programme. Au niveau de l'Union Européenne, le contrôle et le suivi ont été confiés à un bureau d'études mais par la suite, en raison de problèmes, ce bureau a été déchargé de ces fonctions. Actuellement, nous sommes dans la deuxième année du programme. Dans un an, il se termine.

A travers le déroulement de ce programme, nous avons beaucoup de remarques à faire.

Le suivi du programme est assuré par un comité de pilotage qui regroupe les différentes parties prenantes de ce programme. Pour nous, c'est un outil extrêmement important car il nous permet d'avoir un feed-back et le recul d'autres personnes sur le programme.

Pour le reste, nous avons beaucoup de difficultés qui se situent à différents niveaux :

** D'abord, nous sommes écrasés par une batterie institutionnelle très lourde : Ministère de l'Agriculture, Ministère des Finances, Union Européenne. C'est très lourd car la pression est forte au niveau des procédures et nous avons le sentiment de passer plus de temps à répondre à ces exigences procéduriales qu'à véritablement pouvoir nous investir avec les acteurs.*

Mais il y a cependant plus de souplesse dans la mise en œuvre que dans les programmes FED.

** Ensuite, conceptuellement, nous avons des difficultés. Pour l'Union européenne, le concept de « sécurité alimentaire » recouvre une idée bien précise, très figée, différente de la nôtre. C'est une notion quantitative appréhendée sous la forme du produit, du résultat : combien de tonnes maïs, de mil, etc. doivent être produites. Ce qui les intéresse, ce sont donc des résultats en termes de tonnage, de quantité. Pour nous, ce qui est intéressant, ce n'est pas tellement les résultats en termes de production mais bien plutôt les stratégies que les opérateurs mettent en place pour assurer leur sécurité « existentielle ». La production alimentaire en est un des aspects mais certainement pas le point central. La réalité sur le terrain est bien plus complexe que les catégories conceptuelles de la CE.*

** Cela nous amène aussi à dire que le cloisonnement de la CE qui se subdivise en unités (unité alimentaire, unité santé, etc.) est un cloisonnement complètement arbitraire qui ne correspond à rien si l'on considère les acteurs et le terrain. Cloisonnement n'a aucune cohérence et est très difficile à vivre pour nous ici, en tant qu'ONG du Sud, puisque si notre programme, pour des raisons de cohérence, sort un temps soit peu des catégories imposées par l'unité sécurité alimentaire, on nous dit d'aller voir ailleurs.*

Ce cloisonnement ne peut entraîner que des problèmes puisque les réalités sur le terrain sont bien plus complexes que ce découpage sectoriel imposé pour des raisons de facilité de gestion, probablement. Ce découpage sectoriel est également un frein pour un développement durable et intégré puisqu'on n'attaque le problème que sous un seul angle.

** Autre point : en termes de stratégie, la réalité au Sénégal montre que 90 % des produits céréaliers locaux consommés sont transformés par le secteur artisanal, c'est-à-dire par des petits opérateurs davantage individuels que collectifs, essentiellement des femmes. Nous essayons de faire passer au niveau de l'Union que c'est à ce secteur qu'il faut s'intéresser prioritairement puisqu'il est central dans les pratiques de sécurité « existentielle » des populations. Mais ils ne veulent pas entendre notre discours. Ils ne s'intéressent qu'au secteur semi-industriel, c'est-à-dire des petites entreprises de transformation de céréales, qui peuvent effectivement montrer des produits en sachets, etc. Pour l'Union, il n'y a que cela qui est crédible. Cette non-prise en compte des réalités et des défis d'un pays donné risque de conduire l'Union européenne à des aberrations stratégiques et techniques et de passer à côté des véritables pistes qui pourraient faire éclore un véritable développement.*

** Il n'y a pas non plus de logique qualitative. On ne va pas s'intéresser aux processus qui se développent mais seulement au volume de production.*

COMMENTAIRES : Une des conséquences de tout cela est que – comme il est difficile de sortir des cadres logiques imposés – nous avons l'impression d'être de simples exécutants de politiques décidées à Bruxelles, en vase clos. C'est très frustrant et cela est à la base de beaucoup d'incompréhension et de blocages.

Pourquoi ne pas valoriser nos ressources humaines plutôt que d'être dépendants de fonctionnaires peu connaisseurs des réalités de nos pays ?

Comment aussi arriver à un débat qualitatif, plutôt que d'en rester à des considérations purement quantitatives ?

Comment rendre possible une coordination entre toutes ces unités à Bruxelles pour sortir de ce cloisonnement qui ne permet qu'une vision du développement partielle et partiale ?

SOKONA, Khanata ; TOURE, Babacar ; NDOYE, Fatou – 1999/01/26

Organisme : ENDA Graf Sahel

Adresse : BP 13069 Grand Yoff. Dakar. Email : graf@enda.sn. tél : 827.20.25. fax : 827.32.15

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : COOPERATION UE ACP ; SECURITE ALIMENTAIRE

Relation entre acteurs : RELATION UE ONG DU SUD ; RELATION ETAT ONG

Blocages : LOURDEUR PROCEDURIELLE ; BUREAUCRATISATION ; DIVERGENCES CONCEPTUELLES ; CLOISONNEMENT SECTORIEL DE LA CE ; IGNORANCE DES REALITES DE TERRAIN

Propositions : VALORISATION DES RESSOURCES HUMAINES LOCALES : DECLOISONNEMENT DES UNITES DE LA CE

Outils financiers :

Géographie : SENEGAL

L'outil projet/programme est peu adapté pour appuyer les organisations paysannes

L'outil projet-programme est aujourd'hui souvent critiqué mais sa prépondérance croît. En effet, le nombre d'acteurs dans les circuits de l'aide internationale s'étend, en particulier par l'utilisation de multiples ONG du Nord et du Sud, en lieu et place des administrations publiques et des sociétés d'Etat. Ces acteurs se procurent la majeure partie de leurs ressources grâce aux cofinancements obtenus auprès des agences publiques, lesquelles imposent l'instrument projet-programme. Or, celui-ci est rarement adapté au financement des activités d'une organisation paysanne.

En effet, un document de projet est un pont. Il assure un lien entre un groupe de villageois et un organisme d'aide. Mais ce lien déforme souvent la réalité. Il fait entrer de force l'initiative des gens, existante ou potentielle, dans le cadre des prévisions de dépenses de l'agence. Et tout, dès lors, se centre sur cet argent à venir. Quand, une fois négocié, le projet s'exécutera sur le terrain, ses promoteurs chercheront l'appui de la population, sa participation.

Le système d'aide utilise l'outil projet-programme pour obtenir à la fois une prévision des objectifs et un budget. Ce faisant, il force tous les acteurs à raisonner, puis à agir, selon un raisonnement déductif : l'objectif étant déterminé, on trouve la voie pour le réaliser, on définit les mesures d'accompagnement, on fixe le volume des moyens. Tout est ainsi fixé a priori. Or, dans les villages, peu d'acteurs sont maîtres de leurs actions et capables de contrôler les facteurs de réussite et les événements imprévus. Plutôt que de reconnaître cela, l'agence va tenter d'organiser, dès l'avant-projet, la borne exécution de celui-ci. Elle cherche à se rassurer en fixant les délais, en précisant les lignes budgétaires et les détails comptables, en préparant d'avance les critères et les indicateurs d'évaluation et en envoyant des consultants pour revoir périodiquement les écarts entre le prévu et le réalisé.

Quatre raisons démontrent qu'il peut être irrationnel d'utiliser la méthode projet-programme pour le développement rural.

** En premier lieu, la prévision des activités n'est-elle pas aléatoire et parfois nuisible ?*

Elle est aléatoire quand celui qui projette ne dispose pas de données sûres et précises. Par exemple, comment connaître, deux ou trois ans à l'avance, le volume des forces de travail disponibles dans un village sahélien où la majorité des hommes sont contraints, si la récolte est mauvaise, à chercher un travail temporaire en ville ? Prévoir, c'est aussi énoncer un présupposé sur les besoins que les gens voudront satisfaire en priorité à un moment déterminé. Quand les gens sont inorganisés et se trouvent à la limite de la survie, sont-ils en situation de prévoir ce qu'ils jugeront prioritaire et ce qu'il sera indispensable de réaliser à la date prévue ?

La prévision est parfois nuisible, car ce qui est projeté sera budgété et ce qui est inscrit au budget ne peut être facilement modifié au moment de l'engagement de la dépense. Si les jeunes d'un village, par exemple, ont dû le quitter au moment où devrait être dépensé l'argent pour réaliser leur périmètre maraîcher, que faire ? Souvent, le donateur exigera que le projet soit exécuté. Ensuite, il s'étonnera que l'investissement ne soit pas suffisamment utilisé.

** Deuxième irrationalité : la priorité souvent donnée au seul apport d'aide dans le budget du projet.*

Au moment de l'étude du projet, on considère comme un simple complément l'autre versant de la réalisation, celui des moyens propres des gens : le travail, l'épargne, le savoir des gens eux-mêmes. On le conçoit comme secondaire face à l'apport d'aide. Le volume des apports d'aide, leur rythme de livraison et leur forme (prêt, don) constituent l'ossature du projet-programme. L'outil projet ne fait qu'incorporer les efforts de ceux qui sont aidés au sein d'une action dominée par celui qui aide. On est alors loin d'aider, au sens de « joindre ses efforts à ceux de quelqu'un » (dictionnaire Larousse). La préparation du budget d'un projet, tournée vers les moyens externes, ne prend en général pas assez en compte la multitude potentielle et variée des efforts propres des gens. Or, le cœur d'une action dépend d'eux, de leur volonté de réaliser ceci ou cela. Et cette volonté mobilisera leurs moyens, mis en œuvre selon leurs idées.

** Troisième défaut : établir un projet peut stériliser la prédisposition à satisfaire immédiatement le besoin présent avec les moyens du bord. Il renvoie au lendemain (ou au surlendemain...) la réalisation qui aurait pu être, en tout ou partie, exécutable immédiatement. Ce report est difficile à parer par une planification seulement descendante.*

** Quatrièmement, il est difficile, dans le cadre d'un projet ou programme, d'appuyer des activités nouvelles : on ne peut les prévoir avec une estimation correspondante des coûts ; et si elles ne sont pas prévues, elles ne seront pas financées.*

COMMENTAIRES : Mettre en évidence les irrationalités de la méthode-projet ne veut pas dire que la préparation de l'action soit inutile. Ce qui est prévisible, comme les coûts de fonctionnement ou les dépenses de formation et de conseil, doit être prévu et étroitement budgété.

Mais tout ce qui n'est pas prévisible avec une chance raisonnable de se réaliser, c'est-à-dire ce qui dépend du climat du travail, de l'épargne et de l'initiative des villageois, l'essentiel en fait, devrait n'être décidé, par négociation avec les intéressés, qu'au moment même d'agir, c'est-à-dire au moment où les ressources locales sont rassemblées.

NOTES : Fiche basée sur l'ouvrage de Bernard Lecomte publié en France par L'Harmattan en juillet 1998, 280 p.

ISBN/ISSN : 9782738461551

LECOMTE, Bernard – 1999/02/01

Organisme :

Adresse :

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : COOPERATION AU DEVELOPPEMENT ; ORGANISATION PAYSANNE ; PERTINENCE DE LA PREVISION ; PROGRAMMATION DES ACTIONS ; FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT ; AIDE EXTERIEURE ; PARTICIPATION DE LA POPULATION ; PROJET DE DEVELOPPEMENT

Relation entre acteurs :

Blocages :

Propositions :

Outils financiers :

Géographie :

Le marché de Manandono

Autour de son maire, la commune a initié et mis en œuvre la reconstruction d'un marché communal avec une assistance de l'Union Européenne

1- Contexte et défis locaux

Pour l'équipe du conseil communal de Manandono, à Madagascar, le développement de la commune passe par la sécurité des habitants et la protection des activités économiques pour que les habitants puissent prospérer. Dans ce bourg, petit centre d'une population rurale de 10 000 habitants éparpillée sur la commune et composée à 95 % de paysans, la construction d'un marché a fait l'unanimité. Ce point d'échanges obligatoire, centralisé dans le temps et dans l'espace protège les échanges commerciaux. Riz, pomme de terre, manioc, haricots, zébu, frites passent par le marché. Les utilisateurs du marché payent une taxe communale par sac de riz de 500 FMG (0,08 Euro).

Il y a deux ans, le groupe local des membres de l'organisation paysanne FIFATA proposait à leurs dirigeants régionaux d'organiser une grande foire agricole dans leur village de Manandono. La foire fut un événement qui attira beaucoup de monde. Les gens se rendirent compte de ce que cela apporterait de vendre sur un marché centralisé plutôt que le long des routes ou sur le bord des champs, à la merci des commerçants sans scrupules. Sans marché, les commerçants sont en position de force puisqu'ils voient bien que le producteur a déjà récolté et qu'il lui faut vendre à tout prix dans la journée.

La foire a aussi attiré les gens des villes d'Antsirabe, de Tananarive, des représentants des bailleurs de fond qui soutenaient l'organisation paysanne FIFATA. Le maire rencontra les uns et les autres, discuta des opportunités. L'idée devint un projet. Le projet un marché animé, tous les jeudis, dès 6 heures du matin jusque tard dans l'après-midi.

2- L'implication du bailleur de fond

La participation du bailleur de fonds est essentielle. Le budget de la commune qui lui est alloué par le département représente 30 millions FMG (4000 Euros). Ce montant suffit à peine au charges de fonctionnement de la commune. L'investissement dans la construction d'un marché représentait plus de trois fois cette somme.

Le système mis en place par le FED (cellule d'opération de l'Union Européenne) est très intéressant. C'est la commune qui gère le budget du projet. Tout le monde s'est mobilisé pour la construction du marché car le FED demandait une participation locale de 25 %. Le conseil communal a nommé un des adjoints ainsi qu'un conseiller du suivi du projet. La commune a sélectionné des entreprises locales pour effectuer les travaux. Pour ces entreprises, il était important de construire correctement sinon elles ruinaient leur réputation sur la commune et les environs.

A Manandono, la gestion locale fut très efficace. Le marché est terminé conformément au plan et pourtant l'enveloppe budgétaire n'est pas épuisée. Le maire a proposé aux bailleurs de fonds de procéder à des aménagements supplémentaires pour le stockage des déchets et des poubelles et la construction d'étals de bouchers. Ces propositions ont été acceptées.

Du côté de la mairie, l'autre chose importante fut la formation à la gestion et à la comptabilité dans l'action. Du coup, les outils de gestion mis en place pour le projet de construction du marché continuent à fonctionner pour les autres projets.

« Cela nous a demandé plus de travail mais on se sent plus fort après. On sait qu'on peut faire changer les choses d'ici. La population a vu que l'on pouvait nous donner des fonds et que nous savions les utiliser ».

3- Les résultats

« Remonter le village » : c'est ce qui avait décidé le maire à quitter l'armée pour revenir dans son village natal lors des dernières élections. Pour lui les résultats obtenus sont bien au-delà de ce qu'il pensait faire.

« Lors de la campagne électorale, j'ai menti, j'ai pas dit qu'on en ferait autant ».

Mais un projet réussi n'est pas la fin de la commune. Des abattoirs, les pistes et surtout éliminer le banditisme et les cambriolages.

« Un bon bailleur de fonds vise le développement de la commune, pas un petit projet. La commune doit rester consciente que c'est elle qui a un projet et qui le gère. C'est comme ça que l'on devient responsable. Ce n'est pas quand on fait tout en votre nom en vous remettant le projet fini comme un cadeau ».

Depuis que le marché existe, le groupe des paysans de FIFATA et la CECAM sont beaucoup plus actifs. La commune aimerait se jumeler avec une commune comme d'autres pays.

COMMENTAIRES : J'ai visité le marché de Manandono sans être annoncé. Le maire était absent, j'ai rassemblé toute l'histoire auprès d'un conseiller rencontré par hasard sur le marché, au milieu d'un petit groupe de villageois qui opinait ou qui ajoutait un détail. Mon interprète me rapportait les réflexions des uns et des autres. Enfin de soirée, le maire est arrivé. Parfait francophone, il m'a reçu à la mairie entouré de son adjoint et de son conseiller. L'histoire que j'ai eu sur la place du marché en Malgache me fut relatée de la même manière par le maire, sans qu'il sache ce qu'on m'avait raconté avant.

J'insiste sur le détail car il montre comment la transparence agit en cascade. La transparence entre le bailleur de fond et la commune dans la gestion de fonds, a entraîné la transparence entre l'équipe communale et la population.

NOTES : Cette fiche est basée sur entretiens, dont ceux avec : Philibert RANDRIANAIVO, Jean Théofène RAKOTOVAO et Jean-Félix RAVELOMANANTSOA à la Commune rurale de Manandono, Fivondronana Antsirabe 2, Antananarivo, Madagascar.

LASSALLE, Thierry – 1999/01/15

Organisme :

Adresse :

Entretien avec : RANDRIANAIVO, Philibert ; RAKOTOVAO, Jean Théofène ; RAVELOMANANTSOA, Jean Felix

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : COOPERATION UE ACP ; DEVELOPPEMENT LOCAL ; INFRASTRUCTURE LOCALE ; TRANSPARENCE FINANCIERE, MARCHE RURAL

Relation entre acteurs : COMMUNAUTE TERRITORIALE ; ROLE DU MAIRE ; AUTOGESTION ; PAYSAN ; ORGANISATION PAYSANNE ; RELATION BAILLEUR COLLECTIVITE ; CONCEPTION AUTONOME DE PROJET

Blocages :

Propositions :

Outils financiers : FED

Géographie : MADAGASCAR

Localisation : MANANDONO

La régionalisation dans les pays ACP ne passe pas forcément par l'intégration commerciale selon le modèle européen

L'exemple de la coopération sectorielle dans le cadre de la Commission de l'Océan Indien

L'expérience de la Commission de l'Océan Indien (COI) montre que le succès d'une coopération régionale ne passe pas forcément par l'intégration commerciale, pourvu qu'elle se base sur des objectifs communs autour d'intérêts réellement partagés.

La COI a été constituée par l'Accord de Victoria en 1982 afin de contribuer, à travers la coopération régionale, au développement durable de ses Etats-Membres : les Seychelles, les Comores, Madagascar, la Réunion et l'Ile Maurice, en défendant la spécificité des économies insulaires de l'Océan Indien.

Elle débute autour d'objectifs politiques très larges : resserrer les liens entre pays non alignés, par une coopération à la fois politique, diplomatique, culturelle et scientifique. Puis, les ambitions se font croissantes : on ne parle bientôt plus de coopération mais d'intégration. Le projet politique d'origine est supplanté par un projet économique : il s'agit désormais de dynamiser la coopération industrielle et commerciale, grâce au Programme Régional Intégré de Développement des Echanges (PRIDE), avec pour objectif final la création d'une Zone de Libre Echange (ZLE).

Le bilan de la coopération régionale dans le cadre de la COI a été effectué par le Conseil des Ministres réuni à Antananarivo le 3 février 1998. Cet atelier a été l'occasion de lancer une réflexion stratégique sur les lacunes de cette coopération régionale.

Les résultats des projets de coopération ont été peu probants, car les délais de réalisation sont très longs et la gestion des projets trop lourde. Les taux de déboursments sont faibles. Des blocages politiques ont également rendu difficile l'application du programme de ZLE. Ainsi, Madagascar et les Comores n'ont pas respecté leurs engagements en terme de réduction des barrières tarifaires taxant les produits de la région. Mais avant tout, la COI souffre d'un manque de visibilité : cette entité régionale reste très abstraite pour les populations, apparaissant comme une affaire de gouvernements à laquelle secteur privé et ONG ne sont pas associés.

Parmi les obstacles avancés pour justifier ces échecs, les fortes disparités existant entre les Etats membres ont d'abord été privilégiées. En effet, La COI rassemble des économies fortement hétérogènes, où les contrastes se mesurent non seulement en terme démographique mais surtout en terme de revenu national. En effet, la COI regroupe aussi bien des Etats membres du groupe des Pays les Moins Avancés (PMA) : Madagascar et Comores, que des Pays en Développement : l'Ile Maurice et les Seychelles, ou encore un Pays Développé, la Réunion, en tant que Département Français. Ceci se traduit au niveau institutionnel par la coexistence discutable, au sein d'un même groupe régional, de pays ACP et d'un pays européen.

Cependant, ces disparités sont également susceptibles d'enclencher des relations de complémentarité, étant donné la variété des dotations factorielles : la Réunion possède la technologie, Maurice le capital, et Madagascar les ressources naturelles. Les échanges régionaux, qui se limitent pour l'heure à 2-3 % du commerce de chacun des pays, devraient ainsi se trouver favorisés par la suppression des barrières tarifaires et non tarifaires. Pour autant, les perspectives d'exploiter ces marchés restent limités à quelques secteurs, comme le textile.

La véritable faiblesse de la COI tient au manque d'appropriation de l'entité supranationale par ses Etats Membres. A l'origine, la COI est née de l'impulsion européenne et non pas d'un accord local. L'UE, déduisant de sa propre expérience les bienfaits de la régionalisation, a proposé à ces pays de financer la mise en place d'un groupe régional. Ce n'est donc qu'a posteriori que les objectifs de coopération ont été fixés par les partenaires. Or, dès le départ, les domaines de coopération ont manqué de précision et de clarté. Par la suite, ils se sont élargis de façon irréaliste. Il ne coûtait en effet rien aux Etats membres de multiplier les domaines de coopération, dans la mesure où ceux-ci étaient financés par l'UE.

Finalement, on a abouti à un rassemblement hétéroclite de divers projets qui effacent le projet d'origine. Or, à terme, si le projet de la COI est trop flou et ne traduit pas suffisamment d'objectifs communs, il existe un risque que l'UE impose son propre projet. Aujourd'hui, la COI reproche à l'UE d'être trop interventionniste, et de subventionner uniquement les projets dans lesquels elle croit, mais de ne pas être disposée à financer les projets pour lesquels les gens de la région croient. Ceci explique pourquoi le projet de marché unique est devenu le projet fort de la COI.

En effet, la logique européenne tend à assimiler régionalisation à intégration commerciale, parce que ce qui caractérise le mieux la réussite de la construction européenne, c'est l'intégration du marché. Or, d'autres thèmes peuvent faire l'objet d'une coopération fructueuse entre les Etats, pourvu qu'ils soient clairement définis et suffisamment précis et réalistes.

Ainsi, l'atelier d'Antananarivo a retenu le troisième scénario proposé pour relancer le processus régional, celui donnant la priorité à la coopération sectorielle, par opposition aux projets généraux tel que la création de la ZLE. Il propose de jouer la géométrie variable dans la région, en tablant sur la complémentarité entre les régions. La SADC est en effet plus adaptée que la COI pour discuter de coopération commerciale. Il ne s'agit donc plus de supprimer la COI, mais de recentrer son action sur des objectifs plus pragmatiques, comme la coopération fonctionnelle, l'éducation. Par ailleurs, l'UE apporte son soutien financier et un appui matériel à la jeune Association des parlementaires de la COI. Ces échanges apparaissent finalement porteurs à terme d'une confiance plus grande entre les acteurs.

COMMENTAIRES : La coopération en faveur de l'intégration régionale dans l'Océan Indien n'a pas porté sur un défi réel du pays mais a été prédéfinie à partir de la conviction que l'intégration devait être avant tout commerciale. Or, la région n'a pas nécessairement une vocation purement commerciale. Les exemples de régionalisation réussis ont toujours été motivés par des impératifs politiques ou de sécurité, jamais commerciaux (le marché unique européen a été constitué pour éviter la guerre avec l'Allemagne, non pour dynamiser le commerce intrazone.)

L'intégration régionale nécessite de s'interroger sur ce que l'on a en commun et vers quels buts on souhaite avancer. La construction régionale ne peut réussir qu'à condition de s'appuyer sur une forte motivation des partenaires, un volontarisme politique affiché et des intérêts véritablement partagés. Sans appropriation suffisante de la région par les Etats Membres, il y a des risques que cette région soit déterminée de l'extérieur, par l'UE, qui elle croit dans les effets positifs du processus de régionalisation et d'intégration commerciale.

En outre, la coopération a porté sur des projets isolés et n'a pas permis la mise en relation des acteurs de changement entre les pays COI. Le fait que la COI ne soit pas reconnue dans le groupe ACP comme une région mais appartienne encore au groupe de l'Afrique Australe, montre combien la visibilité des accords de partenariat est insuffisante

NOTES : Henri Bernard Solignac Lecomte, auteur du document source de cette fiche, est un expert de l'ECDPM (European Center for Development Policy Management, Maastricht) et de l'ODI (Overseas Development Institute, Londres) qui intervient régulièrement lors des séminaires organisés par le GEMDEV sur la Réforme de la Convention de Lomé. Site du Gemdev : <http://www.univ-paris1.fr/GEMDEV>

JUSTAFRE, Claudine – 1999/01/14

Organisme : GEMDEV

Adresse : Centre Malher, 9 rue Malher, 75181 Cedex 04 Tél 01 44 78 33 15 Fax 01 44 78 33 88 e-mail gemdev@univ-paris1.fr

Document source : L'expérience de l'appui européen à la Commission de l'Océan Indien (COI)

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : INTEGRATION REGIONALE ; INTEGRATION COMMERCIALE ; COOPERATION UE ACP ; COOPERATION SECTORIELLE

Relation entre acteurs : RELATION ENTRE BLOCS REGIONAUX

Blocages : INTERVENTIONNISME DE L'UE ; DETOURNEMENT DE PROJET ; IGNORANCE DES VRAIS DEFIS ; MANQUE D'APPROPRIATION DE PROJET

Propositions :

Outils financiers :

Géographie : COMORES ; MADAGASCAR ; MAURICE ; REUNION ; SEYCHELLES ; OCEAN INDIEN ; AFRIQUE AUSTRALE

5^{ème} PARTIE

La proposition : une coopération européenne au service des acteurs et des processus de développement

A. Sortir de l'ornière

- 5.1 **L'analyse qui précède conduit à penser que des changements marginaux seraient peu efficaces.** Comme une charrette passant, année après année, FED après FED, Convention après Convention par le même chemin de terre, la coopération européenne a fini par creuser de profondes ornières, à créer des langages, des modes de faire, des opérateurs, des cultures et des réflexes, des modalités d'organisation, des critères d'évaluation, des relations entre acteurs qui forment un système.
- 5.2 A l'image de l'idée qu'il faut sortir de la logique de projet, **il faut sortir d'un certain nombre d'impasses pour aller vers un système sensiblement différent centré sur les acteurs et les processus de développement et transformer la Convention de Lomé en un véritable Plan Marshall des acteurs et des institutions tant publics que privés.**
- 5.3 Dans une première étape de son histoire, la coopération européenne comme la plupart des coopérations bilatérales menées par les anciennes puissances coloniales, a visé à construire les nouveaux Etats indépendants. Puis les désillusions d'une politique trop étatique ont poussé dans une seconde étape, à diaboliser les organisations publiques et à sacraliser les acteurs non gouvernementaux. Il faut, dans une troisième étape, **reconnaître que le développement ne consiste ni à construire l'Etat dans l'espoir qu'il engendrera la société, ni à développer une société sans Etat mais à construire simultanément les pouvoirs publics, la société et les rapports entre eux, tant au niveau local qu'au niveau national et régional. Non pas l'un ou l'autre mais l'un et l'autre.**
- 5.4 Construire les pouvoirs publics et pas seulement « l'Etat ». Car, dans une société mondialisée, profondément interdépendante et infiniment diversifiée, les pouvoirs publics ne peuvent se construire exclusivement ou préférentiellement à l'échelle nationale. Aucun des problèmes majeurs de nos sociétés ne peut plus être traité à un seul et unique niveau. Le fondement de la bonne gouvernance c'est maintenant de bien concevoir l'articulation entre les différents niveaux. **On constate un peu partout dans le monde deux mouvements complémentaires d'intégration régionale et de décentralisation, le premier en réponse à l'interdépendance croissant des pays, le second pour permettre une meilleure reconnaissance de la diversité des situations, une gestion publique moins sectorisée et une démocratie plus authentique et plus participative. Le**

double mouvement ne supprime pas le rôle de l'Etat-Nation mais le relativise et le redéfinit. Observée en particulier en Europe, cette lame de fond qui amène à repenser les concepts et les pratiques de la gouvernance est une chance pour les pays ACP.

- 5.5 L'image de Plan Marshall des acteurs et des institutions ne me paraît pas mal venue. Souvenons nous qu'une des conditions émises par les Américains à l'attribution de leur aide fut, à l'époque du Plan Marshall, ...la construction européenne. A quoi bon, disaient-ils, aider l'Europe à se reconstruire si c'est aussitôt pour que les pays européens se refassent la guerre !
- 5.6 J'ai utilisé en introduction la métaphore du sol desséché que l'eau de l'aide ne parvient pas à irriguer. Pour ameublir ce sol et le rendre plus perméable, il faut d'abord que l'eau arrive progressivement. Il faut ensuite que le sol soit pénétré de canaux capillaires que seuls peuvent construire de façon durable les acteurs économiques et sociaux et les autorités publiques des pays concernés.
- 5.7 Concevoir une coopération européenne au service des acteurs et des processus suppose des transformations radicales de la culture, de l'organisation et des procédures de la Commission.** Avant d'entrer dans le détail de la proposition, je voudrais en souligner les deux lignes de force : **le passage de la défiance à la confiance ; la capacité à se mettre au service de la diversité.**
- 5.8 Passage de la défiance à la confiance, d'abord. On sait que les peuples comme les personnes se développent à partir de ce qu'ils ont et non à partir de ce qu'il leur manque. Il n'y a pas d'appui au développement sans prise de risque et sans crédit accordé aux partenaires. **Passer de la défiance à la confiance à tous les niveaux, depuis les relations du Parlement avec la Commission jusqu'aux relations avec les acteurs de base impose de transférer l'énergie du contrôle a priori au suivi en commun et à l'évaluation, car confiance ne signifie pas naïveté et confiance aveugle. La confiance se mérite et la confiance se construit.**
- 5.9 Capacité à se mettre au service de la diversité, ensuite. Il faut cesser d'inverser unité et diversité. L'unité et la simplicité doivent être du côté des procédures et des modes de financement. La diversité, l'infinie diversité est du côté des acteurs et des sociétés.**
- 5.10 Un Plan Marshall des acteurs et des institutions, l'Union Européenne est bien placée pour l'initier et le mettre en œuvre car elle a vocation à créer les espaces de dialogue et d'échange entre des peuples d'Europe et des pays ACP pour aborder ensemble des défis communs.
- 5.11 Je vais maintenant détailler la proposition en développant sept principes : (1) la spécificité de la coopération européenne est de contribuer à une mondialisation à visage humain ; (2) il faut aider à l'émergence et à l'organisation en réseaux des acteurs en s'appuyant sur le double mouvement de décentralisation et d'intégration régionale. Cela implique (3) de nouvelles conditions de transparence et de débat démocratique et (4) le développement du dialogue entre les peuples européens et des pays ACP. (5) l'aide budgétaire suppose un appui collectif à la

gouvernance et à l'élaboration de stratégies ; (6) le contrôle a priori doit être réduit au profit de l'échange, de la capitalisation d'expériences et de l'évaluation collective ; (7) l'organisation et les procédures de la Commission doivent s'adapter à cette nouvelle étape de l'histoire.

B. La spécificité de la coopération européenne : faire la mondialisation à visage humain

- 5.12 **L'Union européenne** peut et doit valoriser ses atouts spécifiques par rapport à la Banque mondiale et aux Etats Membres. Elle a **vocation historique à faire contre poids à la pensée unique**. Dans sa propre histoire, l'unification du marché européen n'a pas été un but en soi mais un moyen au service d'un but politique : la construction de la paix en Europe. De son côté, la Politique Agricole Commune, conçue il y a quarante ans, et en crise aujourd'hui du fait de sa réussite même, avait pour objectif l'autosuffisance alimentaire de l'Europe, expression avant l'heure du droit des peuples à se nourrir eux-mêmes. L'Europe se renierait elle-même à ne plaider que l'intégration des pays ACP dans le marché mondial.
- 5.13 **Dans l'esprit de ses pères fondateurs, la construction européenne n'était qu'une étape dans la mise en place d'une gestion démocratique et pacifique de la planète**. Pour être fidèle à son histoire, **l'Europe se doit d'inventer avec les pays ACP ce que devraient être dans l'avenir les relations entre régions du monde**. Au moment où la perspective du prochain round de négociations de l'Organisation Mondiale du Commerce conduit à remettre en cause les préférences commerciales accordées aux pays ACP, dont les résultats ont souvent été par ailleurs décevants et ambigus, l'Europe et les pays ACP doivent mesurer le poids potentiel qu'ils représentent dans les futures négociations s'ils sont capables d'être porteurs d'une vision commune.
- 5.14 **L'Europe** s'est faite progressivement, pragmatiquement, par la confrontation pacifique de sociétés, de cultures et de traditions différentes. **Sans être un modèle parfait, elle constitue un apprentissage historique de l'unité dans la diversité et c'est sans doute une des meilleures contributions que pourrait faire l'Europe aux pays ACP que de les aider à développer les mêmes pratiques**.
- 5.15 Sans enjeux géostratégiques propres, la coopération européenne devrait avoir pour spécificité de faciliter les tables rondes de donateurs publics, au moins au niveau de ses pays membres. Ce devrait être la fonction première du Conseil.
- 5.16 Du fait de la diversité de l'Europe elle-même, et plus encore des pays ACP, **la coopération européenne ne devrait pas se centrer sur tel ou tel domaine pour lequel elle prétendrait à l'excellence mais plutôt sur les méthodes mêmes qui permettent d'appuyer acteurs et processus**.

C. L'émergence des acteurs depuis le niveau local jusqu'au niveau régional

(cf. fiches d'expérience n° 39, 40, 41)

- 5.17 **Appuyer les acteurs c'est aider à les faire naître, à s'organiser, à se former, à se constituer en réseaux.** « Permettre aux paysans de faire partie de ceux qui ont quelque chose à dire », cette expression d'un partenaire du Sud résume tout le défi. La même formule s'applique tout aussi bien au secteur informel, aux entreprises, aux femmes, aux jeunes, aux collectivités locales, aux habitants des quartiers pauvres.
- 5.18 Appuyer les acteurs suppose de les identifier, de leur donner les moyens d'échanger entre eux par cercles concentriques. **Cela suppose aussi de les aider à inventer des formes de dialogue – du local au régional – équilibrées entre eux et les pouvoirs publics, les universités, les centres de recherche et l'Union Européenne. C'est soutenir de manière privilégiée les réseaux qu'ils peuvent tisser entre eux** en acceptant le risque d'erreur. Il ne sera jamais facile de discerner, dans ce qui émerge, l'émanation réelle des groupes sociaux de simples structures artificielles construites en miroir de la coopération européenne. D'ailleurs les choses ne seront jamais aussi tranchées : les sociétés s'organisent aussi par effet de miroir.
- 5.19 **Aux trois niveaux locale, national et régional, qui sont en train de se constituer, la démarche devrait être la même : aider les milieux à se construire et à construire dans le même mouvement leurs relations avec les pouvoirs publics.**
- 5.20 Compte tenu de l'état actuel de leurs économies et de leurs échanges, les pays ACP ne peuvent prétendre construire une intégration régionale à partir de leurs complémentarités. Ce sera un processus beaucoup plus long passant par la construction d'une demande interne. Il faut donc promouvoir une intégration régionale par les hommes et non par le marché, partir de ce que les sociétés ont en commun. Il faut permettre qu'émergent dans les différents milieux de véritables acteurs régionaux et que ces derniers prennent le temps de bâtir le dialogue entre eux.

D. Les conditions de transparence et de débat démocratique

- 5.21 **La culture de méfiance est directement liée à la crainte de la corruption et des détournements.** Elle conduit, au nom de la rigueur, à une autre forme de détournement de l'aide, plus massive encore, en direction de projets d'infrastructures et au profit d'opérateurs extérieurs aux pays ACP. Il me semble que **la seule manière de sortir du dilemme actuel est de consacrer un énorme effort au contrôle public, à la transparence et aux modalités de relations entre les autorités publiques et la société.**

- 5.22 Le premier niveau prometteur auquel construire ces espaces de dialogue est le niveau local. C'est au moment où les collectivités locales émergent dans de nombreux pays ACP qu'il faut aider à faire naître des forums de discussions et d'échanges, des protocoles de concertation, des systèmes de gestion participative des budgets publics, des principes de transparence des comptes.
- 5.23 Aux niveaux national et régional, dans le prolongement des initiatives prises pour la préparation du Livre vert, **on devrait s'appuyer sur la diffusion des nouvelles techniques d'information et de diffusion, notamment sur Internet, pour mettre à disposition du public des informations précises sur l'usage fait de l'aide européenne.** Le Président du Mali a pris, en 1996, l'initiative d'une première discussion sur « l'Afrique et les nouvelles technologies d'information et de communication ». Il n'est pas inévitable que ces techniques soient réservées à une élite urbaine plus tournée vers les symboles de la modernité et le reste du monde que vers les défis de sa propre société. On peut imaginer la construction d'un réseau de points d'information sur Internet dans les collectivités locales et à disposition des acteurs économiques et sociaux. Je constate que dans le monde entier des partenaires du Sud parviennent, malgré des moyens très limités, à tirer un grand parti d'Internet et que cela va bouleverser les mécanismes de contrôle et les contre-pouvoirs nécessaires dans toute démocratie.
- 5.24 Le premier enjeu de tout individu est de conquérir l'estime de ceux auxquels il tient. L'expérience mille fois répétée prouve que le détournement de l'aide internationale, n'est pas dans beaucoup de pays pauvres, motif d'infamie. Par contre, la mise sur la place publique d'informations auxquelles chacun aurait accès ferait sortir la coopération européenne de sa semi clandestinité actuelle. Le devoir des bénéficiaires de l'aide de rendre compte de son usage à leur propre communauté plutôt qu'aux donateurs serait infiniment plus efficace que les contrôles comptables actuels.
- 5.25 **La troisième phase du processus que nous avons engagée à l'initiative de Michel Rocard et de la Commission consistera précisément à mettre sur Internet l'ensemble des fiches de cas recueillies et les réflexions conduites dans le cadre du séminaire. Ce pourrait être la toute première ébauche de tels espaces de débats.**

E. Le développement du dialogue entre les peuples

(cf. fiches d'expérience n° 42)

- 5.26 **La coopération européenne doit être le moyen de développer des relations entre les peuples d'Europe et des pays ACP**, au-delà des relations entre les Etats, et de fonder ces relations non plus sur la générosité, inévitablement paternaliste, de « ceux qui ont » vis-à-vis de « ceux qui n'ont pas » mais sur un véritable échange.
- 5.27 **Ceci devrait contribuer en outre, à construire une opinion européenne** dans une phase historique où l'intégration économique a pris le pas sur l'échange humain et où l'essentiel de la construction de l'Europe demeure le fait de négociations inter-étatiques. Le Parlement Européen peut jouer dans ce domaine

un rôle éminent. A la construction des acteurs non gouvernementaux à l'échelle régionale dans les pays ACP devrait faire écho un renforcement des mêmes milieux au niveau européen. Le Conseil Economique et Social pourrait prendre des initiatives dans ce sens avec l'appui de la Commission.

F. L'aide budgétaire suppose un appui à la gouvernance et à l'élaboration de stratégies

- 5.28 Un soutien global aux autorités publiques des pays ACP, sous forme d'aide budgétaire, paraît la seule manière de résoudre les problèmes de « plomberie » auxquels est confrontée la Commission. Mais nous avons vu que l'idée d'aide budgétaire était un peu paradoxale et **il faudra en définir avec précision les conditions contractuelles.**
- 5.29 L'aide budgétaire appelle pour commencer un appui massif aux réflexions sur la gouvernance dans les pays ACP. Dans ce domaine, ni la Commission, ni l'Europe ne sauraient se poser en donneur de leçons, d'abord parce qu'elles sont loin d'être exemplaires, ensuite parce que les réalités et contraintes des pays ACP ne sont pas les leurs.
- 5.30 **Il faut prévoir un vaste processus de formation mutuelle à partir d'un échange d'expériences Sud-Sud et Nord-Sud sur les différents aspects de la gouvernance.** On peut citer : les conditions d'élaboration de stratégies, le management des systèmes publics, le partenariat public-privé, les modalités de transparence de la gestion publique, la construction de savoirs faire collectifs, l'articulation entre les différents niveaux de gouvernance du local au régional. Le Programme de Développement Municipal (PDM) qu'a appuyé la Commission Européenne est une première étape dans cette direction. Il faut maintenant concevoir un dispositif pluriannuel ambitieux qui touche aussi les administrations d'Etat et l'amorce d'autorités régionales.
- 5.31 **Les pays ACP sont appelés au même effort de renouvellement de la pensée et des pratiques que la Commission et l'Union Européenne elles-mêmes : pour assurer au mieux unité et diversité, il faut sortir des approches normatives classiques et passer des obligations de moyens aux obligations de résultat.**
- 5.32 Dans cette dynamique, le problème de l'expertise se trouvera posé. Il est tentant devant la faiblesse des administrations de nombreux pays ACP de faire venir principalement des experts européens. Cela aurait le double inconvénient de perpétuer la tradition de l'apprentissage jetable et d'apporter des recettes de gouvernance inadaptées à la réalité des pays. **La Convention de Lomé devrait se donner pour objectif de faire naître à une échelle sous-régionale des réseaux d'experts des pays ACP dont la vocation serait précisément d'animer l'échange d'expérience, de la capitaliser et de la faire circuler.**

G. Du contrôle a priori à l'évaluation collective (cf. fiches d'expérience n° 43)

- 5.33 Le contrôle est souhaitable à tous égards. Il ne faut pas en nier l'utilité mais remplacer, partout où c'est possible, le contrôle a priori sur dossier, exercé par des fonctionnaires dans le cadre nécessairement confidentiel de la Commission, par des évaluations collectives et largement diffusées : évaluations diffusées obligatoirement à tous ceux qui ont contribué à les nourrir ; évaluations mise sur un support d'information public. L'exemple de la Banque Mondiale, qui a pris le parti de mettre les évaluations sur son site Internet, m'a été cité comme un modèle à suivre.
- 5.34 Mais la publication de rapports ne suffit pas. **Les évaluations doivent être l'occasion de rencontres et de débat, et s'enrichir des comparaisons et des réactions des uns et des autres.**
- 5.35 Reste à préciser : évaluation de quoi ? Nous avons vu l'effet négatif des modes d'évaluation actuels en termes de taux d'engagement des dépenses ou en termes de résultats mesurables. Il faut remplacer les indicateurs chiffrés de l'impact à court terme de l'action menée par une évaluation de sa pertinence à long terme.
- 5.36 L'Assemblée Paritaire pourrait, par exemple, à partir d'évaluations annuelles, constituer un espace de débat ouvert à la société civile. Ce débat serait mené en partie dans le cadre de réunions effectives et en partie dans le cadre de forums à distance. Ce serait l'occasion de passer en revue les politiques poursuivies et leurs résultats.
- 5.37 **Tout cela suppose qu'une réelle priorité soit accordée à l'échange et à la capitalisation de l'expérience. C'est en s'appuyant sur l'échange d'expériences, en dégagant de la diversité des situations des leçons communes que l'on parviendra à construire une intelligence collective au service des sociétés des pays ACP** et que l'on sortira d'un rapport dissymétrique où les uns imposent des priorités ou des règles que les autres sont supposés mettre en œuvre.
- 5.38 L'appui au secteur privé fournit un bon exemple de ce que pourrait être un tel échange. Trois stratégies majeures doivent être mises en place pour le développement des capacités d'exportation des pays ACP : la création d'un cadre stable et transparent pour donner confiance aux investisseurs ; la mise en place d'une offre conforme aux standards internationaux de qualité ; le développement d'une intelligence commerciale pour aborder les marchés ! Voilà typiquement trois questions où il ne s'agirait pas de déverser des recettes mais de construire, année après année, un échange d'expériences.
- 5.39 **Une autre manière de dépasser la dissymétrie actuelle des rapports entre l'Europe et les pays ACP serait de réunir dans des sessions d'échanges d'expériences et sur les mêmes bancs, des responsables des pays ACP, des acteurs économiques et sociaux, des experts locaux, des membres des Délégations et des membres bruxellois de la Commission.** On a vu en effet que les fonctionnaires de la Commission n'avaient pas, par leur carrière, l'occasion de se forger une véritable compétence sur les domaines dont ils ont à trancher. Dans les relations classiques de travail, cette insuffisance de compétence est proprement inavouable. Dans un contexte d'échanges où chacun peut partager ses savoirs, ses doutes et ses découvertes, un rapport plus égalitaire peut s'instaurer.

H. Changer l'organisation et les procédures

(cf. fiches d'expérience n° 44, 45, 46, 47, 48)

- 5.40 **Sur le plan de l'organisation, une large décentralisation des responsabilités au profit des Délégations, moyennant un cahier des charges très précis de leur fonctionnement, est inévitable.** Elle devrait être accompagnée d'une redéfinition des fonctions du siège. L'une d'elles, prioritaire, serait de faire circuler l'expérience entre les Délégations, en particulier à l'échelle des sous-régions. Une telle transformation des rôles traditionnels de la tutelle est toujours porteuse d'anxiété pour le personnel mais est au bout du compte gratifiante.
- 5.41 Cela suppose de constituer la Commission, sièges et Délégations confondus en une **organisation apprenante**. Au plan concret, cela appellerait une **plus grande fongibilité des crédits dont dispose la Commission**. On a vu par exemple comment la fixation a priori des frais de déplacement empêchait en pratique l'enracinement des démarches du siège sur la réalité du terrain.
- 5.42 Une telle transformation supposerait aussi de redéfinir les profils de carrière des fonctionnaires et de privilégier le développement de savoirs faire et de savoirs être collectifs plutôt que des changements d'organigramme.
- 5.43 Il est légitime que le Parlement Européen exprime ses priorités et ses orientations politiques pour la coopération européenne. Il le fait par la création de lignes budgétaires et ce, d'autant plus que le contrôle du FED lui échappe. Mais cette logique de création de lignes est, au fond, la même que celle qui amène la Commission à chercher à atteindre ses objectifs par une prédéfinition des moyens par un contrôle sur dossier et par une conditionnalité de l'aide. **Si l'on veut réellement respecter la diversité des pays ACP, il faut que les attentes de l'opinion publique européenne à leur égard s'exprime dans les termes de contrats** et non par l'attribution de budgets pré-affectés.
- 5.44 **On ne peut vouloir soutenir les acteurs et les processus sans accepter de financer avant tout des dépenses immatérielles.** Malgré les apparences, on a d'ailleurs constaté que d'ores et déjà, du fait du recours massif à des experts européens, les dépenses immatérielles en apprentissage jetable représentaient une part importante des dépenses.
- 5.45 Dans les procédures, il faudrait que **les termes du contrat portent sur les objectifs poursuivis, sur la nature des résultats attendus et sur les modes d'évaluation adoptés, sur la transparence des comptes et non sur le respect d'une affectation a priori des moyens**. L'illusoire précision des actions et des dépenses est, comme on l'a vu, un des obstacles les plus sûrs à l'appui à des processus.
- 5.46 **La logique des contrats programmes, esquissée avec les ONG, pourrait être une logique de portée générale à condition d'accorder une grande importance au travail de définition de stratégie.** Cela suppose au préalable de

reconnaître que l'élaboration d'une stratégie demande du temps et des moyens éligibles aux financements européens.

- 5.47 **A tous les niveaux**, relations entre les Etats Membres, le Parlement et la Commission, relations entre les Délégations et la Commission, relations entre les pays ACP et les acteurs, **il faut établir une distinction fondamentale entre les fonctions d'orientation et le contrôle**. Les pouvoirs publics des pays ACP doivent disposer d'un pouvoir d'orientation accru. Par contre, il est nécessaire de mettre fin à la cogestion actuelle qui implique un visa de l'Ordonnateur National sur chaque dépense. Ce passage obligé induit des lourdeurs sans véritable valeur ajoutée et peut-être à tout moment interprété, au même titre que le monopole des ONG du Nord, comme le moyen de faire payer tribut aux opérateurs.
- 5.48 L'évolution des ONG du Nord devrait être la même que celle de la Commission. Elles ne doivent plus, bien entendu, disposer de la rente de situation que leur donnent les règles actuelles de financement. Leur fonction est appelée à changer. Elles devraient en priorité faciliter le dialogue entre les sociétés du Nord et du Sud sur leurs problèmes communs et développer des capacités méthodologiques pour faciliter l'échange.
- 5.49 **Le recours aux appels d'offres internationaux dont les raisons d'être sont, on l'a vu, parfaitement respectables, devrait être limité aux situations, si possible exceptionnelles, où les pays ACP ne disposent pas des technologies et des capacités de production nécessaires**. Encore faudrait-il, dans le domaine des infrastructures, inverser la charge de la preuve en apportant la démonstration qu'il n'est pas possible de réaliser les mêmes ouvrages avec des technologies disponibles sur place et plus consommatrices en main-d'œuvre.
- 5.50 Il faut éviter, au nom de l'unité des procédures européennes, que chaque donateur impose à chaque pays ACP sa propre procédure de *reporting* et de comptabilité. **L'Union Européenne s'honorerait de définir, avec les pays ACP, un cahier des charges du reporting et de la comptabilité. Ce cahier des charges préciserait les questions auxquelles il doit être répondu, laissant à chaque pays le soin de proposer les modalités concrètes qui lui conviennent le mieux**. Il n'est pas exclu, dans le cas des collectivités locales qui sont en train de se doter de leurs outils de gestion, que l'on contribuerait ainsi à faire émerger un cadre comptable commun, au moins à l'échelle des sous-régions.
- 5.51 Plusieurs fonctionnaires m'ont fait observer **que la mise en place, dans les pays ACP, de Cours des Comptes efficaces**, dotées de moyens suffisants, susceptibles d'exercer un contrôle public de la gestion de l'argent public, **est une priorité**. L'appui à la mise en place de telles institutions éventuellement à l'échelle des sous-régions des pays ACP, viendrait remplacer avantageusement « l'apprentissage jetable » que constituent actuellement les missions de contrôle.

L'appui de l'Union européenne à l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest

Le décalage entre les actions de l'UE en faveur de l'intégration régionale et les zones d'intégration effective implique un recentrage au détriment de la coopération sectorielle, qui passe par de nouveaux partenariats et une plus grande flexibilité des dispositifs de mise en œuvre de la coopération

Les priorités données à la coopération en faveur de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest, autant que le choix des partenaires locaux, montrent que les actions de l'Union Européenne n'ont pas porté sur des défis réels de la région. En effet, les zones couvertes par les organisations régionales financées par l'UE ne correspondent par aux zones d'intégration régionale effective, construites autour des flux de produits, de capitaux et de main-d'œuvre.

Les fonds régionaux consacrés aux organisations régionales ont davantage financé des actions de coopération thématique que l'appui à des actions d'intégration régionale. Ce n'est qu'avec Lomé IV-bis que la priorité est donnée à l'intégration politico-économique, avec la concentration des financements sur un secteur unique : « le développement des échanges et l'amélioration de la compétitivité ».

La focalisation du soutien financier européen sur le Comité Inter-Etats de lutte contre la Sécheresse au Sahel (CILSS) est symptomatique de l'inefficacité des actions engagées par l'UE dans le domaine de l'intégration régionale de Lomé I à Lomé IV.

A la fois organisation de coopération thématique et d'intégration économique, le CILSS a réuni 20 % des fonds régionaux de l'UE, et 37 % des fonds versés aux organisations régionales. Les principales opérations ont été financées dans le domaine de la formation à la lutte contre la désertification, la diffusion des techniques de reforestation et de conservation des sols, la promotion des nouvelles sources d'énergie, et l'amélioration de l'information relative à la prévision et au suivi de la production agricole.

De son côté, la Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a reçu seulement 6 % des fonds de coopération régionale et n'a pas bénéficié d'assistance technique pour renforcer les capacités de gestion de l'organisation. Les appuis fonctionnels (études, séminaires) ont également été minimes. Le CEDEAO est pourtant à l'époque la seule organisation à regrouper l'ensemble des Etats d'Afrique de l'Ouest. Les dysfonctionnements et les conflits de leadership internes à la CEDEAO expliquent la faiblesse de l'aide européenne.

Ainsi, les partenaires retenus pour la coopération n'ont pas été les mieux à même de relever les défis de la régionalisation, car ils ont été choisis selon d'autres critères. Le Sahel est devenu l'espace régional privilégié par l'UE, principalement à cause de la grande sensibilité de l'opinion publique aux crises alimentaires. Or le Sahel n'est pas en soi un espace d'intégration économique viable ; mais un ensemble construit par l'aide extérieure autour des notions de crises alimentaires et de secours. Le seul espace d'intégration économique viable dans la région recouvre non seulement l'Afrique de l'Ouest mais également une partie de l'Afrique Centrale.

Si la pertinence des appuis régionaux de l'UE semble s'améliorer au début des années 1990, avec l'appui à la constitution puis au démarrage de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA), le décalage avec les zones d'intégration effective demeure, car une grande partie des échanges régionaux est polarisée par le Nigeria. « On peut dire que l'UEMOA apparaît davantage comme une structure de solidarité francophone qu'un véritable instrument d'intégration régionale », selon Igue (1996).

Il existe donc un réel décalage entre la demande d'intégration régionale et l'offre de financement de l'UE dans ce domaine. Ceci s'explique notamment par les formes de partenariat retenues. En effet, la préférence systématique donnée aux Etats et aux Organisations Intergouvernementales (OIG), qui tient à des logiques institutionnelles européennes rigides, empêche la prise en compte des attentes réelles en matière d'intégration régionale.

L'essentiel des financements régionaux apportés par l'UE passent un canal étatique. Or, les Etats d'Afrique de l'Ouest n'ont pas intérêt à une réelle intégration régionale, qui risque de leur faire perdre une partie de leurs sources de rente, comme l'aide au développement, l'exportation de produits primaires ou l'insertion dans le commerce international à partir de produits illicites. Ceci explique pourquoi les Etats ne délèguent que du personnel de faible qualification auprès des organisations régionales financées par l'aide extérieure, ne respectent pas leurs engagements financiers ou ne mettent pas en application les mesures nationales

d'accompagnement des projets régionaux. L'Etat n'est donc pas l'instance la plus appropriée pour mettre en œuvre les flux d'aide mais, quand une institution publique a été identifiée comme canal pour la mise en œuvre d'une action de coopération, les fonctionnaires de la Commission ont tendance à utiliser ce même cadre pour engager les actions ultérieures.

En définitive, les dispositifs de mise en œuvre de la coopération contraignent l'action au point de lui faire perdre une partie de sa pertinence.

** Les procédures communautaires sont excessivement lourdes, ce qui tend à favoriser les grands projets, qui permettent d'effectuer des économies d'échelle dans les coûts de transaction élevés liés à l'instruction et à la gestion des dossiers. Or, seul des actions souples et décentralisées contribuent à un apprentissage de l'intégration régionale par les acteurs ayant un réel intérêt au développement des productions et des échanges régionaux.*

** La marge de manœuvre des représentants de la Commission Européenne est limitée, contraints de mettre en œuvre des dispositifs normalisés même lorsqu'ils ne s'avèrent pas adaptés aux situations. On constate un manque effectif de coordination entre les différents représentants de la Commission : entre l'unité « Ajustement Structurel » et les unités géographiques ; entre les Délégations d'une même région ; entre les Délégations et les services de la DGVIII à Bruxelles. Le national prévaut toujours sur le régional, ce qui explique la faible capacité des Délégations à assurer le dialogue sur les politiques d'intégration régionale.*

COMMENTAIRES : Deux axes s'offrent à la réforme : au niveau des défis, une redéfinition du champs de compétence de la région, et au niveau des partenaires, le renforcement des acteurs qui ont le plus intérêt à l'intégration régionale. Le défi principal est d'inscrire l'intégration régionale dans une stratégie globale de subsidiarité. Ainsi, doit relever de la région, non seulement les actions classiques régionales (lutte contre certaines endémies, information agro-météorologique...) mais aussi les actions que l'Etat n'a plus les moyens d'assurer correctement et qui devraient être partagées à l'échelle régionale, comme l'enseignement supérieur ou la recherche scientifique.

Par ailleurs, le niveau régional est le lieu par excellence de la confrontation des résultats d'actions conduites à l'échelle nationale, en favorisant les échanges d'expériences et l'harmonisation des méthodes.

Enfin, le partenariat doit être recentré autour des opérateurs économiques, ce qui implique des changements au niveau des procédures de financement, comme la reconnaissance d'un droit à l'erreur, et la possibilité de décaissements de petits montants.

NOTES : Fiche basée sur : J. Egg et J. Coste, L'appui de l'Union Européenne à l'intégration régionale : une (double) projection trompeuse ? Le cas de l'Afrique de l'Ouest, in La Convention de Lomé en question, Paris, Karthala, 1998. Johnny EGG et Jérôme COSTE sont également des chercheurs, respectivement à l'INRA, Montpellier, et à l'IRAM (ONG), travaillant régulièrement avec le GEMDEV. Site Web du GEMDEV : <http://www.univ-paris1.fr/GEMDEV>.

JUSTAFRE, Claudine – 1999/01/19

Organisme : GEMDEV

Adresse : Centre Malher, 9 rue Malher, 75181 Cedex 04 Tél 01 44 78 33 15 Fax 01 44 78 33 88 e-mail gemdev@univ-paris1.fr

Document source : L'appui de l'Union Européenne à l'intégration régionale : une (double) projection trompeuse ? Le cas de l'Afrique de l'Ouest

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : INTEGRATION REGIONALE ; COOPERATION UE ACP

Relation entre acteurs :

Blocages : IGNORANCE DES VRAIS DEFIS

Propositions : STRATEGIE DE SUBSIDIARITE ; REVISION DE LA POLITIQUE D'INTEGRATION REGIONALE

Outils financiers :

Géographie : AFRIQUE OCCIDENTALE ; CILSS ; CEDEAO

L'image de l'aide extérieure auprès des Bamakois

Les jumelages font l'unanimité ; l'aide extérieure ne change rien au quotidien...

Au Mali, dans les conversations courantes internes au milieu de l'aide au développement, on entend trop fréquemment des clichés qu'on prend pour des réalités quant à la relation de la population malienne à l'aide extérieure. « Ils attendent tout de nous », « si demain la France se retire, il ne reste plus rien dans ce pays », « ils ne veulent pas se développer », sont quelques archétypes de ce discours qui dépassent bien souvent les murs des salons climatisés pour circuler au sein même des opérations de développement. Cette constatation affligeante est un des motifs qui ont impulsé l'élaboration d'une étude sur l'image de l'aide française à Bamako, dans le cadre d'un travail de thèse. Voici, hors du carcan méthodologique, quelques résultats obtenus à partir d'une enquête d'opinion intégrée à la recherche, portant sur 600 Bamakois, enquête réalisée en 1996.

Le thème de l'aide extérieure est perçue de façon paradoxale chez les Bamakois, et ce, surtout chez les jeunes, et notamment chez les étudiants. Il est fréquent qu'une même personne soit virulente sur les principes mêmes de l'aide et sur son fonctionnement, et encense parallèlement les opérations liées aux jumelages entre collectivités locales européennes et collectivités locales maliennes.

Sur ce point, on constate que ce type de coopération, et plus précisément le jumelage Angers-Bamako, fait l'unanimité. En effet, que ce soit à partir de l'enquête d'opinion qui contient deux questions sur le sujet, à partir du discours plus libres des agents de développement ou du discours télévisé, on ne recense aucune critique négative, ou même ironique sur la politique ou les réalisations liées au jumelage à Bamako. Et pourtant il n'est pas difficile de constater quelques errements dans la pertinence de l'utilisation des fonds : une route goudronnée inutile et inaccessible ou encore une maison du partenariat construite à grand frais (absorbant donc la quasi-totalité du budget annuel consenti par la ville d'Angers) qui n'est autre qu'une maison de passage (hôtel) pour les Angevins séjournant à Bamako.

Pourquoi les Bamakois et plus généralement les Maliens aiment tant les jumelages ? On leur a demandé et on s'est fait guidé dans l'interprétation des réponses par des sociologues et anthropologues. Pour ne garder que la raison qui nous paraît principale, on peut avancer les points suivants : le jumelage n'est pas une relation arrêtée dans le temps, comme le sont les projets et programmes de développement mais au contraire une relation qui se bâtit peu à peu dans le temps au gré des opportunités ; le jumelage est, à travers son vocabulaire, sa symbolique, basé sur des relations affectives (qu'elles soient réelles ou uniquement proclamées) et plus précisément sur une amitié, une alliance (concept qui implique des liens quasi-familiaux) ; dans le cadre du jumelage, les Bamakois à travers leurs représentants se positionnent avant tout en hôte (celui qui accueille). Ils sont donc jätigui, rôle d'autant plus important que la culture de l'accueil n'est pas un mythe, ici. Rôle naturellement valorisant qui coupe avec la relation donateur-bénéficiaire qui induit par la force des choses une forme de domination. Il n'y a pas de donneurs de leçon positionnés d'emblée tels, mais plutôt une relation de mutualité relative. L'invité arrive avec des « cadeaux ». On le voit, on n'est pas sur le même registre que l'aide « classique ».

Il ressort fortement que les Bamakois voient les bienfaits de l'aide au niveau de leur ville ou de leur pays mais ne se sentent pas concernés ou bénéficiaires personnellement. En effet, à la question « qu'est-ce que l'aide extérieure a changé pour vous, personnellement », on ne trouve qu'une faible minorité de personnes (essentiellement des fonctionnaires et des responsables d'association) qui répondent autre chose que « rien ». Parmi les programmes ou réalisations financés par l'aide extérieure, c'est de loin les plus visibles physiquement qui ont le plus de notoriété spontanée. Ainsi le pont du Roi Fadh, financé par l'Arabie Saoudite, constituent-il la réalisation la plus citée par les Bamakois interrogés. La construction d'écoles est dans une moindre mesure souvent citée, et c'est plutôt à la France qu'on attribue ce secteur (avec en deuxième bailleur cité : le Canada). Dans le palmarès des pays les plus aidant, l'Europe aux yeux des Bamakois est très peu présente. La France est citée en premier, suivi par l'Allemagne, le Canada, la Chine. Chez les cadres fonctionnaires, on note une plus forte tendance à citer l'Allemagne ainsi que la Chine.

Aux questions tendant à dégager les « raisons de l'aide française », lesquelles nous paraissent centrales dans le questionnaire, les Bamakois parlent avant tout d'intérêt, puis de raisons historiques liées à la colonisation. Les raisons altruistes, humanitaires ou intégrant le concept du développement arrivent bien derrière. Notons que plus le niveau scolaire des personnes interrogées est élevé, plus les raisons liées aux intérêts politiques, économiques et culturelles de la France sont évoquées. Les raisons historiques sont particulièrement citées par les jeunes, ce qui recoupe les résultats de l'analyse des rédactions d'élèves âgés de 15 à 18 ans, où l'on voit clairement l'importance de la colonisation française dans la perception actuelle des liens entre le Mali et la France.

Le secteur de la santé est relativement peu cité parmi les réalisations dues à l'aide extérieure, et il est étonnant de constater que les projets concernant le Sida sont quasi-invisibles pour les Bamakois, quelque soit leur âge. Il en est de même des programmes d'assainissement.

COMMENTAIRES : L'enquête met aussi en avant la différence qui existe entre le concept d'aide tel qu'il apparaît au travers de l'aide internationale, et celui qui apparaît à partir de l'aide intra-familiale et inter-réseau.

En langue bambara, on utilise d'ailleurs deux mots différents : le premier signifiant plus précisément « assistance » et le second « contribution à l'épanouissement ».

Les développeurs préféreraient certainement le contraire !

NORAY, Marie-Laure de – 1999/01

Organisme :

Adresse :

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : RELATION INTERCULTURELLE ; PERCEPTION DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT ; OPINION PUBLIQUE ; COOPERATION FRANÇAISE ; CONCEPT D'AIDE ; JUMELAGE

Relation entre acteurs : JUMELAGE ANGERS BAMAKO

Blocages :

Propositions :

Outils financiers :

Géographie : MALI

Localisation : BAMAKO

Le programme de Développement Municipal en Afrique de l'Ouest et Centrale, pour la promotion d'un nouveau développement axé sur les collectivités locales et leur partenariat avec les bailleurs de fonds

Le PDM, un exemple de coopération européenne avec une institution inter-africaine : une plate forme supranationale d'observation des enjeux et dysfonctionnements de la coopération entre l'Union Européenne et l'Afrique

1- LE PDM :

M. J-P. E Mbassi assure actuellement la fonction de coordinateur régional du PDM ainsi que de secrétaire général de la Coordination des Associations Mondiales des Villes et Autorités Locales (Genève). « Le PDM accompagne le processus de décentralisation en Afrique et développe un partenariat entre la communauté africaine et les bailleurs de fonds ».

« L'idée du PDM a procédé d'une série de réunions à partir de 1989 où il apparaissait nettement que les collectivités locales devenaient de plus en plus des acteurs pertinents dans les enjeux institutionnels africains à venir ». M. Mbassi ajoute : « aucun bailleur de fonds (BF) n'avaient envisagé cela. D'où l'idée de réunir les collectivités locales africaines et les BAILLEURS DE FONDS. Il s'agissait de la Banque Mondiale, le Programme des Nations Unies pour le Développement et la Coopération Française. Désormais ce sont les Coopérations Canadienne et Française, la Banque Mondiale et de l'Union Européenne (UE) ».

« L'activité du PDM, dont le siège est au Bénin, peut-être présentée en deux phases ; au cours de la première, de 1992 à 94, l'objectif était d'animer la réflexion régionale et nationale sur la décentralisation. Avec les élections municipales une seconde phase, de structuration du mouvement municipal africain a commencé, correspondant à l'identification des outils de renforcement des municipalités ».

« Sur ces bases le PDM a structuré son activité autour de huit programmes comportant chacun un aspect construction des capacités, structuration et mise en réseau des acteurs ainsi qu'une mise en place d'outils d'évaluation. Ils portent sur :

- l'activité de constitution d'appui des politiques nationales de décentralisation,*
- la recherche sur la décentralisation et les politiques sociales, l'économie et les finances locales,*
- l'action des collectivités locales au service des populations,*
- la communication,*
- l'appui aux associations locales (APL)*
- l'Africité ».*

La coordination de ces programmes est assurée par une structure transversale de gestion des fonctions. Or, M. Mbassi souligne que « cette fonction (la plus importante) n'est pas financée. Cela révèle l'ignorance des bailleurs de fonds de ce qu'est l'appui institutionnel. On n'aime pas le financement structurel qui permet l'appropriation, l'institutionnalisation de l'outil. On reste dans la logique bailleurs de fonds en finançant nos programmes qui ressemblent à des projets ».

Il ajoute que « tous les instruments de coopération ont été élaborés pour la gestion de projet donc toute mutation vers une approche en termes d'appui institutionnel constitue un véritable big-bang nécessitant de reformuler toute l'instrumentation sur lesquelles les institutions bailleurs de fonds ont basé leur vie ».

2- LE PDM ET L'UNION EUROPEENNE :

« Dans ce cadre, l'UE finance surtout le programme APL dans ses volets structuration du mouvement municipal, formation de cadres municipaux et surtout le développement de l'approche décentralisée ». Ce financement relève de la ligne budgétaire de la Commission Européenne consacrée à la promotion de la coopération décentralisée.

– M. Mbassi estime que « les négociations avec l'UE ont été pénibles ; la convention devait être signée en Janvier 1998, elle l'a été seulement en Novembre. Ce retard est en partie dû au fait que parallèlement la Cour de Comptes mettait l'embargo sur certaines lignes budgétaires de la Commission au regard des malversations relevées. Ainsi, plus que jamais, l'UE était sous l'ordre des comptes. On ne demande pas du contenu ».

– « On a été contraint d'accepter des choses non acceptables sur des détails qui détournent les orientations de la convention. Par exemple, nous voulions des consultants locaux recrutés à un certain niveau et devant donc être payés en conséquence. La question des ressources humaines est fondamentale, de sa compétence, de son caractère autochtone dépend pour une grande part, la maîtrise du projet et de l'appropriation de celui-ci. Or, les plafonds, les procédures de l'UE ne permettent pas de recruter des consultants nationaux intéressants par rapport au marché de la consultance. On se retrouve donc avec des évaluateurs privés Occidentaux, payés dix fois plus que ce que l'on propose pour les autochtones ».

« Ainsi, au-delà du discours, dans l'instrumentation de la Commission tout va dans le sens inverse du développement d'un partenariat réel et donc de la maîtrise de leur développement par les africains eux-mêmes ».

Désormais, le PDM pour présenter ses projets passe par le biais d'institutions interafricaines. Du fait de leur caractère régional la négociation véritable, avec les bailleurs. De plus, ils ont une vision macro-économique correspondant mieux à l'UE ».

– Pour lui « la CD est une forme de coopération participant du courant de la décentralisation, or l'instrumentation au niveau de l'UE va en sens contraire :

* les procédures du Fonds Européen de Développement sont fondées sur un mauvais instrument (le Programme Indicatif National) dont les mécanismes de définition et de mise en œuvre sont trop centralisés. La Commission fait des dons et exige que ceux-ci soient rétrocédés en dons. Or, seul l'emprunt est éducatif. Le don génère la multiplication des investissements en infrastructures et non la responsabilisation, l'appropriation et donc leur entretien.

* la ligne budgétaire de la Commission pour la CD finance de gros projets et l'Afrique à très peu bénéficié de financements dans ce cadre. Pourtant cette ligne d'impulsion a permis, avec peu de moyens, de faire de très bonnes choses sur le plan structurel.

– Selon M. Mbassi « l'apport de l'UE ne doit pas se résumer à ce que le Fond Européen de Développement met en œuvre ; c'est ignorer que les priorités et les critères d'évaluation doivent être définis par la population. Ainsi la procédure d'élaboration du PIN doit être revisitée par la décentralisation. De plus, la volonté de l'UE d'agir dans ce domaine doit se manifester par une augmentation de la ligne budgétaire CD ».

– Il ajoute que « l'UE est bien placée pour développer ces niveaux pertinents (régionale et locale) de la coopération. En effet, elle a construit le modèle de l'intégration régionale tout en maintenant dans cet espace la diversité des collectivités locales. L'UE est très aguerrie sur les questions de décentralisation ».

– « La coopération avec l'UE est certes plus humaine et les niveaux actuels de coopération (régionale, national, local) sont tout à fait adéquats. Mais se pose la question de l'instrumentation et du véritable partenariat qui ne peut plus se concevoir comme le bien commun défini par l'Etat mais il relève désormais d'une gestion partagée. C'est dans cette perspective que les projets de coopération doivent être définis. Et l'avenir de la CD doit être interafricain ».

COMMENTAIRES : Les commentaires sur la coopération de M. J-P E. Mbassi mettent en avant les caractéristiques actuelles de la coopération européenne : financements par projet, en infrastructure, statut de cofinanceur de l'UE et non de partenaire, étape de mise en œuvre des projets souvent négligée, les procédures vident de sens les projets...

Ce sont autant révélateurs du degré de paradoxe atteint par celle-ci, dans le décalage qu'il y a entre la volonté de l'UE en matière de CD et ce qui se réalise sur le terrain. Cela se traduit par un dysfonctionnement évident de cette coopération, qui dans les principes prend la bonne direction mais ne suit pas au niveau de l'instrumentation.

NOTES : Fiche basée sur l'entretien avec : M. J-P Elong Mbassi le 7/01/1999.

BELLINA, Séverine – 1999/01/24

Organisme : Centre d'Etudes et de Recherche en Administration Publique ; Faculté de Droit ; Université Pierre Mendès France ; Grenoble II

Adresse : 60, rue Théodore Ravanat 38340 VOREPPE France ; Tél : 04.76.50.05.04 ; Email : sbellina@caramail.com ; 9056827@etud.upmf-grenoble.fr

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : AUTORITES LOCALES ; COOPERATION DECENTRALISEE ; COOPERATION REGIONALE ; COMMERCE ; MARCHÉ DE LA COOPERATION ; DECENTRALISATION

Relation entre acteurs : ANTIPARTENARIAT ; OBSERVATOIRE INTERAFRICAIN

Blocages : LOGIQUE COMPTABLE ; SOUS ESTIMATION DES RESSOURCES HUMAINES ; LOGIQUE DES BAILLEURS DE FONDS

Propositions :

Outils financiers : FED

Géographie : AFRIQUE DE L'OUEST

Les limites de l'aide européenne

Constats et propositions

Dans l'histoire de la Commission Européenne et de la relation avec les acteurs, la notion de coopération décentralisée a permis et mis en évidence une évolution. Le fait le plus marquant de cette évolution se manifeste par des changements en profondeur au niveau des champs d'interventions et des interlocuteurs. Ainsi, il y a une implication de l'Europe dans des régions, dans des préfectures, ce qui n'était pas le cas auparavant et parallèlement, des acteurs de la société civile, principalement des ONGs et des municipalités, se voient associés aux actions qu'entreprend la communauté européenne.

Donc, changement de niveaux géographiques d'intervention et changement d'interlocuteurs. La difficulté demeure de savoir où se situe l'Etat, interlocuteur toujours privilégié de Bruxelles.

Cet aspect est certainement un début de changement tout à fait intéressant. Mais il n'en reste pas moins que d'une manière générale, on peut mettre le doigt sur les limites en matière d'aide européenne :

1. Cadre Normatif :

Les activités de la communauté sont encadrées par des textes et notamment des exigences en matière de normes, sont souvent incompatibles avec les réalités des populations.

Par exemple, si l'on veut vraiment que la majorité de la population, y compris les plus pauvres, bénéficient d'équipements, il faudrait revoir ces équipements imposés par l'UE, du point de vue de l'accessibilité et des coûts. La mini-norme ne veut pas dire norme inadéquate ou réservée aux plus misérables ; elle veut dire choix réaliste entre ce qui est possible maintenant avec les ressources existantes et ce qui peut être apporté ayant un impact réel sur les groupes. Doit-on réaliser ces infrastructures en tenant compte de critères qualitatifs ou accepter des normes beaucoup plus souples qui permettront de travailler à un coût bien moindre ?

2. Vision euro-centriste.

L'UE a une vision très réductrice : pour elle, il n'existe qu'une solution à tel problème et cette solution, comme par hasard, c'est la solution moderne, c'est-à-dire euro-américaine. Dans la logique des marchés, c'est seulement depuis 3 ou 4 ans que l'on a introduit les questions suivantes :

** Est-ce que cette manière de faire permet aux entreprises nationales d'intervenir ou au contraire nécessite presque automatiquement l'intervention de grandes sociétés internationales ?*

** Est-ce que la solution choisie contribue à multiplier les possibilités de travail dans la population ?*

** Existe-t-il une valeur pédagogique du chantier ou pas ?*

** Ce qui a été fait est-il capitalisé et où ?*

Cette énumération montre qu'il y a encore du chemin à faire.

3. Contradiction de logiques :

Le questionnement le plus grave porte sur la manière dont peuvent devenir compatibles un souci de rigueur au Nord et une besoin d'élasticité au Sud. L'exigence de comptabilité extrêmement détaillée et le contrôle financier peuvent-ils avoir des conséquences favorables au Sud ? Rien n'est moins certain puisque, dans la majorité des projets, le souci de ceux qui les gèrent au niveau de Bruxelles est qu'il y ait conformité entre un document écrit et des réalisations de terrain justifiées n'importe comment. Cette concordance souhaitée maximale par Bruxelles ne risque-t-elle pas d'orienter les exécutants de ces programmes vers des vues réduites et d'entraver considérablement l'action ? Est-ce qu'elle ne donne pas priorité aux gestionnaires comptables sur le véritable entrepreneur ou animateur ? Il y a un danger que la mentalité comptable efface celle de ceux qui initient et créent.

4. Pas de souci de mise en relation des expériences.

Dans l'action de l'Europe, on ne trouve pas non plus un souci d'échanges entre des expériences du même type, par exemple sur les bidonvilles. Le danger alors est qu'on relance perpétuellement des opérations dites pilotes qui sont analogues à celles menées dans d'autres pays, 20 ans auparavant.

5. Pas de vision globale et prospective de l'action.

Il serait nécessaire de changer les perspectives morcelées, trop spécifiques.

Trop souvent, on ignore les contextes environnementaux, sociaux, économiques et politiques dans lesquels on agit au profit d'une approche complètement sectorialisée. La consultation préalable et la réflexion partagée ne sont pas du temps ni de l'argent perdu.

Ensuite, il faut cesser de considérer une opération comme une fin en soi. Il ne devrait y avoir aucun projet qui ne comporte une séquence prospective. Ex : quand on creuse un puits en milieu pastoral, il faut se poser impérativement des questions telles que : qu'est-ce que cela signifie dans le contexte ? ; est-ce en cohérence avec l'évolution rapide du monde pastoral, aux besoins du pays, à la capacité des acteurs à gérer leur terroir ?
Pas de projet sans réflexion prospective.

6. Pas de prise en compte des défis réels des pays.

L'aide européenne devrait faire un investissement plus sérieux, dans la durée, au risque de délaisser les défis posés par les pays eux-mêmes.

Un bel exemple est constitué par l'économie populaire urbaine, largement absente des actions de l'aide européenne, entétée pendant très longtemps sur les campagnes. Or, ce sont désormais les capitales qui vont décider positivement ou négativement de l'évolution d'un pays. Ne pas prendre sérieusement en considération cette réalité urbaine conduira inévitablement à de graves aberrations.

Quand l'Europe porte une large attention à l'ajustement structurel, elle devrait être plus consciente des aspects néfastes de cette politique. Est-ce le rôle de l'Union européenne d'être complice de ces politiques ? Elle devrait plutôt remarquer que les besoins essentiels de la moitié de la population de ces grandes villes sont satisfaits (et à un moindre coût) grâce à l'économie populaire : se loger, manger, se vêtir... Il n'y a pas d'alternatives à cette économie populaire au moins pour les 10 prochaines années.

Ainsi la prise en compte de l'économie populaire de la part de Bruxelles mériterait d'être affirmée avec plus de netteté. Il faut la valoriser comme l'un des aspects clés du développement. Le chemin commence à se faire, mais il est essentiellement axé sur le renforcement des PME, ce qui n'a qu'un intérêt très limité. Ce n'est pas du tout un accroissement des ressources pour les pauvres.

7. Pas de priorité aux plus pauvres.

L'action européenne n'a pas d'effets sur les contraintes d'ordre législatif et réglementaire qui entravent les activités des plus pauvres. Réglementations d'ailleurs souvent purement copiées sur un pays de référence, en l'occurrence, la France.

8. Absence d'une logique d'acteurs.

Il faudrait aussi arrêter de considérer un programme uniquement sous l'angle des chiffres et considérer plutôt les groupes partenaires : quelles sont les réalités de ces groupes, leur expérience, leurs limites. Il s'agit donc de faire beaucoup moins confiance à des textes, à des règlements, à des chiffres, qu'à un ensemble humain qui a montré sa capacité de réussite.

9. Pas de prise en compte des processus dans la durée.

A des fins surtout de contrôle, on piège des projets dans des délais trop courts. Il vaudrait mieux s'assurer de l'existence d'une durée suffisante pour que les choses soient mises en œuvre et réalisées avec la plus grande souplesse. On ne peut pas à la fois affirmer que les groupes de base ont un pouvoir de décision et en même temps les rendre prisonniers d'une grille de réalisations échelonnées selon un timing précis.

Il faut aussi réintroduire la notion de risque, c'est-à-dire accepter qu'il y aura des échecs.

10. Les évaluations comme outil de contrôle.

Un jour, un évaluateur vient en Casamance évaluer un projet dans lequel il était stipulé la construction d'étables en parpaing de ciment. Or en Casamance, il y a beaucoup de bois déjà tombé et les éleveurs avaient pu réaliser les étables avec le bois disponible qui aurait pourri s'il n'avait pas été utilisé. Il a fallu indiquer cette substitution dans le rapport (elle avait d'ailleurs entraîné un coût moins élevé). Cela a fortement fâché l'expert qui a été jusqu'à réclamer qu'on lui dise le nombre de paquets de clous utilisés pour clouer les planches.

NOTES : Jacques BUGNICOURT est Secrétaire exécutif d'ENDA Tiers-Monde

BUGNICOURT, Jacques – 1999/01/30

Organisme : ENDA Tiers-Monde

Adresse : BP 3370 Dakar. Tel : (221) 21.60.27. Fax : 221 22.26.95. Email : enda@enda.sn

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : COOPERATION UE ACP ; COOPERATION DECENTRALISEE ; LIMITES DE L'AIDE EUROPEENNE

Relation entre acteurs : RELATION UE ONG POPULATION

Blocages : FACTEURS DE BLOCAGE

Propositions : REVISION GLOBALE DE L'AIDE EUROPEENNE

Outils financiers :

Géographie : PAYS ACP

Fédérer donateurs et bénéficiaires autour d'analyses globales d'impact

L'évaluation est rarement une occasion d'apprentissage, de dialogue et de réforme

On constate que le système d'évaluation contribue peu à une réforme des pratiques de l'aide vers une plus grande efficacité. Le programme Coopération 21 du Club du Sahel, analysant 20 ans d'aide à la région sahélienne, a recensé entre 1000 et 2000 évaluations pour l'ensemble du système d'aide concernant la région. Ces documents sont pour la plupart volumineux, portant avec beaucoup de détails sur des actions ponctuelles, et ont été pour l'essentiel lus par un très petit nombre de personnes. En effet, ces documents sont souvent confidentiels, et ont en tous les cas peu circulé. Ils est aujourd'hui difficile de se les procurer et ne font l'objet d'aucune (ou presque) communication entre différentes agences.

Le système est donc cloisonné entre les différents donateurs et leurs partenaires, mais il l'est aussi à l'intérieur des agences. Les évaluations y font rarement l'objet de débats internes élargis. Lorsqu'un diagnostic d'évaluation débouche sur des réformes difficiles à entreprendre, ces dernières peinent à être relayées par un processus interne aux administrations donatrices. D'autant plus que les services d'évaluation occupent souvent une position non stratégique dans les agences de coopération. L'absence de débat et de relais des résultats d'évaluation limite leur impact.

Cette confidentialité et ce manque d'influence se retrouvent de manière bien plus prononcée dans les pays sahéliens bénéficiaires des actions concernés. L'évaluation est un processus totalement dominé par le donateur où les bénéficiaires jouent un rôle mineur. Souvent, les bénéficiaires ou les autorités ne sont même pas destinataires des rapports d'évaluation. Plus généralement, l'évaluation est très rarement l'occasion d'un dialogue interne aux institutions bénéficiaires et plus encore d'un dialogue entre partenaires.

Enfin et surtout, les évaluations sont circonscrites dans le champ étroit (institutionnel, spatial, temporel et thématique) d'un instrument particulier. Cela les empêche le plus souvent d'aborder la question de l'impact de manière pertinente. Chacun sait que les effets indirects, les effets de reproductibilité, de diffusion et de soutenabilité sont fondamentaux pour les actions de développement.

Souvent c'est en dehors du champ de l'action proprement dit que les effets les plus importants sont enregistrés. Le succès des actions de conservation des eaux et du sol au Burkina Faso se mesure davantage en constatant la diffusion de certaines techniques (diguettes) en dehors du champ des projets, qu'en analysant le bien fondé des actions de ces projets. A l'inverse l'effet négatif de déstabilisation de l'administration obtenu par le dépeçage de certains ministères sous forme de projets-enclaves ne peut se mesurer que si l'on adopte une optique globale dépassant précisément celle de chacun des projets considéré séparément.

L'évaluation nous apprend généralement peu sur l'impact à long terme, sur l'impact de l'ensemble de l'aide et non d'une aide particulière, sur l'impact des actions d'aide en dehors de leur champ d'actions (diffusion des connaissances et des innovations) ou sur leur contexte institutionnel, social ou économique. Or ces aspects sont fondamentaux pour dialoguer avec le partenaire et orienter une éventuelle réforme de l'aide.

COMMENTAIRES : Il ne faut pas s'étonner que l'on déplore régulièrement le manque de mémoire collective des systèmes de coopération. Le rôle d'apprentissage, de dialogue et même de mesure d'impact de l'évaluation est tout à fait second dans la plupart des cas. L'évaluation est avant tout une procédure interne au bailleur de fonds (parfois même un rituel) dont les objectifs premiers (tout à fait respectables) sont de servir d'aide à la décision pour réorienter les actions ou en décider de nouvelles, et parfois de juger de la conformité des actions entreprises avec les règles en vigueur (audit). Il s'agit d'un instrument particulier faisant partie du cycle du projet ou du programme, jugeant de l'action d'invidus précis, et dont la confidentialité, la faible participation au renforcement du partenariat et de la mémoire collective et le manque d'intérêt pour la mesure d'impact global découlent de sa mission étroite et particulière.

De telles évaluations sont nécessaires pour le fonctionnement administratif des agences, mais elles sont à la fois exigeantes en ressources et faiblement productrices d'expérience. Elles devraient laisser une place à d'autres types d'instruments résolument tournés vers l'apprentissage collectif, l'appréhension de l'impact global et de long terme et le dialogue entre partenaires.

Pour un pays sahélien par exemple, le système d'aide – une vingtaine de bailleurs de fonds, plus d'une centaine de projets, plus d'une centaine d'ONG – tente d'atteindre simultanément des milliers de micro-résultats particuliers. L'évaluation du système en référence à cette multitude de résultats ponctuels risque de conduire à une course épuisante pour les institutions sahéliennes et donatrices, et dans le même temps de faire perdre de vue les impacts globaux vus à un niveau plus large.

Il faudrait en effet que l'évaluation soit au contraire l'occasion de changer de temps en temps de perspective : de ne plus se placer du point de vue ponctuel de l'instrument d'aide – avec ses experts, ses bénéficiaires, son champ de compétence, ses résultats attendus –, mais du point de vue global et de long terme du pays, secteur ou région bénéficiaire. Bien entendu, un système d'évaluation national performant situé dans le pays bénéficiaire serait pour cela la solution idéale. Mais, on en est dans la plupart des cas encore loin, et il faut aussi compter sur une inflexion des systèmes d'évaluation des donateurs.

De tels instruments n'existent pratiquement pas à l'heure actuelle. Les évaluations conjointes entre donateurs sont par exemple extrêmement rares (sauf s'il y a au départ un projet conjoint). Chaque évaluation regarde en détail une pièce du patchwork, mais aucun instrument n'a pour mission de juger a posteriori si l'ensemble est harmonieux.

Des analyses d'impact collectives thématiques et sectorielles pourraient jouer ce rôle de réflexion, d'apprentissage et de partenariat. Leurs résultats pourraient alors être suffisamment appropriés et relayés par les acteurs concernés pour réellement peser sur les réformes du système de coopération.

NOTES : Le programme Coopération 21 est une tentative de bilan de 20 ans d'aide à la région sahélienne. Il a été conduit par le Secrétariat du Club du Sahel (OCDE/Paris).

NAUDET, David – 1999/01/29

Organisme : DIAL

Adresse : 4 rue d'Enghien, 75010, PARIS. Tel 33/1 53 24 14 50, fax 33/1 53 24 14 51, E-mail dial@dia.pr.fr

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : COOPERATION AU DEVELOPPEMENT ; EVALUATION DE PROJET ; FONCTION DE L'EVALUATION ; LEÇONS DE L'EVALUATION

Relation entre acteurs :

Blocages : CONFIDENTIALITE DE L'EVALUATION ; ABSENCE DE DEBAT ; IMPACT LIMITE DE L'EVALUATION ; MANQUE DE MEMOIRE COLLECTIVE DE LA COOPERATION ; BUREAUCRATISATION DE L'EVALUATION ; MANQUE DE VISION

Propositions : OUTILS D'APPRENTISSAGE COLLECTIF ; CAPITALISATION D'EXPERIENCE ; CREATION DE SYSTEMES D'EVALUATION NATIONALE ; ANALYSE D'IMPACT COLLECTIVE ; RENOUVELLEMENT DE L'APPROCHE D'EVALUATION

Outils financiers :

Géographie : SAHEL

Les ingrédients de l'innovation dans le partenariat

L'approche flexible de la Coopération Suisse

Consciente des limites et des pièges de l'approche projet, la Direction du Développement et de la Coopération (DDC) Suisse met en œuvre des démarches qui misent sur l'initiative et la responsabilisation des acteurs des pays partenaires.

Un certain nombre d'exemples témoignent d'actions où la démarche de partenariat a réellement mis le partenaire dans le rôle de concepteur et d'acteur de son propre développement. Ainsi peut-on citer l'exemple de 6S, de la FUGN et de la FONGS (Fédérations d'associations paysannes), de l'Association Tin Toua (alphabétisation), de l'APESS (association d'éleveurs) ou de la Commission Nationale de Décentralisation au Burkina Faso, comme partenaires accompagnés par l'action de la DDC. La démarche d'accompagnement s'est souvent mise au service des projets de leaders porteurs de vision. Elle a utilisé un certain nombre d'instruments novateurs : fonds souples, approche consortium, fonds communs fongibles multi-donateurs...

La DDC s'est appuyée sur une démarche propre, en perpétuel renouvellement, que l'on peut schématiser en retenant un certain nombre des principes qui la sous-tendent.

- * Partir des enjeux des acteurs de terrain et non pas de l'application d'un programme ou d'une stratégie.*
- * Définir les champs d'activité à partir des contextes : le « quoi faire » ne peut précéder l'analyse des contextes et doit ressortir de l'engagement des acteurs eux-mêmes.*
- * Accompagner les efforts des acteurs du Sud, c'est-à-dire s'adapter au rythme et aux ressources du partenaire et fonder le plus possible l'appui donné dans la gestion du partenaire.*
- * Aider les acteurs à développer leurs propres instruments de gestion, de pilotage, de suivi et de contrôle financier, et donc inclure la construction des instruments dans le cadre de la relation de partenariat plutôt que d'imposer ses propres instruments.*

Ces principes ont permis, non sans problèmes, la réalisation d'expériences de développement où la coopération est parvenue à s'inscrire dans des enjeux et des logiques ascendantes provenant des acteurs, rompant ainsi avec le schéma classique où la logique institutionnelle descendante de la coopération écrase les initiatives, les ressources et les capacités locales.

COMMENTAIRES : La question que l'on doit se poser devant l'expérience de la DDC est : quels sont les éléments qui ont permis cette innovation dans le partenariat, alors que la plupart des agences de coopération semblent avancer très difficilement dans cette voie ? Une première réponse : ce sont les hommes concernés qui ont permis cela, et en particulier quelques-uns d'entre eux qui ont joué un rôle très important d'inspirateurs de ces innovations. Mais à côté de cela quels sont les éléments de contexte institutionnel qui ont permis à ces innovateurs de s'exprimer et aux innovations de se développer et de convaincre ?

Dans ce sens, trois de ces éléments me semblent avoir joué un rôle prépondérant ;

1/ La nature du cadre stratégique.

L'exercice de la coopération est régi par une loi spécifique de 1976, autorisant notamment le partenariat avec des partenaires civils. Le cadre stratégique de la DDC est fixé par quelques documents de référence (principes de la coopération suisse, image directrice de la DDA – aujourd'hui DDC), qui accorde une grande importance à la démarche. Le premier des principes de coopération est d'ailleurs : « la coopération suisse au développement est un apport extérieur complémentaire, destiné à soutenir des processus de développement dont les acteurs sont surtout et d'abord les sociétés du Tiers Monde ». Les indications en terme de contenu (domaines d'actions) sont larges et permettent et même recommandent une large adaptation aux priorités des acteurs et aux spécificités des contextes. Il en résulte un cadre stratégique souple propice à un partenariat réellement négocié.

2/ L'existence de nombreux degrés de souplesse dans la mise en pratique effective de la coopération et principalement, l'absence d'une programmation financière globale rigide par thème et champ géographique. La nature du cadre stratégique fait qu'il ne débouche pas sur des enveloppes financières par thème ni « ex ante » ni « ex post ». La programmation financière géographique est effectuée sur une base régionale, et les enveloppes pays sont facilement modulables en cours d'année sur cette base régionale. Il existe même une certaine souplesse entre allocations régionales ; des ré-allocations infra-annuelles entre régions sont pratiquées à l'occasion. Ces éléments atténuent la pression à la dépense afin de remplir des « cases prédéterminées ».

La planification est elle même souple, s'attachant surtout aux finalités plus qu'à la définition précise d'objectifs et d'activités. Elle ne se pratique pas d'emblée sur une base temporelle, ni sur une base géographique : les activités prévues ne sont précisément ni datées, ni localisées a priori. Elle repose dans un premier temps sur un accord avec les partenaires sur les finalités. Ensuite, en cours de processus, les partenaires peuvent alors

préciser progressivement la programmation des objectifs et activités. Cette programmation est ensuite régulièrement suivie, toujours en partenariat, sur une base trimestrielle afin de lui permettre une constante adaptabilité. Cette programmation flexible s'appuie sur un certain nombre d'instruments souples tels que les fonds non affectés d'avance ou les crédits d'objet portant sur une finalité définie mais sur une période de temps adaptable. Cette souplesse de programmation technique et financière est un outil indispensable au partenariat avec des institutions fragiles, dans le sens où il permet une élaboration commune permanente et patiente des objectifs et des activités en cours d'action, selon une approche de type processus.

La pratique de la fongibilité des crédits suisses est également admise : les fonds d'appui peuvent être apportés comme une partie non distinguable du budget du partenaire, nécessaire pour exécuter son programme global. Cette pratique permet d'éviter de découper les programmes du partenaire entre parties finançables et parties non finançables et ainsi préserver la cohérence et la maîtrise de ces programmes. Elle permet aussi que les fonds gérés par le partenaire le soient selon une procédure unique.

Les fonds suisses sont entièrement déliés, ce qui est un facteur de souplesse supplémentaire permettant d'éviter toute contrainte au libre choix des fournisseurs de services avec les partenaires.

Enfin, à l'image de la plupart des coopérations, des fonds souples sont mis à la disposition des sections régionales et des bureaux nationaux pour mettre en route, au gré des opportunités, des actions d'un petit montant sans justification « ex ante ».

Cette souplesse dans la programmation a pour contrepartie une grande attention donnée au suivi, à la justification ex post et au compte rendu d'activité : dans les cas où cela est possible, le partenaire bénéficiant des fonds s'acquitte lui-même de ce compte rendu, la pratique des audits externes étant par ailleurs admise et encouragée. La fongibilité des fonds s'accompagne d'un soutien au partenaire dans la définition des ses procédures de programmation et de gestion.

3/ La constitution progressive d'une forte culture spécifique.

Cette culture est imprégnée des principes évoqués ci-dessus. La gestion du personnel a sans doute joué un rôle prédominant dans la consolidation de cette culture. Une grande stabilité a marqué les affectations géographiques et le personnel de la DDC dans son ensemble. En même temps, la plupart du personnel a eu une longue expérience de terrain. Cette stabilité dans les contextes d'appui a fait que les partenaires principaux (et les chargés de programme pour la plupart nationaux) ont sans doute largement influencé la constitution de cette culture. La culture d'« entreprise » de la coopération n'a donc pas joué un rôle descendant de « modèle » à appliquer dans les pays partenaires, mais a été en elle-même un élément de partenariat en mixant des éléments descendants et des éléments ascendants. Les responsables de programme préféreront souvent être en porte-à-faux avec les procédures internes qu'en porte-à-faux avec les partenaires.

Ces innovations ne vont pas sans un certain nombre de désagréments et de nouveaux questionnements (une plus grande prise de risque ne va pas sans contrepartie) qui ne sont pas l'objet de cette fiche. Il ne s'agit pas de présenter un modèle idéal mais de comprendre les éléments institutionnels (en plus des éléments humains) qui ont permis le développement d'une forme de partenariat original, afin de mieux comprendre les voies de l'innovation en matière de coopération.

NOTES : Cette fiche s'appuie sur l'exemple de la section Afrique de l'Ouest de la DDC. Voir : Document d'Orientations Stratégiques de la Section Afrique Occidentale, DDC, Suisse, juin 1998.

NAUDET, David – 1999/02/07

Organisme : DIAL

Adresse : 4 rue d'Enghien, 75010, PARIS Tel 33/1 53 24 14 50, fax 33/1 53 24 14 51, E-mail dial@dial.prd.fr

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : COOPERATION AU DEVELOPPEMENT ; COOPERATION SUISSE ; STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT ; PROCEDURES DE FINANCEMENT

Relation entre acteurs : CONDITIONS D'UN PARTENARIAT INNOVANT ; LOGIQUE D'ACTEURS

Blocages :

Propositions : CADRE STRATEGIQUE LEGER ; PROCEDURES SOUPLES ; PROGRAMMATION TECHNIQUE ET FINANCIERE SOUPLE ; CULTURE DU PARTENARIAT

Outils financiers : FONDS SOUPLES ; FONDS NON AFFECTES ; FONGIBILITE DES FONDS ; FONDS DELIES

Géographie : AFRIQUE DE L'OUEST

Inventer de nouveaux outils pour préparer et conduire

L'appui aux dynamiques sociales

L'instrument projet-programme cherche à maîtriser ensemble quatre fonctions de planification : préparer la décision d'aider durant telle période, fixer le couple « objectifs à atteindre / moyens à utiliser », programmer les modalités d'exécution dont un calendrier et un budget, enfin faciliter l'évaluation par comparaison entre prévu et réalisé. Cherchons, fonction par fonction, par quoi remplacer en tout ou partie l'instrument projet-programme pour être mieux à même de soutenir un processus de dynamique paysanne.

** La décision d'appuyer un processus*

L'idée principale est de ne pas décider d'aider à partir d'une étude de faisabilité et de programmation. Ceux qui décident d'apporter un appui choisissent, en réponse à une demande d'un partenaire, d'entamer avec lui une phase qui ressemble un peu à ce que sont (ou qu'étaient !) les fiançailles. On s'est promis de coopérer à long terme, et les premiers pas effectués ensemble sont ceux d'un approfondissement de la connaissance mutuelle, du contexte, des façons de vivre des acteurs, de leurs essais pour avancer, etc. On mène alors une étude-action tout en favorisant des appuis modestes à des initiatives locales conçues comme des sortes de tests. La réussite de ces fiançailles demande aux partenaires d'admettre qu'il s'agit là, certes d'un engagement à long terme, mais qu'il convient de commencer par des petits pas sans mettre l'apport d'aide au centre et sans programmer trop tôt.

Dans l'idéal, l'équipe chargée de cette étude-action initiale sera la même que celle chargée ensuite d'accompagner l'appui au processus. Elle fonctionnera sur le terrain, en permanence, et par échange constant avec les acteurs publics et privés. C'est le savoir de ces acteurs qu'elle systématise, ou au moins ordonne, après l'avoir recueilli et analysé avec eux. On ne peut utiliser pour ce travail les services temporaires de consultants opérant par missions successives car ni le dialogue, ni l'accumulation de connaissances, ni l'élaboration continue des décisions ne seraient, dans ce cas, possibles.

** La fixation d'objectifs et de moyens*

« Ne pas planifier à partir de l'objectif final », enseigne Lédéa B. Ouedraogo au Yatenga. De son côté, Joséphine Ndione explique ainsi la méthode de son association sénégalaise d'appui : « Partir des situations vécues, au jour le jour, par les gens, même pas de leurs besoins. Les gens viennent nous voir en disant : "Nous vivons telle situation". On discute alors des possibilités, des hypothèses d'actions qu'on pourrait mettre en place et c'est en fonction de cela que leur programme se définit petit à petit. Nous n'imposons rien, nous ne proposons rien. On chemine avec eux et au fur et à mesure qu'ils trouvent la nécessité de participer, par exemple, à une formation en alphabétisation ou en gestion, alors seulement nous intervenons. »

Mais comment – à ce moment précis où naît le sentiment de la nécessité – permettre la combinaison judicieuse des apports des gens et des ressources d'aide extérieure ? Alors qu'on ne peut ni prévoir ces dernières, opération par opération (tant de francs pour l'alphabétisation, tant pour le maraîchage...), ni prévoir les dates d'utilisation. Pour y arriver, il convient d'éviter d'utiliser le couple : « tel objectif à atteindre à telle date / réalisé grâce à tels moyens prévus ».

Par quoi le remplacer ? « Il faudrait lier entre eux le rythme de la dépense d'aide et les niveaux de capacités où sont arrivés les gens ». On remplacera donc le duo précédent par un quatuor de ce type : T-L-M-C

- Telle gamme d'activités souhaitées est prévue*
- Les acteurs locaux qui décident de réaliser l'une d'entre elles*
- Mobilisent leurs capacités et leurs apports propres*
- Ce qui entraîne la mobilisation immédiate de moyens d'aide.*

L'apport d'aide répond ainsi à l'initiative des acteurs locaux. Son volume et ses formes s'adaptent au rythme et aux formes des apports des groupes et des personnes.

Quant aux deux dernières fonctions : programmer les modalités d'exécution et faciliter l'évaluation par comparaison entre prévu et réalisé, on gagnera à les lier étroitement au sein d'une même et unique fonction : celle de Suivi-Evaluation-Prévision (SEP) (1).

NOTES : (1) Voir aussi la fiche « Un outil de pilotage en contenu : le Suivi-Evaluation-Prévision ». Fiche basée sur l'ouvrage de Bernard Lecomte publié en France par L'Harmattan en juillet 1998, 280 p. ISBN/ISSN : 9782738461551.

LECOMTE, Bernard – 1999/02

Organisme :

Adresse :

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : ORGANISATION PAYSANNE ; APPUI AUX DYNAMIQUES SOCIALES ; OUTIL METHODOLOGIQUE ; PROJET DE DEVELOPPEMENT ; PROGRAMME ; RESSOURCE PROPRE ; SUIVI ; EVALUATION

Relation entre acteurs :

Blocages :

Propositions :

Outils financiers :

Géographie :

Un outil de pilotage en continu : le Suivi-Evaluation-Prévision

L'objectif de l'outil de pilotage « Suivi-Evaluation-Prévision » est de suivre, d'évaluer et de programmer les activités d'une façon continue. Et qu'est-ce que cet outil sinon celui qu'emploient ceux qui, comme les dirigeants d'entreprises, ont besoin de savoir en permanence où ils en sont, grâce à des chiffres rassemblés chaque soir, des soldes calculés chaque mois, des analyses de comportement effectuées chaque trimestre, des bilans comptables établis chaque année ?

Un bon système de suivi-évaluation-prévision présente trois caractéristiques :

** Etre léger c'est-à-dire ciblé sur un nombre raisonnable de données retraçant l'essentiel de l'action. En effet, il ne sert à rien de tomber dans un excès de zèle qui consiste à recueillir des informations tellement nombreuses que leur traitement est si lourd qu'il finit par être ajourné.*

** Etre conçu par les principaux utilisateurs intéressés que sont les organisations paysannes et les équipes de projet. En effet, les dispositifs d'information conçus par des consultants externes et livrés clés en main à leurs utilisateurs sont difficilement appropriés. Il est préférable que les consultants conduisent une démarche participative qui limite leur rôle à celui d'animateur méthodologique et laisse une large part de conception aux acteurs de terrain.*

** Allier des informations quantitatives et qualitatives. En effet, aux données quantitatives classiques, il est nécessaire d'ajouter des données plus qualitatives permettant de juger par exemple, la progression des compétences des organisations paysannes. Des échelles de valeur et de capacités peuvent être utilisées, elles permettent de décrire différents niveaux de compétence.*

Indispensable à une bonne visibilité de l'action, un système de suivi-évaluation-prévision (SEP) est néanmoins difficile à mettre en place. La régularité de l'enregistrement des faits rebute bon nombre d'organismes d'aide et d'organisations paysannes.

Décrivons le cas de l'Amicale des Agriculteurs du Walo, au Sénégal. Engagés, de leur propre initiative et dès 1973, dans la culture du riz irrigué (coûteuse en travaux et en intrants), les membres des Foyers ont mis deux décennies pour commencer à estimer, avec des chiffres comptables, la rentabilité de leurs exploitations qui intéressent pourtant des milliers de familles. Tant que la culture du riz a été menée collectivement, les surfaces cultivées et les volumes récoltés servaient de seule référence. On ignorait les coûts, les prix de revient, etc. Vint le temps, en 1989, où l'exploitation collective fut remplacée par des quantités de GIE (Groupements d'Intérêt Economique). Ni les Foyers ni l'Amicale n'ont alors réussi à rassembler par écrit les éléments chiffrés, bien que les alphabétisés soient nombreux. Seule une poignée de GIE ont fait des calculs et ont établi des comptes d'exploitation pour l'année 1993. Or, un tiers de ces GIE perdait de l'argent sans s'en rendre vraiment compte. Pourtant, un bon nombre de responsables paysans avait appris les bases d'un travail de suivi et de comptabilité et certains parlaient de la fonction suivi-évaluation-prévision avec aisance. En 1995, les non remboursements cumulés d'une année sur l'autre se transforment en désastre, que les dirigeants de l'Amicale comme les banquiers pouvaient prévoir depuis des années.

Bien maîtriser la rigueur d'un dispositif de suivi-évaluation-prévision est un travail de longue haleine et une fonction coûteuse. Plus encore, c'est une discipline difficile à introduire quand les acteurs sont organisés pour ne pas conjuguer leurs efforts. Par exemple, dans le cas du Walo, la banque prêtait à un GIE sans exiger la présentation préalable des comptes d'exploitation des années précédentes, l'agent de l'Etat ne vérifiait pas le nombre d'hectares effectivement aménagés, l'Amicale ne sanctionnait pas les groupements qui ne tenaient pas de comptabilité d'exploitation et les membres – sauf exception – refusaient une discipline collective.

NOTES : Fiche basée sur l'ouvrage de Bernard Lecomte publié en France par L'Harmattan en juillet 1998, 280 p. ISBN/ISSN : 9782738461551.

LECOMTE, Bernard – 1999/02

Organisme :

Adresse :

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : ORGANISATION PAYSANNE ; SUIVI ; EVALUATION ; OUTIL METHODOLOGIQUE ; RIZICULTURE

Relation entre acteurs :

Géographie : SENEGAL

Analyse comparée d'un projet d'aide classique et d'une convention de partenariat

1/ Caractéristiques d'un projet ou programme d'un donateur

*** Contrats :**

Le seul contrat est celui se rapportant au financement du projet.

*** Négociation :**

Le donateur propose de financer, sur un programme qu'il conduit, l'une des actions de l'organisation aidée. Par exemple, la participation à la construction de puits si son programme comprend un volet puits.

*** Exécution d'un projet :**

Le donateur fait établir une comptabilité spécifique pour son apport. Souvent encore, il assure lui-même la tâche d'engagement des dépenses ou de fourniture du matériel.

*** Suivi-Evaluation :**

Le donateur, quand il effectue une visite de suivi ou une évaluation, ne s'intéresse qu'aux seuls résultats de son apport.

*** Charges de fonctionnement :**

Des frais de gestion sont autorisés par les bailleurs de fonds. Généralement, leurs pourcentages se situent entre 6 % et 15 % du coût du projet. Ces marges ne permettent pas de supporter l'ensemble des charges de personnel, de fonctionnement et de formation.

*** Durée :**

Une fois le projet exécuté, le donateur laisse son partenaire pour trouver ailleurs d'autres bénéficiaires de son programme.

2/ Caractéristiques d'une Convention de partenariat

*** Contrats :**

Les deux parties établissent une convention de partenariat qui précise les finalités poursuivies par leur coopération, les droits et devoirs de chacune des parties pour améliorer celle-ci. Des contrats de projet sont signés, au fur et à mesure, sous forme d'avenants à cette convention.

*** Négociation :**

L'organisme du Sud soumet à son correspondant au Nord un ou plusieurs projets, qui décrivent telle ou telle réalisation à effectuer. Si l'ONG du Nord les accepte, peut être réalisée une gamme de projets variés qui correspond aux demandes du partenaire du Sud, parfois amendées lors de la négociation.

*** Exécution d'un projet :**

L'organisme du Sud gère l'apport extérieur au sein de son propre budget. Il effectue lui-même les achats et inscrit les dépenses au sein de sa propre comptabilité.

*** Suivi-Evaluation :**

Les deux partenaires sont intéressés à l'ensemble des activités et au dessein global poursuivi. Les opérations de suivi et d'évaluation couvrent l'ensemble du champ de travail assumé par le partenaire du Sud.

*** Charges de fonctionnement :**

L'organisme du Nord finance, comme l'un des objectifs essentiels de la coopération, les dépenses qui permettent le renforcement du partenaire sud et des organisations populaires. Ensemble. Ils recherchent comment construire l'autonomie financière.

*** Durée :**

De nouveaux contrats de financement de projets sont passés entre les partenaires. La relation peut s'établir en profondeur grâce à la durée et aux co-évaluations.

COMMENTAIRES :

NOTES : Fiche basée sur l'ouvrage de Bernard Lecomte publié en France par L'Harmattan en juillet 998. 280 p. ISBN/ISSN : 9782738461551.

LECOMTE, Bernard – 1999/02

Organisme :

Adresse :

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : COOPERATION AU DEVELOPPEMENT ; PROJET D'AIDE CLASSIQUE ; CONVENTION DE PARTENARIAT

Relation entre acteurs : RELATION DYSSIMETRIQUE ; RELATION DE PARTENARIAT

Blocages :

Propositions :

Outils financiers :

Géographie :

Rôle des Administrations et des ONG dans l'exécution du PPAO : complémentarité ou concurrence ?

La philosophie du Programme Régional « Valorisation des Captures de la Pêche Artisanale en Afrique de l'Ouest » (PPAO) conduit par l'ADEPA (Association Ouest Africaine pour le Développement de la Pêche Artisanale) depuis 1994, est basée sur une approche participative. Le choix d'une telle approche se justifie et même s'impose pour deux raisons :

** La demande croissante d'autonomisation de la part des populations à la base, qui n'acceptent plus qu'on décide à leur place ;*

** Le besoin de plus en plus important de la part des acteurs sociaux à faire reconnaître leur rôle dans le développement. C'est le cas des ONG dont le rôle est de plus en plus reconnu. La preuve : ces ONG agissent au PPAO comme Partenaires Associés du Programme et apportent, en tant que tels, un appui indéniable aux organisations professionnelles de la filière Pêche Artisanale dans la région. Mais cette implication des ONG n'efface en rien la place importante qu'occupent et doivent occuper les Administrations des Pêches dans le Programme Régional.*

En effet, les administrations des pêches ont joué un rôle important pour le démarrage du Programme. En plus de l'appui donné par certains Etats pris individuellement, les 15 Etats (Le Libéria est resté hors du Programme pour raison de conflits) ont joué un premier rôle important en donnant leur caution.

Cette caution collective se traduit par :

** La reconnaissance de l'ADEPA qui est l'Agence d'Exécution (AE) du Programme.*

** La participation des directeurs des pêches aux différentes rencontres du Programme*

** La présence active des directeurs au niveau du comité de suivi dont un des leurs est le président.*

Malgré le soutien apporté jusque-là par les administrations des pêches, la réalisation des objectifs du Programme dépend, en grande partie, de la volonté politique de ces dernières à continuer à jouer pleinement leur rôle. Par la nature de certains problèmes qui sont des limites au développement de la filière, les Organisations Professionnelles, laissées à elles seules, auraient des difficultés à les surmonter, malgré la volonté des ONG qui les accompagnent. L'engagement politique des administrations reste donc un préalable, voire une condition sine qua non.

Elles occupent une place si importante que le Programme, dans la phase à 5 ans qui vient de s'achever, leur a réservé une ligne budgétaire de 200.000 Ecus. Malheureusement certaines administrations, ne comprenant pas cette place qu'elles occupent, ont, soit par manque d'informations, soit par conservatisme, boudé le PPAO. Au point où certains n'hésitaient pas à dire que l'ADEPA s'imposait à elles.

Cette attitude a au moins une fois bloqué des initiatives comme par exemple, lors de la réunion des Directeurs des pêches sur le crédit tenue à Dakar du 30 septembre au 2 octobre 1996, où l'ADEPA a voulu que les administrations fassent leur cette question de crédit, au point d'en introduire une requête à l'Union Européenne. Nous avons assisté à des réactions du genre : « vous n'allez pas encore nous faire avaler ça ».

Mais au fur et à mesure que le Programme avançait, nous avons compris qu'il y avait un travail d'information à faire pour amener les administrations à mieux comprendre leur rôle. Ce travail qui s'est achevé pour la sous-région : Bénin, Côte d'Ivoire, Ghana, Nigeria, Togo par un séminaire à Accra (Ghana) qui a permis d'éclairer leur lanterne afin qu'elles ne prennent plus pour concurrentes, les ONG ou Partenaires Associés du Programme, mais plutôt comme des Partenaires qui ont besoin d'elles et qui ont également quelque chose à leur apporter.

Une rencontre du même genre devait également se tenir pour la sous-région pays côtiers Nord et sans littoral, dans le cadre du Devis-Programme AN II, qui n'a pas encore vu le jour.

Malheureusement, les évaluateurs connus par l'UE n'ont pas essayé de comprendre cette dynamique qui s'est déjà amorcée. Ils ont surtout vu des ONG qui prenaient la place des administrations, qui perdaient ainsi leur souveraineté. Cette manière de voir les choses est même en contradiction avec la vision de l'Union Européenne à l'égard de la Société Civile.

ATTIKPA TETEGAN, Lucie ; SALL, Aliou – 1999/01/29

Organisme : ADEPA = Association Ouest Africaine pour le Développement de la Pêche Artisanale

Adresse : 17 BP 56 Abidjan 17 ; Tel : (225) 22 75 88/21 71 70 Fax : (225) 22 75 92 ; E-mail : ppao@africaonline.co.ci

MOTS CLES

Niveaux et secteurs de coopération : COOPERATION UE ACP ; PECHE ARTISANALE ; PROGRAMME DE COOPERATION REGIONALE ; MANQUE D'INFORMATION

Relation entre acteurs : RELATION ADMINISTRATION ONG ; CONSERVATISME DE L'ADMINISTRATION ; ROLE DES ADMINISTRATIONS ; COMPLEMENTARITE DES ROLES

Blocages :

Propositions :

Outils financiers :

Géographie : AFRIQUE DE L'OUEST

ANNEXE

Liste de l'ensemble des fiches d'expérience

Liste des fiches

1. Entretien avec l'anthropologue El Hadji H. Magassa : voyage dans le mythe de la coopération et confrontation avec le réel. Mise en perspective historique, socioculturelle, politique et économique des logiques actuelles de la coopération européenne avec l'Afrique. – BELLINA, Séverine – Centre d'Etudes et de Recherche en Administration Publique, Faculté de Droit, Université Pierre Mendès France, Grenoble II
2. Comment est conditionnée la définition des politiques de développement menée par l'Union européenne ?. De l'importance prépondérante de ce qui se décide en Europe sur ce qui devrait se décider conjointement. – SIMON, Anne.
3. La détermination des axes de coopération entre l'Union Européenne et le Bénin : des priorités nationales au Plan Indicatif National. Un labyrinthe, fait de procédures et de considérations politico-économiques, dont la logique semble devenir le fondement même du processus décisionnel. – BELLINA, Séverine – Centre d'Etudes et de Recherche en Administration Publique ; Faculté de Droit ; Université Pierre Mendès France ; Grenoble II
4. L'Union Européenne et la renégociation des Accords de Lomé. La société civile, un acteur oublié à la table des négociations. – TAOUFIK, Ben Abdallah – ENDA Syspro 2
5. Promouvoir l'expression des acteurs du Sud sur la coopération. Intégrer la voie des usagers dans les processus de réforme de l'aide. – NAUDET, David – DIAL
6. Une exigence, parfois mal réfléchie, des bailleurs : « Tout doit venir des populations » (Moundou, Tchad). – LECOMTE, Benoît ; REY, Brigitte – GRAD
7. Les revers de trop nombreux crédits. Au Burkina Faso, de très nombreux organismes proposent des crédits aux villageois sans tenir compte de l'utilisation qui peut en être faite et de ce que font déjà les uns et les autres. – LEPLAIDEUR, Marie-Agnès – PERISCOOP
8. Les relations Commission Européenne-ONG : évolution et crise de sens. A la recherche d'un nouvel espace pour l'expression citoyenne. – MILIS, François
9. L'Union Européenne et l'ADEPA : des visions différentes de la notion de « partenariat ». – SEGBENOU, René – ADEPA
10. Rôle et place des organisations paysannes dans la coopération UE/Cameroun. Témoignage d'un leader paysan. – DAYANG, Romain – CANADEL
11. La suspension de l'aide européenne comme sanction de la non performance des pays ACP. Les leçons de la crise Nigérienne. – JUSTAFRE, Claudine – GEMDEV

12. La programmation, exigence de l'aide et non du développement. Evolution des rapports du Centre Djoliba du Mali avec les bailleurs de fonds. – NAUDET, David – DIAL
13. Le PPAO : chronique d'un blocage et avenir incertain. – ATTIKPA TETEGAN, Lucie – ADEPA
14. Remarques sur les procédures de financement relatives à la mise en œuvre de la coopération Union Européenne/ACP au Bénin. Paroles d'acteurs béninois concernés par le fonctionnement de la coopération entre l'Union Européenne et les pays ACP. – AIHOU, Désiré H. ; BELLINA, Séverine – Université Nationale du Bénin Cotonou
15. Le développement durable, différent de l'approche « projet ». – SEGBENOU, René – ADEPA
16. Quelques réflexions sur le rôle des Délégations dans la coopération UE-ACP. Est-il nécessaire de prévoir des mécanismes d'encadrement des délégués et ou des ordonnateurs nationaux ?. – CHAMBRON, Anne-Claire – Banana Link
17. Peu de gens, beaucoup d'argent. Des ressources humaines limitées pour gérer l'aide européenne en Tanzanie : se concentrer sur les interventions macro-économiques pour venir en aide à un pays confronté à des changements profonds. – LASSALLE, Thierry –
18. La digue contre la mer. La délégation européenne à Madagascar renforce différents acteurs de la société civile tout en impliquant le gouvernement. – LASSALLE, Thierry –
19. La Commission Européenne ne participe pas au débat qualitatif. Bilan du PRECEUP : comment parler d'un véritable partenariat ?. – REVIERS, Bruno de – ENDA RUP
20. Les sources taries. Le manque de confiance dans l'Etat limite la coopération qui préfère financer des infrastructures (faire du béton) sans toucher à une société qui se réveille mal des bouleversements régionaux. LASSALLE, Thierry –
21. Le programme de restructuration rural au Mono : La Cellule d'Appui Technique (CAT). 2 – Entretien avec le coordinateur de la CAT : perception de la coopération entre l'Union Européenne (UE) et le Bénin par un acteur à la fois institutionnel et de terrain. – BELLINA, Séverine – Centre d'Etudes et de Recherche en Administration Publique ; Faculté de Droit ; Université Pierre Mendès France ; Grenoble II
22. L'influence des Associations et des ONG dans la mise en œuvre de la coopération entre l'Union Européenne et le Bénin. Un réseau d'interfaces utiles mais qui reste à être organisé pour une meilleure coordination de la coopération Nord/Sud. – AIHOU, Désiré H. – Université Nationale du Bénin Cotonou
23. Les paysans banquiers du Vakinankaratra. Un réseau de caisses mutuelles distribue des crédits en milieu rural en devenant la seule institution financière aux mains des paysans. – LASSALLE, Thierry –
24. Au nom des paysans de Madagascar. L'association française FERT développe des organisations paysannes malgaches à vocation économique sur le modèle français en s'engageant à leur tête. – LASSALLE, Thierry –

25. Financer les Organisations Non Gouvernementales dans les Caraïbes. La coopération décentralisée ou la nécessité de renforcer la capacité institutionnelle des acteurs de la société civile. – CHAMBRON, Anne-Claire – Banana Link
26. Les problèmes dus à l'attente de l'argent d'un co-financement de projet/programme. – LECOMTE, Bernard –
27. La constitution d'un réseau Nord-Sud d'associations féminines. La logique institutionnelle de l'Union Européenne bat en brèche la pertinence des actions. – RYCKMANS, Hélène – Le Monde Selon les Femmes
28. Paysans, de groupes en réseau. En institutionnalisant un processus de communication dans un réseau national, des groupements paysans Tanzaniens font émerger un nouveau mouvement paysan. – LASSALLE, Thierry –
29. La gestion du temps dans les actions de coopération : avant, pendant et après. Respect de la programmation et des bailleurs ou de l'intérêt des bénéficiaires ?. – DAYANG, Romain – CANADEL
30. Programme ACCUEILLIR au Togo. Comment concilier méthode, résultats et temps ?. – CHAMPETIER, Séverine – AFVP
31. L'évaluation du Programme de Coopération Décentralisée (PCD) au Bénin. 1 – Présentation de la mission de suivi/évaluation en tant que projet du PCD au Bénin. – BELLINA, Séverine – Centre d'Etudes et de Recherche en Administration Publique ; Faculté de Droit ; Université Pierre Mendès France ; Grenoble II
32. Le besoin d'éthique dans la pratique de la coopération. Concilier le respect du partenariat et le respect des procédures. – NAUDET, David – DIAL
33. De quelques visions éclairant la signification de la coopération décentralisée entre l'Union Européenne et l'Afrique. Mise en perspective de la CD par la contextualisation historique et socio-politique de la coopération entre l'Europe et l'Afrique. – BELLINA, Séverine – Centre d'Etudes et de Recherche en Administration Publique ; Faculté de Droit ; Université Pierre Mendès France ; Grenoble II
34. Rôle des Délégations de l'Union Européenne dans l'exécution des projets régionaux : implication et niveau des responsabilités. – KANE, Demba Yeum – ADEPA
35. L'Union européenne et sa logique sectorielle. Le cloisonnement empêche la prise en compte des réalités de terrain multisectorielles. – SOKONA, Khanata ; TOURE, Babacar ; NDOYE, Fatou – ENDA Graf Sahel
36. L'outil projet/programme est peu adapté pour appuyer les organisations paysannes. – LECOMTE, Bernard –
37. Le marché de Manandono. Autour de son maire, la commune a initié et mis en œuvre la reconstruction d'un marché communal avec une assistance de l'Union Européenne. – LASSALLE, Thierry –

38. La régionalisation dans les pays ACP ne passe pas forcément par l'intégration commerciale selon le modèle européen. L'exemple de la coopération sectorielle dans le cadre de la Commission de l'Océan Indien. – JUSTAFRE, Claudine – GEMDEV
39. L'appui de l'Union européenne à l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. Le décalage entre les actions de l'UE en faveur de l'intégration régionale et les zones d'intégration effective implique un recentrage au détriment de la coopération sectorielle, qui passe par de nouveaux partenariats et une plus grande flexibilité des dispositifs de mise en œuvre de la coopération. – JUSTAFRE, Claudine – GEMDEV
40. L'image de l'aide extérieure auprès des Bamakois. Les jumelages font l'unanimité ; l'aide extérieure ne change rien au quotidien.... – NORAY, Marie-Laure de –
41. Le programme de Développement Municipal en Afrique de l'Ouest et Centrale, pour la promotion d'un nouveau développement axé sur les collectivités locales et leur partenariat avec les bailleurs de fonds. Le PDM, un exemple de coopération européenne avec une institution inter-africaine : une plate forme supranationale d'observation des enjeux et dysfonctionnements de la coopération entre l'Union Européenne et l'Afrique. – BELLINA, Séverine – Centre d'Etudes et de Recherche en Administration Publique ; Faculté de Droit ; Université Pierre Mondes France ; Grenoble II
42. Les limites de l'aide européenne. Constats et propositions. – BUGNICOURT, Jacques – ENDA Tiers-Monde
43. Fédérer donateurs et bénéficiaires autour d'analyses globales d'impact. L'évaluation est rarement une occasion d'apprentissage, de dialogue et de réforme. – NAUDET, David – DIAL
44. Les ingrédients de l'innovation dans le partenariat. L'approche flexible de la Coopération Suisse. – NAUDET, David – DIAL
45. Inventer de nouveaux outils pour préparer et conduire l'appui aux dynamiques sociales. – LECOMTE, Bernard –
46. Un outil de pilotage en continu : le Suivi-Evaluation-Prévision. – LECOMTE, Bernard –
47. Analyse comparée d'un projet d'aide classique et d'une convention de partenariat – LECOMTE, Bernard –
48. Rôle des Administrations et des ONG dans l'exécution du PPAO : complémentarité ou concurrence ?. – ATTIKPA TETEGAN, Lucie ; SALL, Aliou – ADEPA
49. La contribution de la coopération à la construction d'un débat public des citoyens à l'échelle de la sous région : possibilités et limites. L'exemple du réseau ouest africain des acteurs de la pêche artisanale. – SALL, Aliou – CREDETIP
50. Le lien entre les accords commerciaux et l'action de coopération. Quand à l'incohérence se mêle l'esprit mercantiliste. – SALL, Aliou – CREDETIP

51. Le dialogue « mouvement social, parlementaires européens. Commission Européenne » et les limites actuelles du dispositif. La démocratie européenne à l'épreuve des faits et vue d'Afrique. – SALL, Aliou – CREDETIP
52. Les espaces d'échanges d'expériences comme moyen de construire et de légitimer la position des organisations de pêcheurs sur les grands enjeux de leur secteur. L'exemple de l'initiative conjointe Cnps-Professionnels français de la pêche contre les Accords de pêche et la globalisation des marchés. – SALL, Aliou – CREDETIP
53. Connect, connect and the world makes sense : bringing different development players together around a common agenda. Promoting joint action in Tanzania. – BOSSUYT, Jean – ECDPM
54. EVERYBODY RUNS FOR WATER. Microproject Management Unit finances a programme of water supply involving local authorities and communities and central government – LASSALLE, Thierry –
55. Few people, a lot of money. Limited human resources to manage European Aid in Tanzania focus on macro-economical interventions to assist a country facing in depth changes. – LASSALLE, Thierry – FPH
56. CHANGING THE PEOPLE FIRST. Ugandan Change Agents Association organises training sessions to empower rural local leaders with advices helping them to play an active role in local development processes. – LASSALLE, Thierry –
57. PROGRAMMING EU ACP COOPERATION. What interlocutors in the ACP countries ?. – CHAMBRON, Anne-Claire – Banana Link
58. PARALLEL EMPOWERMENT LINES. SNV Uganda is an interphase between local communities, local governments and other actors of the civil society. – LASSALLE, Thierry
59. IMPROVED TRAFFIC IN KAMPALA, UGANDA IMPROVES TRAFFIC IN KIRKLEES, UNITED KINGDOM. Kampala City Council established a cooperation link on urban technical matters with the Kirklees metropolitan Council in the United Kingdom. – LASSALLE, Thierry –
60. FUNDING THE NON GOVERNMENTAL SECTOR IN THE CARIBBEAN. Decentralised cooperation or the need to help reinforce the institutional capacity of the civil society. – CHAMBRON, Anne-Claire – Banana Link
61. BEYOND LIP SERVICE AND PER DIEM FEVER. The Tanzanian Sokoine University of Agriculture undergoes changes through its involvement in changing the rural society locally and drawing lessons from such experience. – LASSALLE, Thierry –
62. FROM PROJECTS TO CONTRACTS. Microprojects are contracted with established and reputable operators who are close to the local communities. – LASSALLE, Thierry –

63. RURAL SECONDARY STUDENTS AND PRACTICAL LESSONS. A High School trains students with a curriculum oriented towards practicality in a rural mountainous area in Lesotho., – Thierry Lassale –
64. EU ACP COOPERATION. Necessity to reform existing financial instruments (Stabex, Sysmin) with more flexible tools. – CHAMBRON, Anne-Claire – Banana Link
65. TRACES OF HISTORY. Morija Museum gathers archives and publishes books on the building of the Lesotho nation. – LASSALLE, Thierry –
66. Saddles with no horse. In Lesotho, microprojects are implemented with weakly organised beneficiaries groups who remain very passive. – LASSALLE, Thierry –
67. NO MORE « TOP » FOR « DOWN » COOPERATIVES IN UGANDA. Uganda Cooperative Alliance restructured the co-operative movement in an attempt to restore the values of vanished coopératives in Uganda. – LASSALLE, Thierry –
68. The quest for the dream partner. European Union Delegation in South Africa institutionalises and décentralises its cooperation relying on the capacity of the public and private actors to handle it. – LASSALLE, Thierry –
69. THEY ARE SLEEPING BECAUSE THEY ARE HUNGRY. By providing balanced meals to primary school pupils in Lesotho, World Food Programme initiated a dynamic of self reliance in these schools. – LASSALLE, Thierry –
70. A PARACHUTED UMBRELLA. Lesotho Council of NGOs was highly encouraged by donors who overdimensioned it to serve as an umbrella organisation for all the NGOs of the country., – LASSALLE, Thierry –
71. A Tree Nursery, and then What ?. In a dry area of Eastern Kenya, IFIKO through collaboration with other development actors assists rural communities to build their capacities and links them with other experiences., – LASSALLE, Thierry – FPH
72. Building capacity to build capacity. To sustain interventions in rural development in Tanzania, Coopibo supports the emergence of local NGOs and assists them to become effective and efficient. – LASSALLE, Thierry – FPH
73. SRENGTHENING THE CAPACITY OF PRIVATE SECTOR. A strategy which must be part of a wider approach aiming at sustaining the economy of ACP countries. – CHAMBRON, Anne-Claire – Banana Link
74. Let us dig the road. A youth group financially dependent on the existence of markets in their village maintains the feeder road that give lorries the access to their place. – GILLA, Alli –
75. Tchenzema rural bank in Tanzania. Small scale farmers manage their rural bank that collects savings and disburse loans for a wide range of local économie actors. – GILLA, Alli –

76. THE MISTRUST SYNDROME. Lack of Trust between and within institutional actors hampers any development process to be genuine and sustainable. – LASSALLE, Thierry –
77. WEAK CIVIL SOCIETY IN RURAL UGANDA. Because of politics, poverty alleviation programmes in Uganda are too scattered and focused on production matters when peasants are not yet able to have a common articulated broader vision. – LASSALLE, Thierry –
78. A PRIMARY EDUCATION TOO CLOSE TO CHURCHES. In Lesotho, primary education has recently been given a priority by the government with the involvement of the communities. – LASSALLE, Thierry
79. A process « flawed » from the beginning ?. Decentralised cooperation in the Caribbean. – SCHULZ, Katja
80. Le programme de structuration rurale au Mono : volet écoles et puits mis en œuvre par l'Association Française des Volontaires du Progrès (AFVP) (1). Perceptions villageoises du projet : décalage entre la société civile et la population dans le village. – BELLINA, Séverine – Faculté de Droit, Grenoble II (à compléter)
81. De la démarche projet à la démarche d'accompagnement. Les programmes d'appui à la petite entreprise en Afrique de la coopération suisse. – NAUDET, David – DIAL
82. L'évaluation du programme de coopération décentralisée au Bénin. 2 – Les observations et recommandations émises par la mission de suivi évaluation du projet pilote de coopération décentralisée au Bénin. – BELLINA, Séverine – Centre d'Etudes et de Recherche en Administration Publique ; Faculté de Droit ; Université Pierre Mondes France ; Grenoble II
83. Les croisés de la formation professionnelle. Une cellule administrative coordonne les besoins en formation professionnelle dans les secteurs d'intervention du FED. – LASSALLE, Thierry –
84. Faire de la coopération décentralisée sans le savoir. La cellule d'opérations de l'Union Européenne s'implique et renforce les acteurs du développement dans la maîtrise d'œuvre des micro-réalisations. – LASSALLE, Thierry –
85. La coopération décentralisée bilatérale entre la région Picardie et le Zou Nord au Bénin : une coopération participative basée sur la formalisation des besoins de la population en programmes de territoires et le cofinancement des projets de réalisation. Un exemple de coopération de collectivité locale à collectivité locale : une forme différente mais un contenu similaire à la coopération décentralisée de l'Union Européenne. – BELLINA, Séverine –
86. Le projet de Registre Urbain Foncier Simplifié (RFUS) dans les Sous-préfectures de Dassa, Savé et Savalou dans le département du Zou. (2). Un projet de coopération décentralisée intégré : la mise en œuvre du RFUS s'est appuyée sur des structures préexistantes, sur un partenariat avec l'ensemble des acteurs impliqués et sur une adéquation avec une coopération bilatérale. – BELLINA, Séverine –

87. Relation Union Européenne – ONG dans le cadre de la Coopération UE/ACP : le cas de la République de Guinée. Propositions pour un impact plus grand sur l'éradication de la pauvreté. – CONDE, Alhassane –
88. ADOPTION ET APPROPRIATION DES PROJETS PAR LES BENEFICIAIRES. BESOIN D'INFORMATION, D'EDUCATION ET DE TRANSPARENCE. – FOUDA NDONGO, Léopold – CANADEL
89. Autour du mot « projet »... Les Maliens s'expriment. – NORAY, Marie-Laure de –
90. LES RESPONSABILITES OPERATIONNELLES DANS L'EXECUTION DES PROJETS. BESOIN DE CLARIFICATION DES ROLES ET DE CONCILIATION DES INTERETS. – FOUDA NDONGO, Léopold – CANADEL
91. Le projet de Registre Urbain Foncier Simplifié (RFUS) dans les Sous-préfectures de Dassa, Savé et Savalou, département du Zou (1). Mise en œuvre du projet de RFUS par la Société d'Etudes Régionales d'Habitation et d'Aménagement Urbain (Société d'Economie Mixte) dans le cadre de la coopération européenne : une expérience mal vécue par la SERHAU-SEM. – BELLINA, Séverine –
92. De la bonne gouvernance des pays ACP au sein de la Convention de Lomé. – MILIS, François –
93. Programme Equipement Moulins à céréales. Implantation de 10 moulins à céréales dans 10 villages partenaires de Caritas Kaolack. – SENGHOR, Marie Diouf – CARITAS Diocésaine de Kaolack
94. CAP SUR LES COOPERATIONS DECENTRALISEES. En Ouganda la délégation européenne lance différents programmes sur des principes encourageant les institutions locales à travailler les unes avec les autres. – LASSALLE, Thierry –
95. La Charte de l'aide alimentaire au Sahel. – PRADELLE, Jean-Marc – Secrétariat du Club du Sahel – OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economiques)
96. Paroles d'acteurs institutionnels, européens et nationaux, sur la logique de la coopération européenne avec le Bénin, dans le cadre du Fonds Européen de Développement (FED). Eclairage de l'influence de l'instrumentation sur la coopération européenne. – BELLINA, Séverine – Centre d'Etudes et de Recherche en Administration Publique, Faculté de Droit, Université Pierre Mendès France, Grenoble II
97. Evaluation du PPAO : les leçons tirées. – KANE, Demba Yeum – ADEPA
98. Les principales contraintes à une approche de coopération décentralisée. Les facteurs de résistances à la pénétration de la notion de coopération décentralisée dans les relations internationales entre l'Union Européenne et les pays ACP. – AIHOU, Désiré H. – Université Nationale du Bénin Cotonou
99. Le Comité de Liaison Europe – Afrique – Caraïbes – Pacifique. Une expérience originale de coopération décentralisée : la collaboration directe entre exportateurs

- horticoles des pays ACP et importateurs européens. – JUSTAFRE, Claudine – GEMDEV
100. Un exemple original d'affectation des fonds Stabex à la Recherche. Le Cadre d'Obligations Mutuelles portant utilisation des transferts STABEX 1992 et 1993 en faveur de la République du Kenya. – JUSTAFRE, Claudine – GEMDEV
 101. Le cas de la Coopération Est Africaine. L'impact économique de l'introduction de la réciprocité dans les relations entre l'UE et les régions ACP. – JUSTAFRE, Claudine – GEMDEV
 102. Les perspectives commerciales du Marché Commun des Caraïbes. La libéralisation des échanges intrazone en Amérique Latine contribue à l'émergence d'un nouveau modèle de spécialisation régionale, qui oblige l'UE à revoir ses mécanismes de coopération si elle veut rester un marché d'exportation pour les ACP des Caraïbes dans le cadre de la Convention de Lomé. – JUSTAFRE, Claudine – GEMDEV
 103. Le Marché Commun d'Afrique Centrale. Bilan de l'intégration régionale et opportunité de l'instauration d'une Zone de Libre Echange avec l'Union Européenne. – JUSTAFRE, Claudine – GEMDEV
 104. Quand tout le monde gagne ! Illustration d'un nouveau partenariat public/privé et d'une approche territoriale de la coopération décentralisée. Programme Provincial de Développement de Puerto Plata sous le 7e Fonds Européen de Développement (FED). – SCHULZ, Katja –
 105. Moitié professeur le paysan. Un paysan Tanzanien revient vivre de la terre après l'avoir quittée en modelant la société rurale locale autour d'un réseau de groupements paysans. – LASSALLE, Thierry –
 106. Revue/Réforme du système d'aide internationale au Mali. – PRADELLE, Jean-Marc – Secrétariat du Club du Sahel – OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economiques)
 107. La réhabilitation de points d'eau populaires à Yaoundé, Cameroun. Financer l'innovation sociale : grandeur et solitude de la recherche-action. – CHAMPETIER, Séverine – AFVP
 108. Structures et Procédures : un frein à l'exécution du PPAO. – KANE, Demba Yeum – ADEPA
 109. Difficultés dans la gestion financière du PPAO. – KANE, Demba Yeum – ADEPA
 110. Redevenir une ville d'eau. Une association d'opérateurs touristiques de Madagascar a décidé de refaire de sa ville une destination touristique. – LASSALLE, Thierry –
 111. Appui aux dynamiques organisationnelles de la pêche artisanale : l'approche de l'ADEPA. – SEGBENOU, René – ADEPA

112. Manque de communication à Bruxelles. Les Dysfonctionnements de la Commission Européenne rejaillissent sur l'exécution des projets régionaux : l'exemple du PPAO. – ATTIKPA TETEGAN, Lucie – ADEPA
113. COFAD-UE-PPAO : Echec d'une évaluation. – KANE, Demba Yeum – ADEPA
114. Le Programme Régional « Valorisation des captures de la Pêche Artisanale en Afrique de l'Ouest : présentation, innovations et résultats. – ATTIKPA TETEGAN, Lucie – ADEPA
115. ROLE ET PLACE DES BENEFICIAIRES DANS L'EVALUATION SUIVI DES ACTIONS DE COOPERATION. DES DECISIONS UNILATERALES ET STRATEGIQUES. – ESSONO BINDANGA, Blandine – CANADEL
116. Questions globales – Défis communs. Les clés d'un véritable partenariat. – JADOT, Yannick – SOLAGRAL
117. Vers une plus grande cohérence des politiques européennes ? – ROLLAND, Jean-Pierre – SOLAGRAL
118. Niger : les femmes ont fait reculer le désert. L'argent de l'aide et l'énergie des femmes. – WILLIAMS, Denise – PERISCOOP
119. L'hydraulique villageoise, ou comment un système d'aide génère à la fois avantages et dépendance à l'égard des villageois maliens. Le projet d'hydraulique villageoise, tout en améliorant les conditions d'accès à l'eau potable, perpétue la nécessité et la création de nouveaux projets de développement cofinancés par les bailleurs du Nord. – GOFFART, Bernard –
120. Les préférences commerciales. Un bilan globalement décevant qui masque des réussites. – JADOT, Yannick – SOLAGRAL
121. La Convention de Lomé est-elle soluble dans l'OMC ? – JADOT, Yannick – SOLAGRAL
122. Soutien à la création d'une coopérative d'épargne et de crédit des femmes de Lomé – Togo –. La donation globale : un outil financier particulièrement flexible. – MICHALON, Fabienne – CCFD
123. L'INTER-COMPLEMENTARITE DES ACTIONS DE COOPERATION UE-CAMEROUN. – FOUDA NDONGO, Léopold – CANADEL
124. Gouvernance, droits de l'homme, et citoyenneté – Bénin –. Mise en œuvre d'une série de rencontres et d'échanges avec la société civile autour des enjeux de la démocratie, de la décentralisation et du développement local. – MICHALON, Fabienne – CCFD
125. Formateurs ruraux, unissez-vous. D'un programme de formation de formateurs en milieu rural à la mise en réseau des centres de formation. – LASSALLE, Thierry –

126. Appui au développement des petites activités économiques en milieu rural – Afrique du Sud. Un projet et les coulisses de son financement. – MICHALON, Fabienne – CCFD
127. CNPS Collectif national des pêcheurs sénégalais – Sénégal –. Soutien du CCFD au syndicat de pêcheurs artisans, le CNPS, dans ses activités de lobbying en faveur d'une prise en compte de ses intérêts au sein des accords de pêche entre l'Union Européenne et le gouvernement sénégalais. – MICHALON, Fabienne – CCFD
128. L'APPROPRIATION D'UN PROJET PAR LES BENEFICIAIRES. – DAYANG, Romain – CANADEL
129. Promouvoir au niveau national le développement local. Fonds communs de financement du développement communal au Burkina Faso. – NAUDET, David – DIAL
130. Renforcement des actions de santé communautaire – Haïti. Les avantages d'un outil financier souple au service de l'amélioration durable de l'état de santé des familles les plus démunies. – MICHALON, Fabienne – CCFD
131. LA MARGE DE MANŒUVRE DES DECIDEURS TERRAIN. – DAYANG, Romain – CANADEL
132. La proposition européenne en matière de commerce. Libre-échange : libre-échange ? – JADOT, Yannick – SOLAGRAL
133. Vers un nouveau partenariat UE-ACP ? De la conditionnalité au contrat. – JADOT, Yannick – SOLAGRAL
134. IDENTIFICATION ET MONTAGE DES PROJETS : POUR QUELS DEFIS ? – ESSONO BINDANGA, Blandine – CANADEL
135. Des procédures administratives et financières pour articuler et structurer les relations ONG Commission. – MILIS, François –
136. Quelques propositions pour enrichir le dialogue ONG – Commission. Un brassage interculturel et une dynamique de réciprocité porteurs d'une refondation de la coopération au développement. – MILIS, François –
137. L'OMC, La Convention de Lomé et les Caraïbes. La prépondérance des préférences commerciales pour les îles Caraïbes. – CHAMBRON, Anne-Claire. – Banana Link
138. AIDE EUROPEENNE AUX PROGRAMMES D'AJUSTEMENT STRUCTUREL DES PAYS ACP. La coopération UE-ACP A-t-elle un rôle particulier à jouer ?. – CHAMBRON, Anne-Claire – Banana Link
139. Coopération UE – République de Guinée. Le programme national de microréalisations en Guinée. – CONDE, Alhassane –
140. L'APPUI INSTITUTIONNEL AUX ONGs LOCALES : UNE NECESSITE. – DAYANG, Romain – CANADEL

141. Quelques suggestions pour enrichir la relation ONG – Commission. Une professionnalisation des acteurs dans un nouvel espace d'échange. – MILIS, François –
142. La mise au point de la fabrication industrielle des matériaux de construction destinés à la réalisation de logements sociaux au Burkina-Faso. Un partenariat entre entreprises du Nord et du Sud. – HYON, Bernard –
143. L'avenir des bananes ACP : entre OMC et commerce équitable. – ROLLAND, Jean-Pierre – SOLAGRAL
144. BLOCAGE INSTITUTIONNEL ET TRAFIC D'INFLUENCE DANS LA MISE EN PLACE D'UN PROJET. – DAYANG, Romain – CANADEL
145. LES CONTRAINTES DANS LA REALISATION DES ACTIONS DE COOPERATION. Absence de marges de manœuvres. – ESSONO BINDANGA, Blandine – ANADEL
146. L'entreprise privée passe mal au village. En Guinée, une entreprise malaisienne se heurte à l'opposition des villageois habitués aux sociétés d'Etat. – LEPLAIDEUR, Marie-Agnès – PERISCOOP
147. LA MISE EN RELATION DES DIFFERENTS ACTEURS DE CHANGEMENT. – FOUDA NDONGO, Léopold – CANADEL
148. Le PACIPE, un programme de communication sur l'environnement en Afrique de l'Ouest. A la recherche de la communication participative. – BARROT, Pierre –
149. ARTICULATION ENTRE LES GOUVERNEMENTS ET LE SECTEUR PRIVE. Le rôle de la coopération UE-ACP dans les Caraïbes. – CHAMBRON, Anne-Claire – Banana Link
150. PRESERVER L'ENVIRONNEMENT SOCIAL ET ECOLOGIQUE DES PAYS ACP. La coopération UE-ACP peut-elle et doit-elle jouer un rôle ?. – CHAMBRON, Anne-Claire – Banana Link
151. LES CONTRADICTIONS DE LA COOPERATION UE-ACP. De la nécessité d'harmoniser les politiques commerciales et de développement. – CHAMBRON, Anne-Claire – Banana Link
152. La SADC et la République Sud-Africaine. L'intervention européenne en faveur de la régionalisation doit aider à transformer les inégalités de développement en sources d'échanges et de complémentarité. – JUSTAFRE, Claudine – GEMDEV
153. Evolution d'un projet d'appui au secteur privé financé par le Fond Européen de Développement en République du Mali : le Crédit Initiative, projet ou institution bancaire ?. Parcours d'un projet dans le dédale des contraintes procédurales, institutionnelles et politiques : le chemin vers la schizophrénie. – BELLINA, Séverine – Centre d'Etudes et de Recherche en Administration Publique ; Faculté de Droit ; université Pierre Mendès France ; Grenoble II

154. Aide et Commerce : l'ambivalence de la coopération UE/ACP à travers l'exemple du Bénin. Le cadre global du plus grand accord de coopération entre 70 pays ACP dont le Bénin et les 15 Etats membres de l'Union Européenne a été conçu sur les mots « aide » et « commerce » : d'où le caractère ambivalent de la coopération UE/Bénin qui, comme toute la coopération Nord/Sud, s'évade de son cadre traditionnel géopolitique vers un espace pouvant être défini comme un marché de produits et de services. – AIHOU, Désiré H. – Université Nationale du Bénin Cotonou

155. L'aide européenne au développement à la Mission de Décentralisation et de la Réforme Institutionnelle (MDRI) du Mali. Une expérience de partenariat qui a permis de dépasser les modes classiques de la coopération : de la logique projet à celle structurelle et institutionnelle. – BELLINA, Séverine – Centre d'Etudes et de Recherche en Administration Publique, Faculté de Droit, Université Pierre Mendès France, Grenoble II

156. Quand les paludiers de Guérande coopèrent avec leurs confrères béninois. – NICK, Sophie – CEASM

157. Quelle pourrait être une « charte de bonne conduite » des partenaires concernés par le développement urbain ?. – LECOMTE, Bernard –

158. Les Fonds de Développement Local de l'AFVP : pour un financement pédagogique et citoyen des investissements locaux. – BOURREAU, Jean-Michel – AFVP

159. La maîtrise de l'urbanisation impose de recourir conjointement à un large éventail de moyens de financement. – LECOMTE, Bernard –

160. Quelles possibilités d'une meilleure maîtrise de l'aide par les sahéliens présente l'émergence du rôle des collectivités locales ?. – LECOMTE, Bernard –

161. A propos d'un projet de développement de la pêche en Casamance, Sénégal. Le fossé qui sépare l'avant-projet du projet. – NICK, Sophie – CEASM

162. Conseils aux experts du domaine de la coopération maritime. – NICK, Sophie – CEASM

163. L'expérience « Micro-projets Ferlo » au Sénégal. Comment l'usage à bon escient d'un outil financier méconnu vient en appui du président d'une communauté rurale dans sa quête de légitimité pour le conseil rural. – CHAMPETIER, Séverine –

164. Le projet de coopération décentralisée d'accueil et de réinsertion des enfants errants de Cotonou mise en œuvre par Terre des Hommes. Analyse du projet « TDH » constituant l'un des six projets du programme de coopération décentralisée (PCD) mis en place au Bénin en 1995. – BELLINA, Séverine – Centre d'Etudes et de Recherche en Administration Publique, Faculté de Droit, Université Pierre Mendès France, Grenoble II

165. Le Programme de Microréalisations Rurales (PMR-FED) de la coopération européenne au Mali. – BELLIMA, Séverine – Centre d'Etudes et de Recherche en Administration Publique, Faculté de Droit, Université Pierre Mendès France, Grenoble II

166. La Tanzanie entre tradition et modernité...

167. Selon un responsable paysan : « L'aide extérieure, mieux vaut qu'elle vienne après l'apport propre et la formation » (Bédogo, Tchad). – LECOMTE, Benoît ; REY, Brigitte – GRAD
168. Le Programme d'Appui aux Communautés Villageoises (PACV) en Guinée. Réconcilier décentralisation et développement local. – CHAMPETIER, Séverine – AFVP
169. La politique de développement et la culture dans les pays en voie de développement. Responsabilités des acteurs. – ARCI
170. Programme « Réseau Ressources Jeunesse » au Burkina Faso. Du discours à la pratique, un positionnement ambigu de l'Union Européenne envers les ONG du Sud. – CHAMPETIER, Séverine – AFVP
171. L'appui au secteur informel à Abidjan. Oser l'économie pour sortir de l'assistanat : les faiseurs d'argent de l'aide au développement. – BOURREAU, Jean-Michel – AFVP
172. L'appui au développement local à Bassemym (Burkina Faso). Un développement citoyen comme école de bonne gouvernance ? – BOURREAU, Jean-Michel – AFVP
173. Le contexte institutionnel de définition, dans le cadre du Programme Indicatif National, des axes de la coopération entre l'Union Européenne et la République du Mali. La Cellule Centrale de Coordination auprès de l'Ordonnateur National du Fonds Economique Européen (CONFED) : une institution qui avait vocation à devenir une interface mais qui demeure encore un lieu de confrontation des logiques malienne et européenne. – BELLINA, Séverine – Centre d'Etudes et de Recherche en Administration Publique, Faculté de Droit, Université Pierre Mendès France, Grenoble II
174. Le travail d'élaboration et de négociation d'un programme d'une association paysanne (Jig-Jam, Sénégal). – LECOMTE, Benoît ; REY, Brigitte – GRAD
175. Les effets négatifs de l'aide extérieure sur une association paysanne (Bédogo, Tchad). – LECOMTE, Benoît ; REY, Brigitte – GRAD
176. Contre l'hypocrisie des ONG du Nord. Le faux discours des experts européens dans les pays du Sud. – NICK, Sophie – CEASM
177. Action collective versus Action individuelle (Moundou, Tchad). – LECOMTE, Benoît ; REY, Brigitte – GRAD
178. La pêche contre la famine en Somalie. Le récit d'un projet qui n'a jamais vu le jour. – NICK, Sophie – CEASM
179. Conseils de responsables paysans du Sahel aux partenaires. – LECOMTE, Benoît ; REY, Brigitte – GRAD
180. Un partenariat de longue haleine réussi entre l'association FAPAL (Sénégal) et l'ONG SOS-Faim (Belgique). – LECOMTE, Benoît ; REY, Brigitte – GRAD

181. Les ressources propres et l'autonomie de l'association paysanne Jig-Jam (Sénégal). – LECOMTE. Benoît ; REY, Brigitte – GRAD
182. La responsabilisation des organisations non gouvernementales africaines par l'apprentissage de la gestion. – NICK, Sophie – CEASM
183. Les accords de pêche entre l'UE et les pays ACP sont devenus problématiques, comme le révèle l'expérience du Sénégal... – NICK, Sophie – CEASM
184. Les recherches méthodologiques d'aide à la coopération Nord-Sud. – NICK, Sophie – CEASM
185. La gestion et la prévention des conflits dans un projet de développement. – NICK, Sophie – CEASM
186. Les leçons de l'évaluation : quel rôle jouent les Etats ACP dans la formulation des politiques de développement européennes. Avant le temps, l'assymétrisation du partenariat UE-ACP ?. – SIMON, Anne –
187. Un Comité local de Coordination des Acteurs de développement organisé par l'association paysanne Jig-Jam (Sénégal). – LECOMTE. Benoît ; REY, Brigitte – GRAD
188. L'histoire de la négociation constructive d'une boulangerie avec le Fonds de Fixation des Jeunes (Yatenga, Burkina Faso). – VADON. Christophe ; REY, Brigitte – GRAD
189. L'association locale Jig-Jam promeut un réseau (régional) de paysans pour la protection de l'environnement (Sénégal). – LECOMTE, Benoît ; REY, Brigitte – GRAD
190. Conseils d'un responsable paysan à ses frères qui négocient avec un partenaire (Bédogo, Tchad). – LECOMTE, Benoît ; REY, Brigitte – GRAD
191. Présentation de la mise en œuvre et de l'évolution de la Coopération Décentralisée dans le cadre de la coopération européenne en République du Mali sous les Conventions de Lomé IV et IV bis. Le rôle d'orientation de la Mission de Décentralisation et de Réforme Institutionnelle (MDRI) dans la pratique de la Coopération Décentralisée (CD) en République du Mali. – BELLINA, Séverine – Centre d'Etudes et de Recherche en Administration Publique, Faculté de Droit, Université Pierre Mendès France, Grenoble II
192. La coopération décentralisée introduite dans les accords de Lomé IV : un concept à la recherche d'une signification propre ?. Les différents visages de la coopération décentralisée : chaque type d'acteur impliqué dans la coopération lui donne un sens qui correspond à ses références. – BELLINA, Séverine – Centre d'Etudes et de Recherche en Administration Publique, Faculté de Droit, Université Pierre Mendès France, Grenoble II
193. Remarques sur les procédures de financement relatives à la mise en œuvre par la coopération Union Européenne/ACP au Bénin. Paroles d'acteurs concernés par la mise en œuvre de la coopération. – AIHOU, Désiré H. ; BELLINA, Séverine – Université Nationale du Bénin Cotonou

194. Nord-Sud : de l'aide au contrat. Un contrat de génération pour un développement équitable. – GUIHENEUF, Pierre Yves – GEYSER
195. Questionnements sur la Convention de Lomé. – MILIS, François –
196. LE « PARTENARIAT » DANS LA MISE EN ŒUVRE DES ACTIONS DE COOPERATION. – FOU DA NDONGO, Léopold – CANADEL
197. Le Programme de Microréalisations Rurales de la coopération européenne en République du Mali (PMR FED). – BELLINA, Séverine – Centre d'Etudes et de Recherche en Administration Publique, Faculté de Droit, Université Pierre Mendès France, Grenoble II
198. Le rôle d'interface d'une ONG du Nord. Une nouvelle démarche dans la coopération Nord-Sud – 2 –. – NICK, Sophie – CEASM
199. Le rôle d'interface d'une ONG du Nord. Une nouvelle démarche dans la coopération Nord-Sud – 1 –. – NICK, Sophie – CEASM
200. La longue route des acteurs locaux du Zimbabwe pour bénéficier des fonds de la Convention de Lomé. Quelle est la plus grande difficulté : surmonter les obstacles politiques ou les obstacles institutionnels ? – SIMON, Anne –
201. L'appui de l'UE à la Coopération Décentralisée au Mali. Au-delà de l'identification des partenaires au développement, les conditions d'un développement durable et participatif résident dans le fonctionnement des espaces intermédiaires de concertation. – JUSTAFRE, Claudine – GEMDEV
202. La Fédération des Caisses d'Epargne et de Crédit Agricole Mutuel : un outil pour restructurer le réseau de la petite épargne au Bénin. La FECECAM est une institution destinée à inciter et dynamiser le développement à la base mais une structure qui ne rentre pas dans la logique de la coopération de l'UE. – AIHOU, Désiré H. – Université Nationale du Bénin Cotonou
203. Stabex, description et traits marquants de l'évolution du système. Peut-on utiliser la conditionnalité pour favoriser la concertation ? – SIMON, Anne –
204. L'intermédiation de ECOBANK Bénin pour la mise en œuvre des actions de la BEI dans le cadre de la coopération financière UE/Bénin. – AIHOU, Désiré H. – Université Nationale du Bénin Cotonou
205. Le fonctionnement d'un projet de Coopération Décentralisée dans un univers centralisé au Bénin : l'exemple du Régime Foncier Urbain simplifié dans les Sous-préfectures de Dassa-Zoume, Savalou, Savè. Le projet du Régime Foncier Urbain simplifié est initié et réalisé dans l'objectif d'améliorer les ressources fiscales susceptibles de contribuer à l'autonomie financière des communes concernées dans le cadre d'une décentralisation programmée mais dont la mise en œuvre se fait attendre. – AIHOU, Désiré H. – Université Nationale du Bénin Cotonou

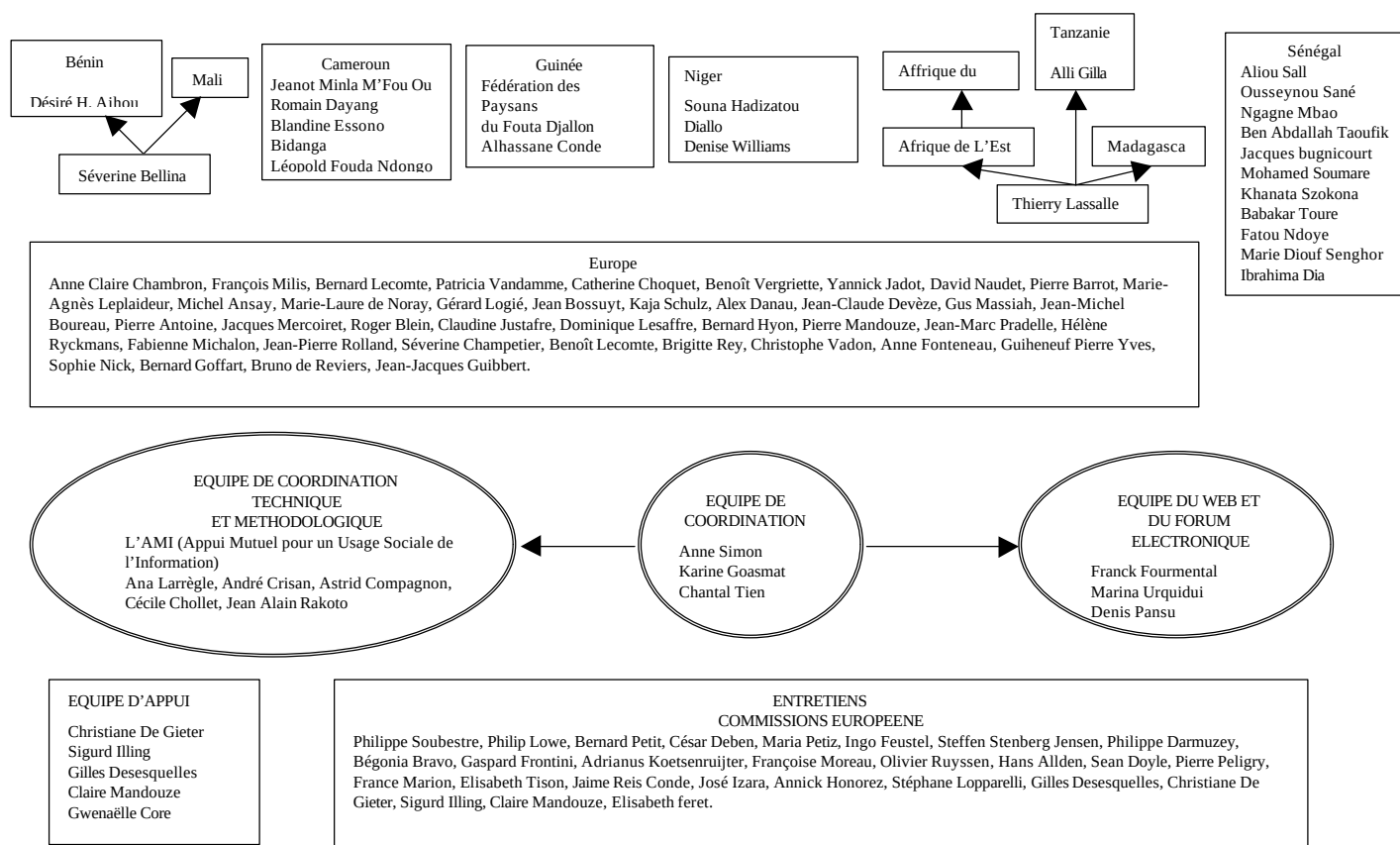
206. Deux programmes inscrits dans la ligne coopération décentralisée de l'Union Européenne. Un partenariat très satisfaisant. – SOUMARE, Mohamed – Enda-Ecopop.
207. Vision d'un chef traditionnel de village de la coopération Europe/Bénin. Quel degré d'implication de la population (acteur de base) dans la mise en œuvre de la coopération entre l'Union Européenne et le Bénin ?. – AIHOU, Désiré H. – Université Nationale du Bénin Cotonou
208. L'Union Européenne enfermée dans une logique peu compatible avec les réalités du Sud. Éléments significatifs pour un changement. – GUIBBERT, Jean-Jacques – ENDA PPU (prospective populaire urbaine)
209. Le processus d'intervention de l'Agence d'Exécution des Travaux Urbains du Bénin dans la coopération avec l'Union Européenne. L'AGETUR est une structure adaptée à court terme aux problèmes de chômage et la structuration du tissu entrepreneurial local et national au Bénin. – AIHOU, Désiré H. – Université Nationale du Bénin Cotonou
210. Entre Sécurisation de la dépense et Rationalisation du processus budgétaire dans la coopération financière. La gestion directe des fonds d'Appui à l'Ajustement Structurel au Cameroun nuit à la responsabilisation de l'administration locale. – JUSTAFRE, Claudine – GEMDEV
211. D'un projet de coopération bilatérale à la mobilisation d'associations locales de développement. L'histoire de la Radio Rurale de Kayes – RRK. – FONTENEAU, Anne –
212. Quand l'Afrique posera ses conditions. Négocier la coopération internationale : le cas de la vallée du fleuve Sénégal.
213. Le Centre d'Information pour la Recherche et l'Action pour la Promotion des Initiatives Paysannes de Cotonou. Réflexions d'une Organisation Non Gouvernementale nationale sur la méthodologie du développement et son articulation avec les procédures de financement des partenaires au développement, telle que l'Union Européenne : les leçons d'une coopération. – BELLINA, Séverine – Centre d'Etudes et de Recherche en Administration Publique, Université Pierre Mendès France, Faculté de Droit, Grenoble II
214. Pousser les salariés des ONG du Sud à prendre des initiatives. – MICK, Sophie – CEASM
215. Les axes de la coopération entre l'Union Européenne et la République du Mali dans le cadre du second protocole financier (8ème Fond Européen de Développement) de la Convention de Lomé IV. Dialogues sur la part de négociation dans le processus de détermination des axes de la coopération européenne. – BELLINA, Séverine – Centre d'Etudes et de Recherche en Administration Publique, Faculté de Droit, Université Pierre Mandès France, Grenoble II
216. Le Groupe d'Etudes et de Recherche sur la Démocratie et le Développement Economique et Social en Afrique. Perception de la coopération internationale et européenne par, une Organisation Internationale Non Gouvernementale à dimension

régionale et continentale. – BELLINA, Séverine – Centre d'Etudes et de Recherches en Administration Publique Faculté de Droit, Université Pierre Mendès France, Grenoble II

217. La logique projet dans la coopération internationale et la Mission de Décentralisation et de Réforme Institutionnelle (MDRI) au Mali. La Mission de Décentralisation et de Réforme Institutionnelle est un espace institutionnel dans lequel se joue l'opposition de deux logiques de développement : celle de projet (autonome, substitutive, fermée) et celle structurelle (synonyme de processus). – BELLINA, Séverine – Centre d'Etudes et de Recherche en Administration Publique, Faculté de Droit, Université Pierre Mendès France, Grenoble II
218. La logique projet dans la coopération internationale et le développement. La coopération internationale ou le supermarché des projets : comment la logique de projet a conduit la coopération internationale vers l'anti-développement. – BELLINA, Séverine – Centre d'Etudes et de Recherche en Administration Publique, Faculté de Droit, Université Pierre Mendès France, Grenoble II
219. Coopération franco-algérienne : la construction de 22.000 logements. – MANDOUZE, Pierre – DUMEZ
220. Bilan de la coopération décentralisée dans le cadre de la Convention de Lomé. Pour rénover la coopération, une nouvelle Convention ne suffit pas. – SIMON, Anne –
221. Entretien avec la présidente d'une Organisation Non Gouvernementale nationale malienne. – BELLINA, Séverine – Centre d'Etudes et de Recherche en Administration Publique ; Faculté de Droit ; Université Pierre Mendès France ; Grenoble II
222. La constitution de l'ADEPA, agence d'exécution régionale en Afrique de l'Ouest pour le programme de valorisation des produits de la mer. – NICK, Sophie – CEASM
223. Quand les ONG suscitent des conflits dans le milieu en Afrique de l'Ouest. – LECOMTE, Bernard ; REY, Brigitte – GRAD
224. L'attitude des bailleurs de fonds face aux ONG du Sud. De nouvelles formes de partenariats entre les acteurs du développement. – NICK, Sophie – CEASM
225. L'expert devient médiateur lors d'un programme régional de développement de la pêche en Afrique de l'Est. – NICK, Sophie – CEASM
226. Un échange de compétences entre experts du Sud et du Nord lors d'une étude du secteur de la pêche en Afrique australe. – NICK, Sophie – CEASM
227. Discours croisés sur les blocages actuels de la coopération européenne avec l'Afrique. Bruxelles avez-vous dit ? Vision caricaturale, mais significative, éclairant les axes de mutation de la coopération européenne. – BELLINA, Séverine – Centre d'Etudes et de Recherche en Administration Publique ; Faculté de Droit ; Université Pierre Mendès France ; Grenoble II

228. La réciprocité dans la pratique de la coopération Nord Sud. Comment inscrire la réciprocité comme paramètre d'appréciation de rapports de partenariat et de transparence dans les rapports Nord Sud ?. – DIA, Ibrahima – ASSD
229. Histoire et bases juridiques de la coopération décentralisée dans la coopération entre l'Union Européenne, et les pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique. Un concept flou ou un enjeu pour la rénovation des relations UE-ACP ?. – SIMON, Anne –
230. Même quand plusieurs partenaires se mettent ensemble, certaines activités restent difficiles à faire financer par les partenaires des associations paysannes (ARAF, Fatick, Sénégal). – LECOMTE, Benoît/REY, Brigitte – GRAD

REMERCIEMENTS A TOUS CEUX QUI ONT CONTRIBUE A LA PREMIERE PHASE DE CAPITALISATION
(rédaction, entretien, appui, prise de contacts...)



* En cas d'omission, d'oubli ou d'erreur, nous vous prions de bien vouloir nous excuser et nous le signaler afin que nous puissions y remédier lors de la prochaine édition.