

BELGIQUE - BELGIE
P.P.
1000 BRUXELLES 1
1/1836

BUREAU DE DEPOT
BRUXELLES 1

Echos du COTA

BULLETIN TRIMESTRIEL D'INFORMATION DU COTA ASBL

SEPTEMBRE 2013

PERFORMANCE ET EFFICACITÉ
(2ÈME PARTIE)



ISSN : 0773-5510 | COTA asbl 7, rue de la Révolution 1000 Bruxelles | 3€

ECRIT PÉRIODIQUE | AUTORISATION DE FERMETURE 1000 BRUXELLES 1 | 1-1630 | IMPRIMÉ À TAXE RÉDUITE

éditorial

Bullet point

EDITEUR RESPONSABLE **COLETTE ACHEROY**
7 RUE DE LA REVOLUTION 1000 BRUXELLES
BELGIQUE

RÉDACTION **STEPHANE BOULC'H**
[STEPHANE.BOULCH@COTA.BE]

GESTION DES ABONNEMENTS **ROSE MARTINEZ**
[ROSE.MARTINEZ@COTA.BE]

GRAPHISME **FREDERIC PIRON**
[FREDERIC.PIRON@COTA.BE]

PHOTO DE COUVERTURE **IVA ZIMOVA /**
PANOS PICTURES

FORMULES D'ABONNEMENT
ANNUEL : 10 € [4 NUMEROS]
ANNUEL PARRAINÉ : 7 € [4 NUMEROS]
PRIX AU NUMERO : 3 €

POUR LES ÉCHANGES DE PUBLICATIONS,
VEUILLEZ CONTACTER LA RÉDACTION

COORDONNÉES BANCAIRES
BELFIUS BD PACHECO 1000 BRUXELLES
SWIFT-BIC : GKCCBEBB
IBAN : BE730682 1270 4960
068-2127049-60

POUR LE PAYEMENT À L'ÉTRANGER, NE PAS
ENVOYER DE CHÈQUE, MAIS UTILISER LE MAN-
DAT POSTAL INTERNATIONAL OU LE VIREMENT DE
COMPTE À COMPTE (FRAIS À VOTRE CHARGE)

COTA ASBL
7 RUE DE LA REVOLUTION
1000 BRUXELLES
BELGIQUE
TÉL. : 00 32 [0]2 218 18 96
FAX : 00 32 [0]2 223 14 95
INFO@COTA.BE // WWW.COTA.BE

Il y a un peu plus d'un an, une ONG sollicitait notre appui pour concevoir et animer un séminaire destiné à dégager, avec ses partenaires (africains, asiatiques et latino-américains), des perspectives stratégiques communes ou complémentaires en matière d'Education pour le Développement. Cette notion d'Education au Développement émanant du Nord n'étant naturellement pas toujours compatible avec le sens ou la portée des actions de sensibilisation initiées dans l'autre hémisphère, il nous a semblé préférable d'articuler les discussions autour du Changement social.

Là aussi, les sensibilités seraient sans doute multiples, mais la définition de référence moins spécifiquement connotée et plus susceptible d'intégrer les réalités des différents pays.

Ainsi, la séance d'ouverture du séminaire a-t-elle été consacrée à la confrontation, en plénière, des conceptions et pratiques de chacun. Après les exposés, tous les participants de se réjouir et de se congratuler mutuellement de la démonstration de communion d'esprit et de cohésion à laquelle ils venaient d'assister. C'était miraculeux, sans concertation préalable, la preuve était faite qu'ils étaient faits pour travailler ensemble !

Cependant, le véritable but de l'exercice était plutôt de susciter la méfiance à l'égard des valeurs stéréotypées énumérées sur PowerPoint. Les ateliers et discussions qui suivront démontreront largement que le vrai sens des mots, les nuances de sensibilités et les divergences potentielles sont dissimulées dans l'action et les contextes avec lesquels il faut composer. Il est commode de se contenter de la surface des choses, mais il ne faut pas sous-estimer le poids des malentendus qui finiront tôt ou tard par transparaître. Les articles de ce second numéro consacré à l'Efficacité illustrent très bien, nous semble-t-il, la distance à parcourir pour amorcer un partenariat mondial plus intégré. Pourtant, nous avons tellement de valeurs en commun !

» sommaire

- 3 DE L'EFFICACITÉ DE L'AIDE À L'EFFICACITÉ DU DÉVELOPPEMENT... (PH. JAHSHAN)
- 7 PERFORMANCE OU EFFICACITÉ ? NI L'UNE NI L'AUTRE ! (M. MBAYE)
- 10 AVIS AUX LECTEURS
- 11 POUR UNE EFFICACITÉ INSCRITE DANS UNE NOUVELLE PERSPECTIVE DE CHANGEMENT (M. TOTTÉ)
- 17 L'EFFICACITÉ DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT DANS LES PAYS DU SUD : RÉALITÉ OU UTOPIE ?
(M. A. GAOH SANI)
- 19 AU SUD, L'AGENDA DE L'EFFICACITÉ CONTRE LE CHANGEMENT SOCIAL ? (FR. POLET)
- 22 LE COTA CE TRIMESTRE
- 23 POUR UNE VÉRITABLE DIVISION DU TRAVAIL... (F. MBIKAYI CIMANGA)
- 27 L'EFFICACITÉ DE L'AIDE VUE PAR UN ACTEUR À LA BASE (L. DIALLO)



Photo : Solidarité Laïque

De l'Efficacité de l'Aide à l'Efficacité du Développement. Les pas mesurés vers une lecture moins technocratique du Développement à Busan

Philippe Jahshan*

Les actes et la vision posés à Busan ouvrent la voie d'un renouvellement indéniable de l'analyse du contexte de l'Aide. Mais le Forum n'est pas allé au bout de sa logique...

La Déclaration de Paris¹ et les engagements qui en découlaient privilégiaient une approche trop technique et insuffisamment politique du développement. Si des principes nous paraissent valables, voire indispensables, notamment celui de l'appropriation, de la responsabilité mutuelle, de l'harmonisation des pratiques ou encore de la prévisibilité et de la transparence de l'aide, ils souffraient de deux faiblesses originelles fondamentales :

- ils ne s'appliquaient qu'à l'aide et non pas aux conditions du développement, et se déclinaient de ce fait dans un cadre trop isolé du contexte économique et politique environnant, de la réalité des enjeux et des rapports de force entre acteurs locaux, nationaux et internationaux ;
- le cadre concernait strictement les Etats et

les bailleurs, ignorant alors les rôles et contributions, positifs ou négatifs, mais en tout état de cause influents, des autres acteurs : organisations de la société civile (OSC), collectivités territoriales (CT), ou secteur marchand.

C'est pourquoi, depuis 2005, les OSC se sont organisées au niveau mondial dans le cadre du *Forum Ouvert pour l'Efficacité de la contribution des OSC au développement*², pour affirmer d'abord leur présence, mais aussi leur légitimité à prendre part aux débats et à travailler sur leurs propres engagements et critères en matière d'Efficacité. Ce processus a permis dès le Forum de Haut niveau d'Accra (2008), de faire reconnaître le rôle et l'importance de la prise en compte des OSC dans les processus de développement et d'Efficacité de l'aide, pour finir par les intégrer pleinement à Busan, dans un *Partenariat mondial pour l'efficacité de la coopération au développement*. Un partenariat pluri-acteurs qui engage l'ensemble des parties. Sur le papier, c'est une belle avancée.

1. Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'Aide – 2 mars 2005

2. www.cso-effectiveness.org

Les succès de Busan

Les engagements de Busan demeurent certes dans le domaine de la *soft law*, qui souffre d'absence de contraintes juridiques sur les acteurs. Mais les actes et la vision posés aménagent un début de sortie des ornières restrictives de la Déclaration de Paris.

Tout d'abord, il ne s'agit plus strictement d'*Efficacité de l'aide*, mais de la *Coopération au développement*, évolution sémantique importante portant vers une dimension plus intégrée du processus, même si dans les faits, comme on le verra plus bas, le système demeure fondamentalement conçu autour de l'analyse et du suivi de l'aide, de son attribution et de son utilisation. Ensuite, il y a un élargissement bienvenu du cercle des parties prenantes : le Partenariat est mondial, il intègre les pays émergents, et les acteurs non étatiques. Cet élargissement est fondamental pour consolider une logique de responsabilité mutuelle et de redevabilité intégrant tous les acteurs agissant dans le champ du Développement.

Certains principes connaissent une évolution notable, et qui a été poussée par les OSC : le principe de l'appropriation démocratique est intégré et cité à deux reprises. Il ne concerne plus les seuls Etats bénéficiaires, mais aussi la nécessaire implication et appropriation des politiques de développement par les parlements, les élus locaux, la société civile et les populations au sens large. Il ouvre de nouvelles perspectives, y compris pour l'évaluation. Enfin, parmi les problématiques portées par les OSC et retenues à Busan, il y a également la question de *l'environnement favorable* à l'action libre et non entravée des sociétés civiles. Principe fondamental pour plusieurs raisons : d'abord, pour aider à l'émergence et à la structuration des sociétés civiles, notamment dans des territoires où cela n'est pas encore possible ; ensuite pour rendre effective l'appropriation démocratique des politiques de développement et du contrôle de l'aide, ou encore de son accessibilité aux acteurs de proximité, enfin, pour permettre une participation réelle des OSC aux dialogues nationaux sur les

priorités, la définition des résultats et leur suivi. Il était donc important que ce principe fût retenu par les parties prenantes d'autant plus que c'est sur ce terrain, entre autres, que les évaluations de la mise en œuvre des principes de Paris ont noté d'importantes disparités³.

Busan, enfin, renforce les principes de responsabilité partagée, notamment pour les bailleurs, réaffirme l'importance d'une meilleure prévisibilité de l'aide de 3 à 5 ans, laquelle a eu tendance à régresser⁴, et redonne, via la logique des *building blocks*, un élan à certains principes dont la mise en œuvre était demeurée faible depuis 2005.

Les limites

L'analyse qui sert de support à Busan reste fondée sur une lecture des relations parfois trop binaire, et le système est encore trop structuré autour d'une approche restrictive et dépassée du monde : les donateurs et les pays bénéficiaires – le Nord et le Sud – adaptation de l'aide aux priorités nationales...

L'aide n'étant pas le seul, ni le principal vecteur de développement, il convenait de dépasser ce strict cadre d'analyse pour englober tous les facteurs qui concourent au développement et travailler sur des principes adaptés à cela. En outre, l'interdépendance croissante des économies, des sociétés et des écosystèmes, ne peut se satisfaire de stratégies (dites) strictement nationales. Celles-ci peuvent-elles l'être d'ailleurs encore aujourd'hui ? Et avec quelles capacités et avec quelle réelle indépendance sont-elles établies ? Cela sans compter la nécessité, loin d'être garantie, que ces stratégies aient été élaborées en associant véritablement l'ensemble des parties prenantes, non étatiques notamment, et de façon transparente.

Que l'aide doive correspondre aux besoins et demandes réelles des pays bénéficiaires, c'est

3. OCDE (2012), Efficacité de l'aide 2011 : Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, Pour une meilleure aide au développement.

4. Ibid.

un principe intangible. Mais si l'on sort de la seule logique de l'aide et que l'on se place dans une logique de partenariat solidaire entre parties co-responsables d'un même espace mondial, sur lequel les politiques domestiques, qu'elles soient au Nord ou au Sud, produisent des effets au-delà des frontières nationales, alors c'est une toute autre interprétation du principe de responsabilité mutuelle que l'on devrait avoir, fondée sur une plus grande parité et équité des acteurs, quels qu'ils soient.

Le Développement étant l'effet d'une combinaison complexe de politiques publiques et d'interventions non étatiques, il ne peut y avoir Efficacité du Développement sans régulation et mise en cohérence des politiques et des acteurs, afin de ne pas réduire d'une main ce que l'on fait de l'autre. Par conséquent, la responsabilité des dits pays donateurs ne doit plus porter uniquement sur leur gestion de l'aide et son adaptation aux stratégies locales, mais sur l'ensemble de leurs politiques publiques ayant un effet sur le développement. Aussi, cela nécessite-t-il un suivi et un système de veille sur ces cohérences (ou incohérences) que le processus de Busan ne prévoit pas.

Enfin, si la logique des *building blocks*⁵ est intéressante par sa souplesse, elle peut porter en elle un risque d'éclatement de la cohérence du système fondé sur des principes complémentaires, et finalement de creusement des différences d'avancement entre la mise en œuvre des principes, d'une part, et entre groupes de pays, d'autre part.

La logique d'émulation peut avoir des effets sains, mais cela suppose d'avoir une volonté politique suffisante pour faire avancer le processus dans son ensemble ; autrement elle peut constituer un risque de recul sur le fond et un progressif délitement du cadre. Et quoi qu'on en dise, l'un des

intérêts forts de la Déclaration de Paris, réside dans ce qu'elle constitue un cadre de référence global, porté par des principes cohérents et complémentaires. En définitive, c'est le champ d'application de ces principes qu'il convient d'élargir au-delà de l'aide, et leur rattachement à des objectifs et des engagements politiques plus nets. De ce point de vue, Busan n'aura pas permis de franchir le cap.

Pour une autre lecture du développement

L'engagement d'un Partenariat mondial plus intégré et pluri-acteurs établi par Busan est une véritable nouveauté. Partenariat faible (parce que sans contraintes juridiques fortes), il est porteur des forces de la *soft law*, qui oblige finalement par l'effet du nombre et du regard des pairs.

Ainsi, il engage d'une certaine façon l'ensemble des parties prenantes dès lors qu'elles ont les capacités d'être effectivement actrices et donc redevables de leurs actions et continue d'ouvrir des perspectives nouvelles pour progresser sur le champ de l'appropriation publique des politiques de Développement. Il est aussi porteur d'une vision renouvelée qui peut permettre de faciliter la voie vers une lecture et un suivi plus politiques des processus de développement, fondés plus explicitement sur l'articulation entre acteurs et politiques diverses. Cela enfin devrait amener à faire évoluer les positionnements entre les parties prenantes du *Partenariat* et à revoir une répartition des responsabilités périmée entre un Nord qui ne ferait qu'aider et qui serait seulement responsable de son aide et un Sud qui ne ferait que recevoir et qui ne serait responsable que de la bonne gestion de cette aide.

En outre, le principe d'appropriation démocratique posera plusieurs défis qui demeurent largement inaccomplis : celui de l'implication effective des parlements, des élus et de la société civile, finalement des populations au sens large, dans l'élaboration des politiques publiques. C'est une clé fondamentale pour toute réussite d'une politique publique et pour les politiques de Dévelop-

5. Les building Blocks sont des initiatives lancées à l'occasion du 4ème Forum de Haut niveau sur l'efficacité de l'aide pour inviter les partenaires de façon volontaire à unir leurs efforts autour de certains principes clés de la Déclaration de Paris pour les faire progresser. Voir : www.oecd.org/fr/cad/efficacite

pement plus spécialement encore. Aussi, l'interdépendance des économies et des politiques, doit nous amener à mettre au débat public les choix fait ici, et les choix là-bas en matière de développement et le suivi des cohérences des autres politiques avec ces orientations ; domaine largement vierge de tout mécanisme concret encore.

Cela étant dit, il n'en demeure pas moins que l'absence d'analyse et de débat sur le Développement en soi et, *in fine*, sur les modèles de société auxquels on voudrait tendre, continue de peser cruellement sur le cadre. Cela est lié au point que nous venons d'évoquer. Tant que ce débat de fond qui osera remettre en lumière et expliciter les visions, enjeux et intérêts divergents des parties, n'aura pas été engagé, il restera autour du processus de Paris et de ses suites, un arrière goût tenace d'artifice, fait pour alimenter les technostructures sans grand lien ou effet majeur sur les réalités du monde.

¹ Délégué aux Actions de Coopération Internationale. Solidarité Laïque. Cet article complète un autre texte de Philippe disponible pour sa part sur le Blog exaequo dans la série "L'été de l'efficacité".



Photo : COTA

Performance ou Efficacité ? Ni l'une ni l'autre !

*Moussa Mbaye**

Si la Performance et l'Efficacité sont en elles-mêmes désirables comme critères de qualité, elles ne sauraient être atteintes, en tous cas dans le contexte de l'Afrique de l'Ouest, sans un élément fondamental et primordial : la pertinence.

Mais celle-ci ne peut exister s'il n'y a pas une ouverture significative des processus aux personnes ou groupes concernés (pas seulement mais surtout ceux qu'on appelle souvent « bénéficiaires »). La participation et le dialogue ainsi positionnés donneront leurs meilleurs fruits quand ils consolideront la cohésion sociale et s'en nourriront.

Voilà le terrain qu'il faut aménager de prime abord, par le biais de partenariats équilibrés, afin que les procédures dédiées à l'Efficacité ou à la Performance prennent sens et aboutissent à des effets durables.

Toujours la même rengaine

« On a beau dire, on a beau faire », on n'arrive pas à se défaire de la propension à croire que l'on sait mieux que les « bénéficiaires » ce qu'il leur faut pour « se mettre au diapason » du développement. Mais la musique ainsi produite sonne toujours faux, car c'est toujours du dehors qu'on cherche à donner le « La » (le plus souvent « de bon cœur »).

Indifféremment aux contextes, on utilise les mêmes critères, procédures et procédés pour s'assurer de la qualité des interventions et de la conformité des Organisations de la Société civile (OSC) aux normes techniques et organisationnelles ainsi définies. C'est pour cela que je rejoins le COTA lorsqu'il écrit que « Le curseur des préoccupations est de toute évidence bloqué sur des indicateurs de gestion et de viabilité organisationnelle¹. »

1. <http://www.cota.be/exaequo/?p=729>

Certes, il est toujours bon – c'est plutôt une exigence – que les moyens soient bien utilisés, que les procédures soient claires pour s'assurer d'une transparence et d'une rationalisation adéquates des initiatives. Mais les procédures utilisées pour satisfaire ces préoccupations ne sont guère utiles au premier chef pour amener une société à se déterminer, définir son projet de société, assumer les contraintes qui vont avec, etc. Or, lorsque les processus ouverts ne travaillent pas dans le sens de réunir ces conditions fondamentales, lorsque les schémas d'intervention restent sourds à de telles dimensions, les « performances » engrangées restent peu productives par rapport aux changements sociaux, économiques, culturels et politiques recherchés.

La nécessité de cohésion sociale

Ainsi, il me semble que Pertinence et Cohésion sociale² sont les conditions de l'Efficacité et de la Durabilité. Lorsque la Cohésion sociale est très faible relativement à un domaine d'intervention donné, et que, de surcroît, on s'enferme dans une logique gestionnaire, il est difficile, voire quasi-impossible, de produire des effets et impacts profonds, significatifs ou durables.

En tant que facilitateur d'une évaluation conjointe de programmes d'éducation en Afrique de l'Ouest³, j'ai été fortement marqué par le constat que la même démarche harmonisée et les mêmes stratégies, outils et supports utilisés par les intervenants (et qu'on peut alors considérer comme « invariant ») aient donné des résultats et effets très différents, non pas en fonction des particularités des contextes, mais selon le *degré de cohésion propre* à la collectivité locale et à la *nature* (ou *qualité*) des relations entre parties prenantes du « projet » (négociations pour faire aboutir les changements visés)...

Plus généralement, aucune politique de développement ne saurait être efficace/efficiente

dans une société écartelée, qui prend tout et rien à la fois, « ruse avec ses principes », et dont les membres s'accommodent de toutes sortes de contraintes, utilisent de façon opportuniste plusieurs registres normatifs, en fonction des situations et de leurs intérêts... Ceci est vrai de toutes sociétés mais en particulier de celles où la précarité et la rareté des ressources sont le lot commun.

Aujourd'hui, dans ce monde globalisé où la concurrence s'exacerbe, rien n'est donné, les situations sont difficiles pour tout le monde, les problématiques complexes : pour s'en sortir, il faut arriver à se situer, voir loin, large et en profondeur et faire ses choix tout en faisant preuve de ténacité le temps de surmonter les contraintes. Il faut choisir et assumer : d'où l'importance de « préparer » le terrain et « aménager » ce qui, en son temps, fera le « lit » de l'Efficacité : le débat, qui fait émerger des projets de société partagés, c'est-à-dire sauvegardant à la fois la Pluralité et la Cohésion sociale.

Questions de (bon) sens

A défaut d'aménager de telles conditions, les « performances » visées par les projets et programmes ne sont pas durables, l'Efficacité ne se constate que dans des « enclaves », et les effets de telles initiatives ne résistent pas longtemps à tout ce qui aura été systématiquement mis de côté et dont on aura ignoré la portée, comme des écrits sur le sable d'une plage ne résistent pas à l'écume, à la fois tenace et tranquille, des vagues.

Malheureusement, cette nécessité de créer les conditions de l'Efficacité disconvient aux formats préétablis de relations qui dominent dans la coopération solidaire internationale. Parce qu'elles travaillent dans le sens contraires des aiguilles du changement réel (efficient et efficace par nature), les démarches encadrant la Coopération solidaire internationale commencent toujours par évacuer la question du SENS pour arriver à procéder et à dérouler sans obstacle leurs schémas et instruments.

2. Celle-ci devant rester adossée à la reconnaissance de la pluralité comme valeur fondatrice de la société.

3. Education de Qualité au Burkina Faso et au Niger Evaluation conjointe DDC – EdM. 2007. Rapport de mission réalisé par Moussa Mbaye (inédit).

Ainsi, c'est pour éviter ce *débat sur le sens (pour-quoi ? et pour quoi ?)* qu'un effort y est fait pour désinvestir les processus de toute dimension politique, critique ou éthique, privilégiant une entrée technique et une démarche managériale. Déplacer le curseur de l'onglet intitulé « Efficacité de l'aide au développement » à celui dit « Efficacité du développement » ne suffit pas à régler le problème, si tant est que, dans les deux cas, la question de la « Participation » n'est pas substantiellement prise en charge : *ceux chez qui et par qui* le changement est censé s'opérer n'ont aucune part dans la définition des orientations et options fondamentales...

Etant donné la dissymétrie des moyens entre parties prenantes, cela nous ramène à la question de savoir s'il peut y avoir des partenariats horizontaux sincères et non affectés entre acteurs du Sud et du Nord, entre bailleurs et opérateurs, entre OSC d'appui et organisations de base, etc. Mettons alors l'accent sur un nouvel aménagement de nos relations. Si impact il y a, il n'est pas à sens unique...

La question de redevabilité adressée aux OSC comme une injonction qui conditionne leurs accès aux ressources (moyen de punition ou façon de les dompter ?) est excellente si on l'agit dans le sens de (re)mettre l'accent sur la responsabilité de tout acteur dans les processus de changement social, économique, culturel et politique – jamais neutres, j'en conviens.

L'exigence de gouvernance adéquate et vertueuse est elle aussi universelle et s'adresse à tous porteurs d'enjeux. Mais cet objectif ne saurait être entièrement promu de l'extérieur, sans que les acteurs internes ne se décident à examiner et ajuster leur coopération sociale et politique dans le sens de plus d'équité et de cohérence. Elle ne saurait être atteinte également que dans le cadre d'une vision non dualiste du rapport entre Etat et société : travailler pour un Etat légitime, fort et solidaire, à côté d'une Société civile responsable, constructive et vigilante, au lieu de vouloir utiliser les OSC comme « chien de

garde» devant veiller à une « bonne » utilisation des moyens financiers consentis.

Ajuster les rôles

Pour de nouvelles pistes, la question du jour est alors celle-ci : comment sortir de cette croyance induisant que la « gestion » du collectif puisse ou doive se faire à l'aide de « paquets technologiques » pour la « bonne gouvernance », faisant fi du fait que les règles par lesquelles une collectivité se gouverne tiennent autant, sinon plus, à la culture (au sens non traditionaliste du terme) et au projet qu'elle porte ? Comment (re)donner place au dialogue politique et au partenariat dans la gouvernance de la société ?

Les acteurs de la Coopération solidaire internationale seraient bien inspirés de dépasser les approches cloisonnées où l'on veille à mettre en place un dispositif propre de mise en œuvre de « son » action et comprendre le « projet » comme une opportunité pour faciliter aux acteurs locaux la possibilité de créer un espace public de débat sur les enjeux sociaux, politiques et économiques de l'éducation, la santé, la préservation de la biodiversité, etc.

Ces orientations impliquent le fait d'amener les acteurs concernés à « réfléchir en commun sur les contextes et les situations, d'en saisir les pesanteurs mais aussi les dynamismes et les potentialités et de réfléchir ensemble à d'autres propositions politiques dans les pays et au sein du système de la Coopération internationale. »⁴ Cela comprend aussi la révision des stratégies, procédures et outils, de façon à les rendre compatibles avec la construction et la gestion de leurs partenariats horizontaux avec les acteurs locaux, la négociation des valeurs et finalités de l'action avec les parties prenantes, etc.

4. cf. A. Zwahlen (DDC) : contribution à l'élaboration du document introductif, « Atelier de réflexion sur les défis et les options de nouvelles formes de partenariat entre acteurs du Nord et du Sud » Berne, mai 2006 (inédit).

Tout ceci permet de procéder le mieux possible à cet ajustement des rôles entre les acteurs (ONG Nord, Sud, coopération, Etat, etc.) et au sein des sociétés (du Nord comme du Sud), qui est devenu un facteur nécessaire et évident du renforcement de l'efficacité et de l'efficience des actions de solidarité internationale.

* Secrétaire Exécutif Enda perspectives dialogues politiques (ENDA DIAPOL) (www.endadiapol.org).

AVIS AUX LECTEURS

L'Été de l'efficacité : Participez !

Les réponses à l'appel à contributions lancé en avril dernier ont été si nombreuses, qu'outre les deux numéros (celui-ci et le précédent) que nous consacrons au débat sur l'Efficacité, il nous a semblé opportun d'utiliser le blog Exaequo (<http://echos.cota.be>) pour créer une tribune aussi large que possible. Cette tribune, intitulée « L'été de l'Efficacité » restera ouverte tant qu'on nous proposera des textes.



Si un article édité dans la revue ou sur le blog retient votre attention et si vous sentez une irrésistible envie de réagir, ne vous retenez pas, lâchez vous, utilisez l'interface de commentaires ou contactez-nous pour nous proposer une contribution plus élaborée.

Concernant la bibliographie sur le thème du trimestre

Le précédent numéro consacrant déjà sa rubrique bibliographique au thème de l'Efficacité. Nous avons donc estimé qu'il n'était pas nécessaire d'y revenir, d'autant qu'une sélection plus complète est également accessible sur notre compte Diigo (www.diigo.com/user/cota_asbl). Vous pouvez cliquer sur le tag « efficacité » pour vous y référer. Nos dossiers sont régulièrement mis à jour et enrichis de nouveaux documents. Nous nous ferons un plaisir de faire parvenir une liste bibliographique à ceux qui ont des problèmes d'accès à l'Internet.

Merci de votre compréhension.

L'équipe du COTA



Pour une Efficacité inscrite dans une nouvelle perspective de changement

Marc Totté*

Photo : Jialong Gao
Champs en terrasses dans le Yunnan

Les critiques du paradigme de l'Efficacité omettent d'interroger la façon dont nous concevons culturellement le rapport au Changement et à l'Efficacité. Nous négligeons les conceptions de nos interlocuteurs. Notre difficulté à concevoir et à intégrer l'altérité est un obstacle à l'amélioration de notre réflexivité...

D'un point de vue psychologique, l'efficacité, plus précisément l'auto-efficacité, joue dans nos sociétés un rôle majeur dans la motivation, la gestion du stress, les apprentissages cognitifs¹. Il est sain de vouloir être efficace dans ce que l'on fait. La question ne porte donc pas sur l'utilité du principe mais sur le fait de savoir qui définit les normes/valeurs, sur quelles bases elles sont établies, si les règles proposées les rendent effectives... La question de l'ajustement des règles aux normes est ici fondamentale. Elle rappelle aussi la nécessité d'une réflexion plus culturelle, étant donné la nature internationale de l'activité.

1. Voir les travaux sur l'auto-efficacité du spécialiste de l'apprentissage social Albert Bandura.

A Inter-Mondes, nous avons pour principe d'interroger les impensés d'ici et d'ailleurs. En particulier, le caractère « situé » de notre pensée de l'Efficacité et du Changement.

Du couple moyen-fin

Conçue au sens large, paradigmatique, l'Efficacité est une question de mise en cohérence entre des finalités et des moyens. Elle vise à rendre l'utopie possible par la définition d'objectifs intermédiaires atteignables. Or, dans la pensée occidentale, ce rapport prend la forme de modèles préconçus et d'une planification *ex-ante*. L'Efficacité est l'aboutissement d'une démarche, préalablement *arrêtée*², en l'occurrence, dans un cadre logique.

Notre pensée est davantage rivée à des modèles, des idéaux, des plans, des préfigura-

2. Parler d'objectifs « arrêtés » plutôt que d'objectifs « prévus » permet de pointer une grosse partie de la difficulté de l'Efficacité en coopération. Pensée surtout à travers l'appréciation de ce qui avait été arrêté avant la mise en place des activités, elle plonge les acteurs dans des ornières et limite encore leurs capacités déjà réduites d'adaptation aux évolutions des situations.

tions de ce qui devrait être, que sur ce qui est en train d'advenir. Comme le dit François Jullien³, cette opposition entre le modèle et la réalité est déployée au point que le contexte et la circonstance sont laissés de côté. Les imprévus dans le déroulement des actions, l'évolution du dispositif d'acteurs, les conflits, etc. sont perçus comme des contraintes à l'avancement d'un projet ; rarement comme des ressources profitables au changement.

L'exigence d'une planification de plus en plus étroite a accentué cette tendance. La cohérence interne de cette articulation entre des moyens justes, suffisants, en rapport avec différents niveaux d'atteinte des objectifs, se suffit à elle-même et devient l'étalon de mesure de toute intervention logique, rationnelle, bonne. Mais, comme le dit encore Jullien : « (le couple moyens-fins) s'est rendu si commode qu'il échappe à la pensée (nous pensons à partir de lui mais non pas à propos de lui) »⁴. L'origine de ce couple remonte à Aristote qui en a fait une problématique importante de « délibération ». Pour le philosophe, « il ne suffit pas que l'action soit bien intentionnée pour être méritoire, il faut en outre qu'elle soit réussie, et face à l'indétermination des choses, cette réalisation ne peut éliminer tout péril et toute aventure »⁵.

C'est précisément ce côté aventureux et imprévisible qui est de plus en plus dénié dans notre société. Le principe de précaution est rivé sur une culture du risque zéro.

Du divorce entre pensée de l'efficacité et prise en compte du réel

Les décalages sont d'autant plus prononcés dans le cadre d'interventions en milieu interculturel. Celles-ci sont appréhendées à travers une logique d'administration des moyens que n'a pas abandonnée la nouvelle logique d'obtention de résultats. Or, beaucoup d'acteurs sont, en partie par réaction, dans une démarche platonique, chargée d'idéaux extrêmes, marqués

au sceau de l'universalité : les droits humains, le genre, la démocratie, l'environnement durable, la transparence, la solidarité, l'apprentissage, les changements positifs, etc⁶. La pensée de l'utopie, proprement occidentale, charge la barque d'exigences toujours plus fortes et plus morales de ce qu'il est juste et bon d'être ou de faire. Il faut bien prendre la mesure de ce paradoxe et de ses conséquences en dépit de tout ce qu'on y reconnaîtra d'important et de positif pour l'engagement en solidarité internationale.

Car la façon dont une telle articulation moyens-fins épouse ou non le contexte local devient secondaire : la finalité pourra être posée comme générale et pertinente *a priori* quel que soit le contexte : le genre, quelle que soit la situation de la femme dans la société ; la lutte pour les droits humains, quel que soit le niveau des inégalités et des richesses ; le renforcement de capacités, quel que soit le niveau de compétences et de professionnalisation que l'on trouve dans la société...

De l'autre côté, les moyens de la coopération reposent moins sur les potentialités locales que sur « l'aide » extérieure. Le rapport entre des finalités extrêmes/extérieures et des moyens limités et tout aussi extérieurs, encourage l'exogène et l'artificialité. Deux biais de taille pour inscrire un véritable changement dans la durée, c'est-à-dire dans une conception moyens-fins portée par le contexte et la situation locale.

Il n'en demeure pas moins que les projets doivent rester « pertinents » et « cohérents » avec les politiques nationales (et les principes de la Déclaration de Paris). Mais il est rare que cette pertinence soit mise en cause autrement que dans son rapport aux moyens et aux grandes idéologies. Cette difficulté à apprécier les objectifs de l'action dans leurs capacités réelles à être porteurs de changement est due en grande partie au fait que les choix ne sont pas absolus mais établis en fonction de la configuration des acteurs en présence (partant du Nord) et des

3. Jullien, F. (1997) Traité de l'efficacité, Grasset, 234 p.

4. Idem.

5. Idem.

6. Cf. les 8 principes de l'efficacité

http://cso-effectiveness.org/IMG/pdf/website_version_french.pdf

compétences, vocations ou préférences réunies dans ce partenariat. Ainsi, les objectifs partiront moins des situations posant problèmes (c'est-à-dire de la « demande » de préférence analysée et remise en contexte) que des « vocations » de l'offre et des orientations professionnelles de quelques acteurs présents. Il en résulte une grande difficulté à être en résonance avec ce qui se passe dans la société, une certaine incapacité à partir du réel et de sa diversité.

De notre incapacité à rendre compte des transformations et des processus en cours

L'importance de l'être et des étants dans notre pensée et notre langage nous empêche de penser autrement l'efficacité. Ce qui n'est pas encore ou ce qui n'est qu'en cours, en gestation, n'est pas intéressant. Seul ce qui existe, ce qui est déjà accompli, présente un intérêt. Alors que les mots pour décrire les états sont nombreux, ceux exprimant la transformation en train de se faire sont plus rares. Comment caractériser la neige qui fond et qui n'est plus tout à fait neige et pas encore eau ? Dans d'autres cultures, ces différents états peuvent être caractérisés. Notre langue et notre grammaire ne sont pas outillées pour rendre compte des transformations silencieuses.⁷ Cela renvoie aussi à notre besoin de définir une origine à toute chose. Une origine essentielle, forcément prestigieuse, déterminante, explicative de toutes choses passées et à venir.

Le poids des responsabilités

Depuis près de 10 ans, « Impact » et « Changement » percent leur voie dans le secteur de la Solidarité Internationale en le chargeant de nouvelles exigences. Mais celles-ci ne remettent pas en cause la conception du changement perçu comme une issue, un aboutissement, ou un « produit » défini au préalable, plutôt que sur celle d'un changement-processus, d'une transformation partiellement indéterminée. Les transformations en cours, ces changements imprévus,

parfois négatifs, souvent contre-intuitifs, amenés par un contexte qui fait résistance, ne trouvent pas leur place dans un système programmatique et bureaucratiquement utopique.

Avec la notion d'impact, l'ampleur du changement recherché s'alourdit. Sont recherchés des changements massifs, radicaux, définitifs et irrémédiables. L'idée que l'action puisse générer de nouveaux problèmes et que le travail de développement soit sans fin, à la hauteur du réel, n'est pas recevable. Aussi, il existe peu de méthodes pour identifier les transformations en cours et leurs conséquences. Par contre, elles abondent pour les différents effets, incidences (significatives et positives), conséquences... toutes choses avérées et établies. Ces nouvelles exigences chargent une barque déjà bien remplie de revendications ou de désirs toujours plus forts de changement ... chez l'Autre.

Une autre pensée fondamentalement différente

En Chine, les concepts d'action, d'acteur, de finalité, d'Histoire, n'ont pas été pensés de la même manière, voire pas pensés du tout. Afin de mieux présenter l'ampleur des différences, nous présenterons les notions en repartant des couples « modèle-réalité », « agir-subir » tout en insistant encore sur le fait que le couple lui-même, c'est-à-dire la relation entre notions, n'est pas du tout appréhendé de la même manière : contrairement à la pensée occidentale moderne, la relation n'est pas conçue en termes d'opposition mais de complémentarité indissociable. C'est le fameux Yin-Yang, concept qui s'énonce en un seul mot et dont les significations respectives ne sont pas données une fois pour toutes, mais en fonction des circonstances. C'est de cette polarité que naît l'essence de toute chose, le Che (l'énergie, le souffle, le Ki des japonais).

La réalité, pour la pensée chinoise classique, n'est pas inscrite dans un modèle, mais dans la propension des choses. C'est-à-dire dans la configuration des forces en présence au moment où les choses se passent, dans le potentiel inscrit dans ces interactions, que ces forces soient

7. Jullien, F. (2009) Les transformations silencieuses, Grasset, 197 p.

sociales, politiques ou physico-naturelles. De cette configuration momentanée naît une potentialité. « La circonstance n'est plus ce qui, dans sa détermination particulière et donc imprévisible, risque toujours de faire achopper le plan projeté sur elle : mais ce qui précisément, grâce à sa variabilité, peut être progressivement infléchi par la propension émanant de la situation et faire advenir le profit escompté »⁸. Il s'agit au départ d'évaluer ce potentiel, à travers les facteurs tendanciels inscrits dans les circonstances pour apprécier le potentiel. Mieux on connaît la configuration des lieux, les acteurs et les actants dans leurs rapports organiques et de pouvoir, leurs relations intimes, leurs motivations internes, plus on peut tirer parti de la situation, de la circonstance, au fur et à mesure que les choses évoluent. On peut agir ainsi sur le réel soit pour s'accorder aux tendances en cours, de les accompagner, pour permettre à ce qui doit advenir d'apparaître, soit pour les manipuler de manière à obtenir l'avantage, l'intérêt ou le profit désiré.

Plutôt que de modèles, le penseur Chinois a besoin d'une bonne connaissance des facteurs en cause. Pour que le changement survienne des forces en jeu plutôt que d'une volonté extérieure rivée sur « son » modèle, il faut partir des réalités. Dans cette optique, les circonstances sont souvent totalement inédites, imprévisibles même. On ne peut donc dresser de plans d'avance parce qu'elles contiennent un potentiel dont il nous est possible de profiter. Il n'est pas question de délibérer ou de choisir (entre des moyens qui seraient également possibles) ; il n'y a même pas de « fins » éloignées et conçues sur un mode idéal. Ce qui importe c'est de savoir tirer parti de la situation au fur et à mesure de son déroulement. La pensée chinoise raisonne en termes de rapport « condition-conséquence ». « Il s'agit pour le stratège chinois de manipuler les conditions de manière à ce que les effets impliqués par la situation viennent d'eux-mêmes »⁹. L'effet découle de manière indirecte des conditions aménagées, et non pas directement d'une action

qui tirerait sa force de la volonté des sujets. C'est une logique de processus.

L'écart entre les pensées asiatique et occidentale se mesure aussi à la façon dont le succès est perçu : hypothétique mais grandiose côté occidental (et donc son obtention est glorifiée) ; inéluctable, mais simple côté chinois (et donc sa survenue est banalisée). D'un côté, l'épopée du stratège qui engage son action comme on engage une bataille ; de l'autre, l'idée de faire en sorte que les choses s'accomplissent selon leur propre propension, spontanément, sans effort¹⁰.

Illustrations de la difficulté d'accorder pensée et action en Afrique

En Afrique aussi la pensée de l'efficacité demanderait à être éclaircie. Les études sur le sujet font défaut. La littérature abonde par contre pour démontrer que le changement n'a jamais été un objet de pensée en tant que tel dans la plupart des différentes sociétés de ce continent. Cela ne veut pas dire que rien ne change...

La question est encore une fois de savoir de quelles transformations on parle, si elles portent sur les formes ou si elles s'attaquent aux fondements des rapports entre l'Homme et sa société comme l'ambitionnent les idéaux du genre, des droits humains, de la démocratie. Or, la conception de l'humain comme responsable de son changement (et, partant, de celui de sa société) est très éloignée de la nôtre. D'où de nombreux malentendus et des difficultés manifestes à penser le rapport entre ses propres conceptions et le réel de l'Autre...

Ainsi, au Burkina Faso, une ONG française spécialisée dans le Genre ne parvient pas à accorder sa conception du rapport moyens-fins, à celle des organisations locales en charge de la formation et de la sensibilisation. A l'importance des ambitions de changement dans les rapports

8. Jullien, F. (1992) *La Propension des choses : pour une histoire de l'efficacité en Chine*, Seuil, 282 p.

9. Jullien F. (2005) *Conférence sur l'efficacité*, P.U.F., p. 47

10. Les lecteurs auront raison d'objecter que les impacts de la Chine sur l'Afrique semblent éloignés de leur « modèle propensif » de valorisation du potentiel local, sinon sous forme de manipulation à des fins de profit ! Mais chacun pourra sans doute aboutir au même constat en définitive pour ce qui concerne l'impact des relations Europe-Afrique.

hommes-femmes (la conception de la sexualité, de la contraception, du rapport au travail, du rapport aux enfants et à l'éducation) se heurte l'exigüité des règles établies par le projet sur ce qu'il fallait faire en termes de : nombre de femmes à accepter dans les groupes de parole (pas plus de 15 femmes sous peine de «perte d'efficacité» là où les animatrices acceptent des groupes de 40-50 femmes pour des raisons sociales assez évidentes) ; de thèmes à débattre (le préservatif féminin : un absolu alors que les animatrices constatent tous les jours son inadaptation et le désintérêt profond que les femmes lui accordent) ; de l'interdiction d'une présence masculine dans les groupes (là où les animatrices et responsables locales considèrent justement important de la prévoir et de la gérer pour plus d'impact). Personne, pourtant, ne demandera aux partenaires burkinabés femmes de formuler leur propre conception du genre.

Au Sénégal, au Mali et au Burkina Faso, un programme de négociation décentralisée sur la gestion des ressources naturelles et le foncier¹¹ butte sur la difficulté d'interroger le rapport à la norme, à la règle et à la contrainte. Il est circonscrit dans des résultats attendus de diagnostics à réaliser, de chartes et cahiers des charges à préciser localement dans chacune des situations concernées. Le projet va ainsi produire de précieux diagnostics de situation et accompagner des dynamiques de négociation intéressantes permettant de limiter les conséquences de « lois qui mettent la population dans l'illégalité ». Mais il ne questionnera pas la façon dont les acteurs se représentent l'utilité des normes, des règles et des contraintes et en particulier la façon dont ils participent à ce qui est dénoncé (par la ruse, l'euphémisation et le contournement). Il n'est, encore une fois, pas demandé aux partenaires de théoriser sur la question, comme si notre propre rapport à la loi tombait sous le sens.

C'est aussi le cas de beaucoup de programmes de coopération décentralisée de Belgique ou de

France qui ne parviennent pas à dépasser l'idéologie de la « maîtrise d'ouvrage » pour penser le rapport aux institutions et la maîtrise d'usage (l'entretien, l'exploitation de l'ouvrage et tout ce qui, en définitive, relève du rapport à l'objet et à sa gestion collective dans le long terme). Dans un de ces programmes au Bénin, la conception de l'Etat formulée à tous les niveaux depuis le planton de la commune jusqu'au Ministre en charge de la décentralisation, est celle d'une décentralisation « qui doit permettre de sortir de la conception de l'Etat Providence » et de « donner le pouvoir au peuple ». Comme si l'Etat avait jamais été providentiel dans ce pays ; comme s'il avait réussi à supplanter les pouvoirs traditionnels dans l'imaginaire collectif ? Comme si « redonner du pouvoir au peuple, en lui permettant de compter sur ses propres forces » ne s'inscrivait pas dans une tentative de décharge de l'Etat de ses principales responsabilités¹². Là encore, les croyances ne sont pas débattues et les finalités des projets, en termes de (re)fondation du rapport aux institutions, ne sont pas travaillées.

Retrouver du sens en questionnant ?

Comment garder l'utopie tout en partant du potentiel des circonstances et de l'environnement ? Dans toutes ces situations (et également sur des terrains européens), la démarche promue par Inter-Mondes consiste à interpellier les évidences à partir des valeurs, des normes, des principes qui gouvernent l'action ; à montrer les incohérences entre ce qui se dit, ce qui se pense, et ce qui se pratique (dans le dispositif partenarial, ici comme là-bas).

L'interpellation porte sur les représentations et croyances et cherche à mettre en débat l'origine des mécanismes internes aux sociétés. Le genre de mécanismes cachés et pourtant transversaux qui expliquent les problèmes et leur reproduction au-delà des catégories. Le poids des représentations et le décalage par rapport à ce qui est projeté de l'extérieur. Ce qui est interpellé, c'est l'implication inconsciente des acteurs dans les

11. Le programme NEGOS GRN avait pour ambition de renforcer les capacités des élus locaux à s'investir dans la négociation et la résolution de conflits autour des ressources naturelles et des questions foncières.

12. Voir René Otayek sur cette question : <http://sites.univ-lyon2.fr/congres-afsp/IMG/pdf/otayek.pdf>

problèmes dénoncés et leurs propres capacités à les rendre efficaces, d'où qu'ils viennent. Il s'agit donc d'abord de poser des questions. Non celles qui visent le consensus sur ce qu'il faut faire ou ne pas faire, mais celles qui dérangent les certitudes. Il s'agit surtout d'éviter de se situer d'emblée dans la recherche de réponses « qui sauvent ». Les réponses viennent après et, généralement, se structurent par le collectif à partir de différents scénarios que nous proposons.

Certaines administrations ont un rapport très inconfortable avec ce type de travail, tendues qu'elles sont vers la demande de recommandations précises et détaillées. Il nous faut alors préciser, détailler et induire un processus qui devient alors, faute de temps, plus prescriptif. D'autres (de plus en plus nombreuses en définitive) sont au contraire très en attente de réflexions plus fondamentales voire philosophiques, car elles conçoivent plus l'efficacité sur le long terme et sont en questionnement sur le sens de leurs interventions. Elles trouvent généralement ensuite, dans leurs dispositifs, les compétences pour traduire les propositions plus opérationnellement.

Miroir et réflexivité interculturelle

Le procès intenté à l'Efficacité devrait davantage porter sur l'aporie la contradiction du couple moyen-fin tel qu'il est pensé et tel qu'il fonctionne : d'une part, l'excès d'idéaux extrêmes sans lien nécessaire avec ce qui se pense collectivement dans l'Autre société ; d'autre part, l'instrumentalisation par les technologies du management qui suppose que la connaissance des outils suffise. Les deux entrent en force dans les sociétés prises pour cible et distraient de l'exigence d'interpellation, de recherche de sens et de mise en contexte que nécessite pourtant une perspective multiculturelle. Chacun des pôles renforce l'autre dans son extrême, dans une spirale de surenchère qui se développe au détriment du politique, conçu comme la faculté de conduire des débats réellement contradictoires afin de construire du vivre ensemble tenant compte de nos différences. Dans cette tension où chacun des pôles se focalise sur la recherche

de solutions, l'efficacité est neutralisée. Cette tension n'est pas réductible entre, d'un côté la société civile, et de l'autre les services de coopération. Elle traverse la plupart des organisations.

L'efficacité telle que nous la concevons à Inter-Mondes procède plutôt d'une façon de travailler collectivement à discuter des possibilités de rendre universalisable certains idéaux plutôt que de partir de leur universalité a priori. L'interpellation porte autant sur nos propres certitudes que sur celles de l'Autre. Il s'agit de poser les conditions d'un vrai dialogue entre cultures autour de ce qui peut - compte-tenu du contexte et dans les situations et circonstances locales - faire changement dans les mécanismes et non dans les formes, à partir de l'activité concrète et de la façon dont elle est produite. Ce travail ne peut se contenter d'un professionnalisme des outils ni certainement d'une « pureté » des idéologies. Il est beaucoup plus exigeant en termes de connaissance des sociétés, ainsi que de l'activité en cause (la santé, l'éducation, l'agroforesterie, l'hydraulique urbaine ou villageoise, l'assainissement, etc.). Il s'agit de tendre vers une compréhension suffisamment fine des mécanismes qui, au cœur des sociétés, contribuent à rendre plus effectives les fabriques de pauvreté et d'inégalités à partir des façons dont est envisagée l'activité individuellement et collectivement. Le changement dans l'activité est ainsi analysé autant en termes de psychogenèse que de sociogenèse. Le partenaire n'est plus une simple courroie de transmission : il est interpellé dans ses propres représentations et à l'inverse, est appelé à nous interpellier également dans les nôtres. Le dispositif interculturel fonctionne alors comme un double miroir permettant de mieux se « réfléchir » mutuellement. L'efficacité requiert là cette capacité réflexive d'utiliser ses propres outils d'analyse sur soi-même.

¹ Coordinateur de Inter-Mondes (www.inter-mondes.org).



L'Efficacité de l'Aide publique au développement dans les pays du Sud : réalité ou utopie ?

Mamadou Abdou Gaoh Sani

Photo : COTA

La politique de Développement dans les pays du Sud est exclusivement centrée vers les services sociaux de base, ramenant le débat du Développement, non pas aux termes de modifications et transformations socioéconomiques équilibrées, mais en le réduisant essentiellement à l'offre d'accès aux services sociaux de santé, éducation, eau potable...

L'idée de création des conditions de l'accélération du développement endogène est obstruée par une offre d'accès aux services sociaux. Sans s'en rendre compte, les pays sont désorientés du cours « normal » de leur évolution socio-économique pour s'intéresser à la recherche d'une satisfaction essentiellement en infrastructures non-productives, au détriment de la création des conditions essentielles pour un développement global et inclusif.

Cette situation résulte de l'orientation du débat du Développement vers les OMD, source première du cafouillage actuel des pays en Développement qui, en lieu et place de programmes solides, accentuent l'effort vers des infrastruc-

tures sociales, même si ces dernières ont un impact significatif sur la qualité de la vie.

Des postulats erronés

Bien avant l'idée des OMD, plusieurs approches et modèles ont été expérimentés et imposés aux pays du Sud par les donateurs. Toutes ces approches et l'orientation actuelle vers les OMD ont échoué du simple fait qu'elles sont édictées dans leur fondement par des thèses erronées sur le Développement socio-économique des pays basé sur l'Indice de Développement Humain au détriment d'un Développement endogène qui a juste besoin d'une accélération de la « croissance économique ».

Pour le cas du Niger, en particulier, la situation est extrêmement peu reluisante. L'Aide au Développement a été très peu efficace et sa performance dans la création de la richesse nationale est pratiquement insignifiante comparativement à toutes les ressources et les énergies mobilisées ces 50 dernières années.

Comment peut-il en être autrement en sachant

que l'Aide publique au développement est téléguidée, apportée et utilisée dans des conditions qui ne permettent pas de s'en passer. Les agences d'exécution de l'aide sont des entités qui sont créées pour survivre à travers la nécessité de soutenir perpétuellement l'Aide. Sont-elles prêtes à créer les conditions de leur propre mort, ou continueront-elles à poser des conditions garantissant leur propre pérennisation ? La réponse nous semble évidente...

Un système de doublons

Toutefois, il faut reconnaître la vision intéressante reconnue implicitement et explicitement par la Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide. En effet, la base essentielle du Développement à travers l'aide extérieure est l'orientation dans les systèmes nationaux, sur la base des besoins de développement définis par les pays eux-mêmes.

Cependant, la Déclaration de Paris a péché dans la mesure où elle n'a pas mis l'accent (de manière contraignante) sur l'essentiel qu'est l'affectation des ressources des donateurs dans le budget des pays pour que l'aide arrive dans les mains des gouvernements chargés de la conduite de leurs politiques et leurs priorités, tout en conservant une indépendance totale dans la dépense publique. Même s'il est fait cas du principe de l'Alignement, celui-ci est obstrué par le principe de la Responsabilité mutuelle qui amène à une ingérence du donateur dans les systèmes nationaux et le maintien des mécanismes « budgétaires » pour le contrôle rapproché de l'utilisation des ressources ainsi que la prise en charge d'unités de gestion des projets de Développement.

Dans ces conditions, il ne peut y avoir Efficacité de l'Aide au Développement. Certaines analyses ont démontré que près de 45 à 55% des montants des aides sont engloutis dans l'entretien des unités de gestion des interventions créées en parallèle aux systèmes nationaux. En outre, le peu de ressources injectées dans le Développement n'est pas réellement orienté vers les vraies priorités nationales.

Qui définit les priorités ?

Les attentes du Niger sont certes énormes et variées. Comme on a l'habitude de le dire, tout est prioritaire, mais la question qui prime est celle de savoir quel est l'axe porteur de développement accéléré pour le pays.

En réponse à une telle question, le Niger a-t-il réellement besoin d'un appui pour le développement de l'élevage ou bien sa priorité est-elle l'agriculture irriguée ou tout simplement l'appui à l'extraction des ressources minières qui peuvent permettre des investissements dans plusieurs autres secteurs de la vie socio-économique ? L'indépendance dans la définition des vraies priorités est une condition fondamentale pour piloter son Développement.

On comprend donc que le débat de l'Efficacité de l'Aide a été raté depuis déjà fort longtemps. Cette situation de dépendance et de « sur place » a commencé depuis les années 80, quand les institutions financières internationales (BM, FMI) ont conduit, à travers leurs exigences sur les programmes d'Ajustement structurel, au démantèlement de la Fonction publique, engendrant ainsi une raréfaction de cadres de haut-niveau nécessaires à la conception et la mise en œuvre des programmes et politiques adaptés au développement du pays.

Toujours le même changement...

En conclusion, il n'y a pas un exemple tangible de l'impact de l'aide sur le développement des pays du Sud à travers l'aide actuelle. Les tout premiers pays bénéficiaires de l'Aide au Développement continuent jusqu'à présent à demander l'aide. Pire, ils continuent à en avoir besoin. Si l'Aide était si efficace, ces pays-là auraient dû depuis longtemps s'en dispenser.

> Suite page 30

Au Sud, l'agenda de l'Efficacité contre le Changement social ?

*François Polet**

L'Efficacité « sociale » de l'aide - qui renforce les dynamiques collectives locales - risque d'être victime de la recherche de l'Efficacité « gestionnaire » de l'aide - indexée sur le respect des exigences techniques et formelles des bailleurs...

L'élargissement du champ d'application de l'« Agenda de l'Efficacité » à l'aide non gouvernementale a mis le petit monde des ONG de Développement sur la défensive. « Au nom de quoi les ONG devraient-elles être épargnées par ce mouvement vertueux de remise en question des « manières d'aider » lancé par les gouvernements ? » demande-t-on côté politique. Question légitime, bien qu'elle escamote le fait qu'à la différence des États, volontairement engagés dans un exercice d'auto-application de cet agenda (agrémenté d'un bien peu contraignant mécanisme de « contrôle par les pairs » coordonné par le CAD de l'OCDE), les ONG se le voient imposer par leur principal bailleur de fonds, avec ce que cela suppose d'injonction bureaucratique.

Mises au défi de prouver leur efficacité, les ONG ont réagi de trois manières, également légitimes.

Elles se sont efforcées de se réapproprier le débat, en subordonnant les « instruments » (la gestion de l'aide) aux « valeurs » (la nature du développement visé) de la Coopération, notamment à travers les Principes d'Istanbul sur « l'Efficacité du Développement ». Les plus politiques ont critiqué (plus ou moins ouvertement) l'idéologie managériale et la tyrannie des « résultats » véhiculés par cet agenda. Mais quel que soit leur positionnement, réalité du rapport de force oblige, toutes se sont efforcées de « rester dans les clous » en multipliant les manifestations de leur engagement pour l'Efficacité.

La pertinence de l'idée « d'alignement »

Une des implications funestes du caractère technocratique du processus dans lequel se dépêtrant aujourd'hui les ONG est qu'il marginalise les préoccupations les plus pertinentes qui ont jalonné la gestation de l'agenda de l'Efficacité durant les années 1990. Notons que ces préoccupations visaient essentiellement l'aide bilatérale directe à cette époque. Bien que les principaux rapports sur l'absence désespérante

de corrélation entre montant d'aide et développement économique pointaient « les déficiences des Etats receveurs » comme premier facteur explicatif, l'idée, beaucoup plus juste à notre sens, selon laquelle *l'inadaptation des manières d'aider privilégiées par les agences d'Aide*, notamment l'Aide projet, jouait un rôle dans le faible rendement de l'Aide s'est lentement frayé un chemin parmi les observateurs.

Les analystes les plus avisés allèrent un pas plus loin : non seulement, les impacts des projets soutenus par les agences d'Aide sont peu durables, mais leur prolifération a des impacts indirects, « systémiques », négatifs sur les institutions locales. Concentrés sur la réussite de « leurs » projets, les dizaines d'intervenants extérieurs s'ignorent mutuellement (ou se concurrencent...), court-circuitent les politiques nationales, imposent leurs préoccupations et procédures aux fonctionnaires, débauchent les plus compétents...

Dans le chef des responsables locaux dépassés, la (non-)gestion de l'Aide finit par remplacer la planification du Développement. On peut alors parler de « Dépendance à l'aide », une situation généralisée dans les pays les plus pauvres massivement aidés dans la durée.

La volonté de répondre aux effets pervers de cette « Donnor Driven Aid » se retrouve bel et bien dans l'agenda de l'Efficacité de l'Aide adopté par les gouvernements, sous les principes de « l'Appropriation » (redonner le premier rôle aux États locaux dans la définition des priorités de développement), de « l'Alignement » (c'est aux bailleur de s'adapter aux priorités et procédures nationales et non plus l'inverse) et de « l'Harmonisation » (aux bailleurs d'uniformiser leurs procédures pour peser moins sur les administrations locales). Nous ne nous étendrons pas ici sur les limites et contradictions dans la mise en oeuvre de ces principes au niveau gouvernemental¹ pour nous centrer sur le coeur de notre propos : *les problèmes dérivant d'une relation*

d'Aide surdéterminée par le donneur concernant également l'aide non gouvernementale.

Bien des animateurs d'ONG seront tentés d'affirmer que leur relation d'Aide n'a rien à voir avec la Coopération officielle, qu'ils travaillent à la base, de manière désintéressée, sur base de rapports empreints d'écoute et de respect avec leurs partenaires... Et de fait, à la différence des gouvernements, qui ont un partenaire « obligé » dans chaque pays d'intervention, les ONG du Nord ont le loisir de sélectionner au sein d'une société civile foisonnante un/des partenaire(s) leur paraissant fiable(s) et partageant leurs objectifs. Un point de départ plus sain pour « tendre » vers une relation de confiance mutuelle. Et pourtant...

Rares sont les organisations ayant à la fois la volonté et la possibilité d'adapter *effectivement* leur appui aux priorités, pratiques et rythmes de leurs « partenaires ». Il y a, d'une part, les contraintes « non négociables » (normes de comptabilité, de planification, de rapportage généralement imposées par un bailleur public en amont) qui coexistent avec celles des autres donateurs éventuels (nous y revenons plus bas).

D'autre part, il y a ces mille et unes interactions à travers lesquelles, des sujets les plus stratégiques aux plus anodins, les initiatives des ONG du Nord tendent à se substituer aux ressources propres ou aux processus de décision internes - souvent lents et peu formalisés - des organisations locales. *A fortiori* lorsque le coopérant est pressé d'améliorer les choses, de faire profiter son partenaire de son « expertise », de mettre « ses techniques » à l'épreuve, de partager les concepts en vogue au sein de la Coopération occidentale. Au mieux, le partenaire arrive alors à composer avec ces attentes externes (d'autant qu'il est délicat de contrarier le donateur), à « donner le change » tout en se ménageant sur le côté des ressources pour les activités qui, pour lui, ont davantage de sens. Au pire, cet interventionnisme débouche sur une dévalorisation des compétences locales (fatalement moins « professionnelles »), entame les capacités de diagnostic et d'initiative (« attendons de voir ce que notre partenaire propose et est prêt à financer »)

1. Le CETRI y a consacré une recherche en 2009 pour la Coopération luxembourgeoise (http://www.cetri.be/IMG/pdf/Du_Niger_au_nica.pdf).

et désincite à « penser par soi-même ».

ONG locales : acteurs sociaux ou bons gestionnaires de l'Aide ?

Donc oui, les ONG sont, elles aussi, concernées par cette dimension de l'Agenda de l'Efficacité qui vise à remettre le bénéficiaire au cœur de la relation d'aide. Une attitude qui demande avant tout de la retenue et de la souplesse côté donateurs. Or, en insistant lourdement sur la dimension managériale de l'Efficacité - notamment en relevant les exigences en matière de (formalités de) gestion interne et de formatage des actions -, l'Agenda de l'Efficacité tel que les pouvoirs publics l'imposent aux ONG va dans le sens inverse et menace d'annuler les effets des dispositions prévues par ces mêmes autorités pour mieux prendre en compte les spécificités des contextes locaux.

Une évolution qui menace d'alimenter un double phénomène à l'œuvre depuis plusieurs années au sein du champ associatif au Sud.

- **L'écrémage des sociétés civiles.** Les financements de la solidarité internationale tendent à se concentrer sur une minorité d'organisations locales sachant faire la démonstration de leurs compétences gestionnaires et de leurs capacités d'absorption financière. Celles-ci jouent un rôle grandissant sur les scènes locales, en tant qu'intermédiaires de l'aide, au détriment de structures moins formalisées mais ayant parfois davantage d'ancrage populaire ou de représentativité sociale. Marginalisées sur le marché local de l'aide, ces dernières en sont réduites à s'inscrire dans (à courir derrière) les projets/programmes de développement (« paysan », « sanitaire », ... de la « société civile ») négociés en leur absence. Une dépendance synonyme de minoration politique sur la scène sociopolitique locale.
- **La bureaucratisation des organisations sociales.** Invitées à s'appropriier et à appliquer des instruments de gestion d'une complexité grandissante (au nom du ren-

forcement des capacités!), les organisations directement bénéficiaires des financements qui conservent un minimum d'insertion sociale courent le risque de subordonner le suivi des dynamiques populaires locales au suivi des engagements contractés avec leurs partenaires du Nord. Ce risque dérive tout d'abord du temps et des ressources croissantes que l'organisation doit allouer à la documentation de plus en plus détaillées de sa gestion interne et de ses « performances », au détriment de l'implication dans la vie associative ou communautaire locale, c'est-à-dire du temps investi dans les déplacements, les visites, les réunions, les formations, les échanges de vue informels, les coups de main, bref tout ce qui permet de construire une relation de qualité avec les groupes sociaux à la base.

Ce risque de décrochage vis-à-vis du réel provient également de l'utilisation d'outils de planification et de reddition de compte (cadres logiques, gestion axée sur les résultats, évaluations, etc.) en décalage complet avec les modalités et les rythmes des processus sociaux et politiques locaux dans les pays les plus pauvres.

Ces derniers sont caractérisés par la complexité et la multiplicité des influences, l'imprévisibilité, la fluidité, l'informel. Ils exigent de la souplesse de la part des organisations sociales, une capacité d'adaptation, voire de révision complète des objectifs en cours de route, en fonction de l'évolution du contexte, des opportunités ou défis qui surgissent, de la patience aussi pour investir dans des processus longs et incertains de construction de liens de confiance entre groupes et personnes, de rapprochement entre positions. Toutes qualités essentielles à la construction et au renforcement d'un mouvement social qui ne font guère bon ménage avec la poursuite consciencieuse d'objectifs « spécifiques », de résultats « attendus » et d'indicateurs « SMART » définis plusieurs mois ou années auparavant.

* Chargé d'étude au Centre tricontinental (www.cetri.be).

Le COTA

Le COTA est une association indépendante de solidarité internationale (ONG de droit belge), qui oeuvre au renforcement des capacités d'action, d'analyse et de réflexion des acteurs engagés dans la coopération développement.

L'ONG offre des services d'information, de formation, d'étude, d'appui et de conseil, de mise en relation de personnes et institutions. Les études réalisées sont des évaluations de projets/programmes ainsi que des études thématiques en lien avec des pratiques de coopération/développement.

Ces services sont fournis à travers divers vecteurs : centre de documentation en réseau, site Internet, réunions, animations d'ateliers, interventions dans des formations, rapports d'étude, publications de revue et d'ouvrages...

Le COTA est également engagé dans des activités d'éducation au Développement.

Hormis ses activités récurrentes, durant le trimestre qui vient de s'écouler, le COTA a réalisé les activités de consultance suivantes :

Le démarrage de

- l'évaluation du projet d'appui aux initiatives de développement communautaire Kasai Occidental – PAIDECO KOC (2009-2012) – mis en œuvre par la Coopération Technique Belge (CTB) en RDC (Fonds Belge pour la Sécurité Alimentaire (FBSA))

La poursuite de

- une étude sur le financement de l'agriculture familiale (Coalition Contre la Faim (CCF))
- l'évaluation externe de l'efficacité de l'enseignement à l'Institut Technique Salama et de son adéquation avec le marché du travail du projet « Katanga Training » en République D. du Congo (ACTEC)
- l'évaluation du programme AFSA et des partenariats au Cambodge et analyse transversale des pratiques partenariales chez ADG (évaluation externe du Programme 2011-2013 « Soutenons les Familles Paysannes pour plus de Souveraineté alimentaire ! » de Aide au Développement Gembloux (ADG))
- l'appui méthodologique au Projet d'Appui au plaidoyer agricole et à la structuration provinciale et nationale en RD Congo (AGRICONGO) (TRIAS)
- l'évaluation du partenariat en Colombie (Secours Catholique Caritas France (SCCF))
- l'appui technique pour la restructuration administrative et financière de l'INRB (Institut National de Recherche Biomédicale) (CTB République démocratique du Congo)
- l'appui de la démarche d'un groupe de travail ONG /collectivités territoriales françaises autour de l'analyse du changement (définition d'une stratégie ; suivi-évaluation des effets), en lien étroit avec le F3E (Fonds pour la promotion des Etudes préalables, des Etudes transversales et des Evaluations (F3E))
- l'évaluation conjointe de la coopération de l'Allemagne, de la Belgique, de la Commission de l'UE, de la France, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Suède avec le Burundi (Consortium SEE-GFA-Euréal-Sipu pour la CE -EuropeAid)
- la réalisation d'un diagnostic d'impact environnemental et l'élaboration d'un SME (Système de management environnemental) (SOS-Faim)
- des cycles de formation : option « Environnement » dans le cadre de cycles d'information générale (Infocycles) organisés par la CTB, en consortium avec Groupe ONE et GoodPlanet vzw (Coopération Technique belge (CTB))

La finalisation de

- l'évaluation du programme « Empowerment pour le droit à la santé » (Médecine pour le Tiers-monde (M3M))
- l'évaluation finale du Fonds de solidarité prioritaire (FSP 23009-10) : genre et développement : autonomisation économique des femmes en Afrique subsaharienne - 2009-2012 (Ministère des Affaires étrangères français (MAEF) DG mondialisation, développement, partenariats)



photo : Julien Harneis
Pêche dans les rapides

Pour une véritable division du travail...

*Félicien Mbikayi Cimanga **

[L'efficacité de l'aide publique au développement vue par le Conseil National des Organisations Non Gouvernementales de Développement de la République Démocratique du Congo...](#)

Lors du Forum National de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide, organisé par le Gouvernement de la République Démocratique du Congo (RDC) en juin 2009, il a été noté que l'assistance extérieure en RDC est très fragmentée. Dans un pays fragile, avec une administration des finances publiques en cours de réforme, cela pourrait ralentir la mise en œuvre d'approches programme sectorielles et d'appuis budgétaires. Depuis la Déclaration de Paris, le Gouvernement et les partenaires au Développement ont pris l'engagement de se concerter pour évoluer vers une division de travail plus rationnelle de l'aide et de renforcer les capacités institutionnelles du gouvernement dans ce domaine. Afin de faciliter cette division du travail et une meilleure gestion de l'Aide Publique au Développement, la Plateforme de Gestion de l'Aide et de l'Investissement (PGA) a été mise en place au niveau du Ministère de Plan avec l'appui financier du PNUD. Cette plateforme est opérationnelle depuis avril 2008.

C'est une base de données interactive nationale qui renseigne sur les flux d'aides extérieures et leurs utilisations. Elle fournit des images diachroniques de la dispersion de l'assistance extérieure, mais ne permet pas d'évaluer les progrès possibles et de développer les meilleures manières d'amorcer la mise en place de mesures plus efficaces de division du travail et d'harmonisation entre les bailleurs.

Le PNUD apporte également un appui technique dans le processus d'élaboration de la Politique Nationale de la Dette, de restauration du circuit de programmation des négociations de financement extérieur, de mise en place d'une équipe nationale de négociateurs et de participation de la RDC aux différents fora sur l'Efficacité et la transparence de l'aide.

Cependant, jusqu'à ce jour, la situation n'a pas évolué.

L'architecture de l'aide

La plupart des partenaires, très nombreux, sont présents dans trop de projets et provinces, par-

fois pour de toutes petites contributions. Conséquences: une déperdition d'énergie et de frais de gestion pour les agences d'aide, et une absence de visibilité pour le pays bénéficiaire.

De 2007 à 2010, les interventions de bailleurs de fonds bi et multilatéraux ont surtout été portées par la coopération bilatérale indirecte et par la coopération multilatérale, à travers l'Union Européenne et les Nations Unies.

L'aide a été gérée par les structures non gouvernementales. Les structures gouvernementales ne mettant en œuvre que 6% des projets sur financements extérieurs. La majorité de l'aide reste donc «hors-budget» et n'utilise pas les services de l'administration (même si ceux-ci sont parfois associés à des fins de renforcement de capacités).

Cette situation est justifiée par la nature même de l'aide, orientée vers l'appui projet/programme comme instrument d'assistance. Le recours à cette modalité lourde et prudente demande un contrôle *a priori* et au cas par cas. Ceci est caractéristique d'un pays post-conflit dont les capacités sont insuffisantes, qui a bénéficié d'aides humanitaires sous cette forme durant de nombreuses années, et dont les mécanismes de gestion financière publique sont trop peu fiables pour autoriser des transferts significatifs à travers le système budgétaire.

Cette explication se base sur une suspicion de corruption et de mauvaise gouvernance de la classe au pouvoir, stigmatisée par l'opposition politique, des intellectuels ou par une communauté internationale impuissante à changer ces dynamiques complexes.

Le recours aux agences privées se justifie par le fait que ces dernières seraient plutôt motivées par d'autres mobiles que la recherche du profit et que les acteurs internes ont une entrée privilégiée auprès des bailleurs de fonds.

L'orientation de l'aide vers ces structures ne dépend pas d'une utilisation productive de fonds mais est justifiée par les discours et critères des bailleurs, internalisés ou reproduits par les classes bénéficiaires de l'aide.

La division du travail

Pour rendre l'allocation de l'aide plus efficace, le gouvernement congolais et ses partenaires devraient veiller à la mise en place d'une bonne division du travail. Cette stratégie devrait s'appuyer sur une analyse de l'impact des interventions de chaque bailleur sur le terrain, en vue d'identifier et de classer les bailleurs, qui présentent un avantage comparatif par rapport aux autres, selon un ordre d'ascendance. Ceci permettrait, du côté des bailleurs de fonds, la désignation d'un « chef de file » parmi les bailleurs actifs dans un secteur donné.

Ce chef de file aurait pour mandat d'organiser, dans un secteur donné, la concertation de l'ensemble des bailleurs qui l'auront désigné, et serait l'interlocuteur des autorités gouvernementales. Les autres bailleurs resteraient actifs dans la mesure où ils continueraient à gérer la partie administrative de leur aide et la conduite de leurs projets. Ils participeraient aussi au dialogue sur la politique sectorielle dans le cadre de « groupes de travail » sectoriels réunissant les autorités du pays, les bailleurs et les représentants de la société civile.

Un chef de file permettrait aussi la coordination de l'aide des bailleurs. Elle faciliterait le partage de l'information, le débat des orientations stratégiques et éviterait les initiatives redondantes voire contradictoires.

Il est vrai qu'elle ne faciliterait pas la réduction des coûts de transaction pour le pays bénéficiaire dans la mesure où les bailleurs actifs conserveraient la gestion propre de leur aide dans le secteur concerné.

La coopération déléguée

En vertu du principe de la « coopération déléguée¹ », certains bailleurs « silencieux » délégueraient leurs fonds et le pouvoir d'agir à un bailleur principal.

1. Elise Huillery E. (2008), "Pour la fin du saupoudrage dans la coopération européenne au développement : vers une division du travail entre Etats membres", Ecole Normale Supérieure – Ecole d'économie de Paris –DIA – IRD, p. 26-28

Les bailleurs «silencieux» financent le projet mais délèguent la politique sectorielle, la gestion administrative et le dialogue avec les autorités gouvernementales du pays bénéficiaire au chef de file. Les modalités pratiques de la mise en œuvre sont définies entre le chef de file et les bailleurs silencieux. La mise en œuvre d'une coopération déléguée suppose il revient à chaque bailleur de décider, soit de rester actif dans un secteur et mener ses propres activités et sortir du secteur.

Ce mode de participation ne diminue que les frais de gestion et pose des problèmes politiques aux bailleurs « silencieux » qui verraient leur « visibilité » réduite. Mais, du côté du pays bénéficiaire, il favorise une gestion beaucoup plus transparente et rend le bailleur principal redevable vis-à-vis des autres.²

Privilégier l'approche programme

Dès 2008, plusieurs bailleurs et les Agences des Nations Unies ont opté pour une convergence programmatique (une approche programme) moins coûteuse. Cette nouvelle orientation impliquait le recours aux Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT), qui facilitent un meilleur suivi des indicateurs et des impacts dans certains secteurs. Ceci permettra alors d'envisager le passage vers des financements à travers des fonds communs sectoriels avec contrôle rapproché des bailleurs, puis vers des soutiens budgétaires sectoriels plus fréquents.

Les bailleurs se montrent de plus en plus conscients que leurs propres actions et comportements sont tout aussi importants pour l'efficacité de l'aide que ceux des pays bénéficiaires. L'emploi d'expressions comme « responsabilité mutuelle », « partenaires » et « concertation », dans l'actuel jargon de l'aide, est une claire reconnaissance des erreurs du passé. Comme indiqué dans la Déclaration de Paris, les objectifs des bailleurs consistent désormais à appuyer systématiquement les plans élaborés par les

bénéficiaires pour réaliser leurs objectifs de développement, à avoir davantage recours aux systèmes nationaux d'administration et à améliorer la coordination et la prévisibilité de l'action des multiples intervenants³.

L'expérience congolaise de 2007 à 2010 indique que, dans la majeure partie des cas, l'aide continue d'être fournie hors budget. De 2007 à 2008, la proportion de l'aide extérieure inscrite au budget d'investissement a été de 11,65%. Cette configuration au budget ne constitue nullement un soutien budgétaire direct, mais un simple enregistrement statistique des actions ciblées dans le budget et exécutées suivant les procédures des bailleurs. Le gouvernement n'a donc pas eu un réel contrôle de la mise en œuvre d'une grande partie de l'aide extérieure apportée à la RDC.

Cela montre aussi que la réalisation d'un taux d'au moins 85% des apports comptabilisés dans le budget, et préconisé par la Déclaration de Paris en rapport avec l'alignement de l'aide aux priorités nationales, est encore loin d'être accomplie en RDC⁴. L'aide devrait plutôt être tournée vers l'appui programme via le budget national.

Le soutien budgétaire paraît être l'option la plus rationnelle surtout en matière d'aide liée. Une aide acheminée par le canal du budget du gouvernement bénéficiaire présente autant d'avantages en ce sens qu'elle sera décaissée conformément aux systèmes d'allocations, de passations de marché et de comptabilité du pays bénéficiaire. Elle est davantage de nature à refléter les priorités nationales, à promouvoir un sentiment d'appropriation nationale en encourageant l'utilisation et le renforcement des mécanismes nationaux de planification, de budgétisation et d'obligation redditionnelle, à réduire au maximum les coûts de transaction et à répondre aux priorités fixées en matière d'investissements publics.

2. Plusieurs pays ont adopté cette approche, par exemple au Rwanda, la Suède a délégué l'audit des fonds de soutien à l'éducation au DFID ; en Afrique du Sud, le DFID a délégué la mise en œuvre au soutien aux réformes foncières à la Belgique.

3. Rogerson A. (2005), "Aid harmonisation and Alignment : Bridging the gaps between reality and the Paris reform Agenda", Development Policy Review vol.23 (5)

4. Ministère du Plan (2009), "Cartographie et adéquation de l'aide", Forum National de Haut niveau sur l'efficacité de l'aide en RDC, p. 31

Les freins opérationnels

Les premiers obstacles à la division du travail sont de nature méthodologique et procèdent d'une faible connaissance des avantages comparatifs des uns envers les autres, d'autant plus qu'ils constituent le critère par excellence du leadership dans un secteur donné.

Il y a aussi des normes et des procédures utilisées par les uns et les autres en matière de financement des projets, en matière de passage des marchés, en matière d'engagement et de décaissement effectif. Les procédures de suivi, de monitoring des projets sont également considérées dans cette catégorie.

La coopération déléguée nécessite de la bonne volonté et de la confiance dans le cas où les procédures du donateur principal ne satisfont pas le donateur mandant. Dans de nombreux cas, notamment quand la disparité entre les deux bailleurs est très forte, le bailleur mandant peut être amené à refuser la coopération déléguée. Le décalage des calendriers de programmation de la Commission et des différents Etats membres est aussi un frein important.

Les obstacles politiques

La visibilité politique reste une priorité importante et conduit parfois à une certaine concurrence entre la politique nationale et celles des autres bailleurs. Ces pays tiennent beaucoup à la visibilité de leur politique d'aide au développement, qu'ils jugent exemplaire. Cette réalité est clairement traduite à travers l'exigence envers les structures bénéficiaires de faire des panneaux de marquage et des emblèmes des pays et institutions donateurs.

L'objectif des ambassades est naturellement surtout d'afficher un drapeau : la construction d'une route ou d'une école est le moyen de donner une certaine visibilité aux relations bilatérales. La division du travail entre Etats membres n'est donc pas très attrayante dans la mesure où elle va diminuer la visibilité des financements nationaux.

Conclusions

Certains thèmes d'actualité sont presque transversaux à toutes les agences des Nations Unies (Violences faites aux femmes, l'Approvisionnement en médicaments essentiels, la Sécurité Alimentaire, l'Education et la Gouvernance). L'une des motivations essentielles, nous semble-t-il, est la mobilisation des ressources financières. Il nous paraît donc utile qu'un ménage soit effectué au niveau du système des Nations Unies.

La réussite de la Division du Travail parmi les bailleurs de fonds est aussi conditionnée par une bonne coordination et division du travail au sein des structures étatiques de la RDC. Quelques faiblesses sont soulevées, à savoir :

- la présentation tardive des requêtes auprès des bailleurs de fonds ;
- la préparation insuffisante des dossiers ;
- les formalités administratives très longues ;
- le chevauchement entre le Ministère de la Coopération, le Ministère du Plan et la Primature.
- La prise en otage des dossiers par les cabinets politiques au lieu d'une responsabilisation de l'administration, etc.

Quelques recommandations méritent d'être formulées à l'endroit des bailleurs de fonds et à l'endroit du gouvernement. La première est que la Division du travail soit orientée dans trois directions :

- La focalisation géographique, car beaucoup de bailleurs sont fréquents dans la plupart des provinces, parfois avec des contributions minimales.
- La focalisation sectorielle, qui confirme le principe de se concentrer dans 3 secteurs et qui conduit à la désignation d'un chef de file parmi les bailleurs actifs de chaque secteur.
- L'allocation géographique globale de l'aide à la RDC, pour besoin d'équilibre.

* Secrétaire Général du CNONGD- RDC (cnongdrdc@gmail.com)



photo : COTA
(Mangrove, Sénégal)

L'Efficacité de l'Aide vue par un acteur à la base

Lamine Diallo*

Actuellement, dans un pays comme le Sénégal, les ONG sont juste des bureaux destinés à exécuter les projets des autres. Elles perdent leur identité pour devenir des prestataires de services. Aucune vision, aucun partenariat durable ne justifie leurs activités...

Au sud du Sahara, dans le courant des années 70 et 80, une succession d'événements sont venus fragiliser les économies des pays. Suite à la forte sécheresse, la dépendance de l'économie au secteur agricole a entraîné un déficit financier important. Les chocs pétroliers intervenus dans la même période ont sonné le glas de ces économies en entraînant la déliquescence du tissu industriel. Ce tissu industriel qui était encore à l'état embryonnaire après les indépendances, était composé d'unités majoritairement détenues par l'Etat.

De même, des agrégats macroéconomiques qui ne cessent de se détériorer et un déficit public chronique ont rendu impossible le défi d'honorer le service de la dette. Les Etats comme le Sénégal se sont vus imposer par les institutions de Bretton Woods, les politiques d'ajustement

structurel (PAS).

La mise au PAS

Face à l'insolvabilité, les bailleurs de fonds, notamment le FMI et la Banque Mondiale, avaient exigé des pays emprunteurs qu'ils prennent des mesures économiques et financières radicales, pour dégager des excédents financiers et rembourser leur dette extérieure. Ces mesures étaient consignées dans des programmes annuels ou pluriannuels appelés « Plans d'Ajustement Structurel ».

Au Sénégal, le PAS se matérialise à travers la Nouvelle Politique Agricole (NPA) en 1984 et la Nouvelle Politique Industrielle (NPI) en 1986. Avec ces deux politiques, l'Etat amorce une phase de désengagement total de l'essentiel de ses fonctions sociales. Ainsi, on assiste à une vague de privatisation, avec son corollaire : allègements effectifs des unités industrielles, arrêt des subventions allouées au secteur primaire, compression de l'effectif des fonctionnaires, chômage, disparition des structures d'encadrement du monde rural, etc.

Ainsi, la société civile se leva d'un seul bloc pour montrer son désaccord avec les Politiques d'Ajustement Structurel et chercha à alléger leurs conséquences sur les populations. Elle s'insurgea contre ce mode de gouvernance directif et autoritaire et lança le concept de la « Participation populaire ». Les populations elles-mêmes suscitérent l'émergence de « Grass-roots organisations », renforcèrent le principe du Développement durable à l'opposé d'une mécanisation à outrance visant uniquement le profit et sans aucune considération de la gestion des ressources naturelles.

Ce mouvement de protestation a eu un effet sur les institutions de Bretton Woods qui ont commencé alors à se soucier des effets des PAS, à donner l'impression de laisser aux Etats la liberté d'initiative dans la définition de politiques, à structurer un dialogue avec les ONG avant leur Assemblée Générale pour prendre en compte les points de vue de ces dernières.

Un début de (re)prise en main

Pour matérialiser cette nouvelle conception de la participation responsable, les ONG locales se sont données la mission d'impulser un Développement durable endogène. Leur démarche consiste à intégrer dans tous les projets les dynamiques en cours, les préoccupations et les attentes paysannes. La mission fondamentale était de réduire considérablement la souffrance des populations par des appuis individuels et collectifs et le renforcement des capacités.

Pour ce faire, les approches participatives ont permis d'établir un dialogue et un climat de confiance. Les transformations sociales centrées sur l'être humain pour un épanouissement social pour un bien-être intégral ont commencé à faire leur apparition. Les interrelations dynamiques pour gérer les potentialités, les contraintes et les opportunités se concrétisent naturellement. Les organisations non gouvernementales acquièrent une certaine notoriété et entament leur phase de professionnalisation pour répondre aux attentes des bailleurs.

Cependant, la multiplication des acteurs et la flo-

raison d'interventions non planifiées réaffirment la nécessité d'interroger l'Efficacité de l'Aide. En effet, l'absence de plateformes et de cadres de concertation n'a pas permis une harmonisation des approches et un partage des expériences et des résultats. Des chevauchements dans les zones d'intervention et des planifications non articulées ont conduit à un manque d'efficacité des ressources. Les zones très enclavées et considérées comme vulnérables sont laissées pour compte au profit des zones les plus accessibles.

Une dépossession organisée ?

Les bailleurs de fonds organisent des *fora* et définissent les règles du jeu et de nouveaux concepts. Les projets sont conçus selon des modèles standardisés, établis sans diagnostic préalable, et des priorités sans qu'aucune forme de validation par les bénéficiaires ne soit prévue. Les Etats inversent les tendances. Ils élaborent des textes et des lois qui réduisent le déploiement spontané des ONG en fonction des demandes d'urgence. Il faut signer des accords, des plans d'action qui seront consignés sur les PRDI (Plans Régionaux de Développement Intégrés). Les plans d'investissement des ONG sont évalués par l'Etat de façon périodique. Au même moment, à côté de chaque ministère une agence d'exécution rivale est créée pour capter les ressources financières. Les aides sous forme de subvention complètent les budgets des Etats.

Ainsi, les ONG sont confinées à des prestations de service et perdent toute l'ingénierie sociale qui permettait l'appropriation des investissements par les populations et la mise en place des conditions de pérennisation. Les plans stratégiques issus de concertations et d'une analyse fine des contextes sont abandonnés au profit du faire-faire dont le cahier des charges est défini par le bailleur.

Avec l'avènement de la décentralisation, les ONG avaient l'intention et la volonté d'accompagner les collectivités locales qui n'avaient pas de compétence pour répondre à des projets conformes aux normes des bailleurs. Actuellement, ce partenariat avec les collectivités locales se réduit à

l'exécution d'activités selon des termes de référence non consensuels. Les plans locaux sont laissés en rade et souffrent de matérialisation. Les réalisations au sein de la communauté rurale n'intègrent pas les budgets qui sont centralisés au niveau du trésor public.

Ainsi, au plan local, les harmonisations sont faibles et difficiles à entreprendre. Les différents ordres de collectivités locales (la région, la commune et la communauté rurale) sont d'égale dignité. Il n'existe pas de texte qui favorisent les synergies et l'interrelation dynamique pour la prise en charge des différents plans d'action.

Une efficacité démotivante

La notion d'Efficacité est devenue un concept bureaucratique. La formulation des projets, même au niveau local, doit obéir aux cinq principes de la Déclaration de Paris (l'Appropriation, l'Alignement, l'Harmonisation, la Gestion Axée sur les Résultats et la Responsabilité mutuelle). Les termes de référence des évaluations externes sont standards et modélisés autour des critères d'efficacité, d'efficience, de pertinence, de genre et de durabilité). Ces critères ne sont pas suffisamment explicites. L'acquisition de financements est conditionnée par la maîtrise des canevas définis par les bailleurs et la qualité des ressources humaines au sein des organisations. C'est pourquoi, dans nos zones d'intervention les ONG et les organisations communautaires de base peinent à trouver des financements.

Leurs capacités de mobilisation s'amenuisent, elles ne trouvent plus la motivation de tisser des alliances et de se constituer en réseau pour mener des plaidoyers et défendre leurs intérêts. L'équilibre qui existait entre l'Etat, les collectivités locales et la Société civile permettant de réaliser les projets avec transparence et équité est rompu.

Même si on a l'habitude de dire « celui qui te prête des yeux t'oblige à regarder dans la direction qu'il veut », l'Efficacité de l'aide à la base doit être revue, les différents partenaires ne doivent pas agir pour du faire valoir. Ils doivent apporter leur contribution au moment de la définition des

politiques et des orientations ; mettre en place tous les mécanismes et approches qui assurent une communication positive pour le partage des résultats dans un esprit de partenariat et de transparence.

* Coordinateur des Projets et Programmes chez Groupe d'Action pour le Développement Communautaire (GADEC).

Suite de la page 18

L'efficacité de l'aide publique au développement dans les pays du Sud : réalité ou utopie ? (Fin)

En outre, ces pays demandent de l'aide toujours dans les mêmes domaines. Si encore ils en demandaient pour affronter des nouveaux défis, mais ils continuent à «recevoir» encore et toujours de l'aide dans les mêmes domaines sans que cela ne conduise à de réels changements. Peut-être l'Aide au développement est-elle efficace...

Cependant, elle rend les pays bénéficiaires dépendants et désorientés! Elle devrait être réorientée de façon à permettre aux pays bénéficiaires de s'approprier les méthodes et outils pour le Développement. Actuellement, c'est un peu comme si l'Aide au Développement était un pêcheur qui approvisionne les pays du Sud en poisson au lieu de leur apprendre à pêcher eux-mêmes. Et ceci est peut-être dû aux mécanismes d'octroi de l'Aide. Ce sont les donateurs mêmes qui définissent leurs domaines d'intervention et les pays du Sud élaborent alors leurs plans de Développement autour de ces domaines. En outre, ces domaines changent au gré des donateurs : à peine commence-t-on à obtenir quelques « résultats » à travers une approche donnée, que les donateurs en proposent de nouvelles.

L'Aide au Développement devient comme une sorte de mécanisme de «contrôle» des bénéficiaires par les donateurs. Pour le cas du Niger,

si les donateurs n'avaient pas ciblé leur intervention dans le domaine de l'Agriculture ou de l'Environnement, le pays pourrait de lui-même tableer son développement sur le secteur minier ou l'industrie pour bâtir un avenir de son choix à sa population. Il pourrait demander de l'aide pour disposer d'usines d'exploitation de l'uranium, de l'or, du pétrole... demander des formations adéquates aux jeunes du pays pour s'intéresser aux sources principales de richesses avec une incidence notable sur la réduction de la pauvreté et l'amélioration du bien-être de sa population.

C'est pour cela qu'il reste raisonnable de soutenir les pays du Sud en matière d'amélioration de leurs capacités et de leurs compétences, à travers une assistance technique soutenue, afin qu'ils puissent conduire leurs propres processus et prendre en main leur développement de façon responsable et digne.

* Responsable Composante Conseil à la politique sectorielle de la petite irrigation, Planification Suivi-Evaluation Programme Agriculture Productive (PromAP-GIZ – Niger).

LES THÈMES QUE NOUS SOUHAITONS TRAITER DANS LES PROCHAINS NUMÉROS SONT LES SUIVANTS* :

• N° 141 [DECEMBRE 2013]: SYNERGIES

Si vous avez des articles à proposer en relation avec ces thématiques ou bien des thématiques à suggérer, n'hésitez pas à nous le faire savoir dans les meilleurs délais. Ils trouveront certainement une place dans nos pages ou sur le site.

Courriel : stephane.boulch@cota.be

Télécopie : + 32 2 223 14 95

Téléphone : + 32 2 250 38 36 ou 218 18 96

Veillez à nous contacter suffisamment à l'avance afin que nous puissions avoir le temps de discuter de votre projet, d'examiner comment l'insérer dans notre planning (au plus tard au début du mois qui précède celui de la parution : ainsi, par exemple, pour un numéro prévu pour la fin mars, ce serait début février. Passé ce délai, nous ne pourrions plus les accepter ou alors seulement pour notre site Internet).

♦ CRITÈRES DE SÉLECTION DES ARTICLES

Les articles doivent traiter d'une des thématiques planifiées et cadrer avec l'opinion que notre rédaction aura souhaité privilégier d'un commun accord avec nos partenaires et autres contributeurs ou les lecteurs qui se seront manifestés.

La revue étant un support d'échanges de propositions et d'alternatives, les articles sont sélectionnés en vertu de leur aptitude à susciter la réflexion, inspirer des expériences, lancer une discussion, influencer des projets de développement. Si les versions finales ne nous parviennent pas dans les délais convenus avec le responsable de la rédaction, l'article ne sera pas publié dans la revue.

♦ FORMAT DES ARTICLES

- 10000 caractères maximum (sauf convention avec la rédaction)
- sous format électronique (courrier électronique ou disquette) (les fax et courriers sont admis si le contributeur n'a vraiment pas le choix)
- en format Microsoft Word
- sans mise en forme automatique (juste du gras pour les titres, chapeaux et inter-titres)
- Chaque article doit débuter, après le titre, par un chapeau en gras très bref qui résume ses intentions.
- Les notes doivent être indiquées manuellement et renvoyées en fin de texte
- Format Times New Roman, taille 12, simple interligne, justifié.

♦ RÉTRIBUTIONS

Chaque auteur dont le texte sera accepté sera rétribué sous la forme d'un versement de 50E et d'un abonnement gracieux d'un an à la revue.

♦ DROITS

- La rédaction se réserve le droit de refuser de publier un texte si celui-ci ne correspond pas aux critères convenus entre elle et l'auteur ou si les délais de livraison ne sont pas respectés. L'auteur ne sera alors pas rétribué.

- L'auteur continuera naturellement à pouvoir disposer de son texte pour toute autre allocution et publication. Il devra toutefois s'engager à en référer au COTA et à signaler les références de la première parution dans les ECHOS.

- A moins que les parties en conviennent autrement, l'auteur concède le droit au COTA d'utiliser son texte comme bon lui semblera. Il va de soi que le COTA veillera à toujours mentionner l'auteur original et les références initiales de son texte.

♦ PUBLICATIONS SUR LE SITE

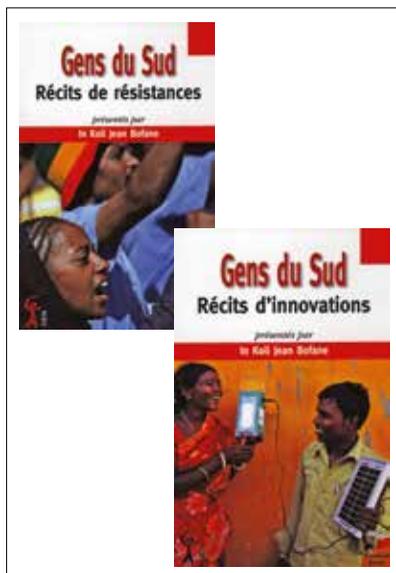
A la demande du COTA et si l'auteur y consent, un article refusé pourra éventuellement être publié sur le site en format Pdf dans la section dossiers thématiques. L'auteur ne sera alors pas rétribué financièrement mais pourra bénéficier d'un abonnement gratuit d'un an.

* Les sujets peuvent encore changer ou leur traitement reporté en fonction des activités du COTA, des suggestions des auteurs et lecteurs...



Creative Commons Belgique Attribution - Non Commercial - Pas d'Œuvres Dérivées 2.0.

Vous êtes libres de reproduire, distribuer et communiquer ce document au public. Néanmoins, vous devez respecter les conditions suivantes: vous devez citer le nom de l'auteur original de la manière indiquée par l'auteur de l'œuvre ou le titulaire des droits qui vous confère cette autorisation (mais pas d'une manière qui suggérerait qu'ils vous soutiennent ou approuvent votre utilisation de l'œuvre); vous n'avez pas le droit d'utiliser ce document à des fins commerciales; vous n'avez pas le droit de modifier, de transformer ou d'adapter ce document. Le texte intégral du contrat est disponible à l'adresse suivante: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/be/legalcode.fr>



GENS DU SUD : RECITS D'INNOVATIONS GENS DU SUD : RECITS DE RESISTANCES

COULEUR LIVRES - COTA, 2010, 92 & 102 PAGES, 10€/EX

Sous la direction de l'écrivain In Koli Jean Bofane¹, l'ONG COTA et la maison d'édition Couleur livres ont voulu par ces deux ouvrages mettre en évidence des expériences citoyennes dans les pays d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie.

Il faut sortir de la vision misérabiliste et négative que nous renvoient le plus souvent les médias pour privilégier un autre regard. Non pas à travers des analyses ou des discours théoriques, mais par le biais d'initiatives représentatives de la créativité des populations de ces pays dans des domaines variés de l'activité humaine, qu'elle soit sociale, culturelle, politique, économique, ou autre, d'histoires vécues montrant un Sud en marche, un Sud qui s'invente.

¹ Mathématiques congolaises, éd. Actes Sud, 2008.



ETUDE-RECHERCHE
RECHERCHE SUR LES COLLABORATIONS
ENTRE ACTEURS BELGES DE LA SOLIDARITE
INTERNATIONALE
COTA



HORS SERIE N°9
LE SUIVI DES ACTIONS DE DEVELOPPEMENT
M. BUCCI, H.HADJAJ-CASTRO



HORS SERIE N°8
PLAIDOYER POUR L'APPUI DES RADIOS
LOCALES DE SERVICE AUX COMMUNAUTES
EN AFRIQUE DE L'OUEST
S. BOULC'H



HORS SERIE N°7
INTRODUIRE LA PERSPECTIVE D'ACTEURS
DANS L'ANALYSE D'IMPACT
H.HADJAJ-CASTRO, A. LAMBERT



ETUDE-RECHERCHE
PARTENARIATS EN RESEAUX D'ECHANGES
ET DE RENFORCEMENT DE CAPACITES
S. BOULC'H



HORS SERIE N°6
LA PAUVRETE EN REFERENCES
M. TOTTE



HORS SERIE N°5
RADIOS COMMUNAUTAIRES EN
AFRIQUE DE L'OUEST
S. BOULC'H



HORS SERIE N°4
HISTOIRES D'EVALUATION
S. DESCROIX



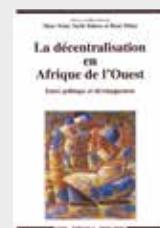
HORS SERIE N°3
NORD-SUD, SE DOCUMENTER ET
ORGANISER UNE RECHERCHE
P. GERADIN, C. SLUSE



HORS SERIE N°2
ORGANISER L'EVALUATION D'UNE ACTION
DE DEVELOPPEMENT DANS LE SUD
C.LELOUP, S. DESCROIX



LES ONG QU'EST-CE QUE C'EST ?
COTA, COULEUR LIVRES



**LA DECENTRALISATION EN AFRIQUE DE
L'OUEST : ENTRE POLITIQUE ET DEVELOPPEMENT**
ED. KARTHALA