Réactions aux pratiques de l'aide

La crise de l'Aide peut-elle être endiguée? Dans un contexte de baisse des flux vers l'Afrique subsaharienne qui absorbe 40% de l'aide publique au développement, la lassitude diffuse des bailleurs de fonds fait échos aux frustrations de certains bénéficiaires quant aux réponses apportées à leurs besoins[1].

S. Tostain, IRD

▼ Recul de l'État, nouveaux acteurs, nouveaux bailleurs, nouveaux enjeux

Autrefois, les pouvoirs publics représentaient autrefois les seuls intermédiaires entre les besoins de leurs populations et les financements extérieurs. Mais, affaiblis par l'ajustement structurel des années 80 qui a provoqué une forte mobilisation de la société civile, les États ont très vite perdu ce monopole. Porteurs des revendications de leurs concitoyens affectés par une brutale dégradation des conditions de vie, de nouveaux acteurs apparaissent en effet sous des formes plus ou moins organisées, qui vont profondément modifier le paysage de l'aide. En occupant certaines des fonctions délaissées par l'État, ces associations locales soutenues par des ONG du Nord, s'arrogent progressivement une partie des prérogatives jusque-là réservées à l'administration, pour les placer sous la responsabilité des populations concernées.

Rapidement se développe une contestation contre l'incapacité des régimes locaux à traduire les aspirations des populations de base dans leurs stratégies de développement. Elle sera entendue par les bailleurs de fonds. Ainsi, après avoir soutenu des changements qui conduisent au recul de la coûteuse intermédiation des États, l'aide, désormais soucieuse d'établir de nouvelles règles du jeu, exerce une action déterminante dans cette évolution en ouvrant des partenariats directs avec les organisations civiles et en appuyant leur participation aux processus de décision.

Ce contexte favorable à l'éclosion des ONG permet à de nombreuses organisations du Nord, partenaires ou non de pouvoirs publics, de collecter des ressources destinées à des projets de développement au Sud. Des financements affectés à la fourniture de biens collectifs, au soutien de structures intermédiaires de la société ou encore à l'appui direct aux populations. L'économiste David Naudet[2] qui vient de publier un ouvrage sur *Vingt ans d'aide au Sahel*, indique dans une réflexion sur 'la dépendance à l'Aide', qu'en 1994, un millier d'ONG agissant en France dans le domaine de la solidarité internationale, avait financé pour 3,5 milliards de FF d'activités, dont 3,2 milliards sur fonds propres. Ce qui, en fait, représente moins de 10% de l'aide publique française. S'agissant de la coopération décentralisée, 1 500 collectivités locales environ sont engagées dans des programmes de développement, pour un montant annuel de 1,2 milliard de FF.

En inaugurant des partenariats avec les sociétés civiles du Sud, les ONG ont eu un impact notable sur l'évolution des pratiques de l'aide: certaines agences bi ou multilatérales se sont à leur tour dotées d'instruments leur permettant de traiter directement avec des relais non gouvernementaux. Si la Suisse fait par exemple figure de pionnière en la matière, depuis une vingtaine d'années déjà, la France délègue à ses missions de coopération à l'étranger des fonds destinés à soutenir certains projets d'associations locales: ce sont les crédits décentralisés d'intervention (CDI). Avec la dévaluation du franc CFA en 1994, un Fonds social du développement a été créé en direction des secteurs de base (santé, éducation) et du développement urbain.

L'Agence française pour le développement a pour sa part abrité pendant quelques années des dispositifs similaires à destination du milieu rural: les Appuis aux initiatives productrices de base (AIPB). Bien que les administrations locales restent les interlocutrices privilégiées des grandes institutions, l'expérimentation de ces nouvelles formes de coopération a eu pour effet de voir échapper aux structures étatiques du Sud, la maîtrise d'œuvre de projets de plus en plus importants.

Ce processus, inégal selon les pays, a connu un tel succès que le nombre d'organisations ayant accès à des financements directs a très vite proliféré. Un foisonnement d'acteurs fort complexe qui soulève bien des interrogations quant à l'efficacité et à la pérennité de leur action, comme

1. Témoignages recueillis dans le cadre du groupes de travail *Enjeux de l'aide* avec l'appui du GRAD (Groupe de réalisations audiovisuelles pour le développement) et de l'IRAM (Institut de recherche et d'application des méthodes de développement).
2. David Naudet, membre du comité de pilotage du groupe de travail de l'Inter-Réseaux sur les enjeux de l'aide, auteur de *Vingt ans d'aide au Sahel* (p. 36).

l'illustrent les témoignages suivants.

«Nous constatons au Burkina Faso une tendance à une forte 'bureaucratisation' des villages. En effet, il existe environ 15 000 associations paysannes, des centaines de milliers de comités de gestion, au moins 1 500 associations de développement, 450 ONG nationales et étrangères, 1 700 élus locaux, 7 organisations faîtières de producteurs, et bien d'autres réseaux plus ou moins connus, plus ou moins influents. Tous ces acteurs ont pour cibles les populations à la base, et très vite sont nés des rivalités et des conflits de leadership, de compétences et d'intérêts au détriment du développement local qui est-ce pour quoi toutes ces organisations existent». **Antoine Sawadogo,** Commission nationale pour la décentralisation, Ouagadougou, Burkina Faso.

«Un peu partout, dans les dix provinces du pays, de nombreuses organisations paysannes ont été créées et font du bon travail et cela dans un environnement parfois difficile. Certaines, heureusement très peu nombreuses, semblent avoir pour seule finalité la recherche des financements extérieurs, causant ainsi du tort aux autres. Leur création est parfois exogène, à l'initiative d'élites ne partageant pas la vie dans les villages. Certains individus se réclamant d'organisations paysannes, sans réelle implantation sur le terrain, donc n'ayant aucune représentativité, participent aux conférences internationales et parviennent quelquefois à capter des financements». **Jean Nya Ngatchou,** Consultant, Yaoundé, Cameroun.

«[...] *Un certain nombre d'acteurs non gouvernementaux se positionnent de plus en plus sur le champ du monde rural: journalistes, bureaux d'études, consultants, agents déflatés de la fonction publique, retraités, agents de l'État à double, voire triple casquette (fonctionnaire, responsable d'ONG, paysan du dimanche, consultant), etc.».*

De cette diversité d'intermédiaires sollicitant petits et grands offreurs d'aide, découlent plusieurs conséquences, dont la perception qu'en ont les bénéficiaires n'est pas la moindre: *«Il y a souvent des incohérences. Chaque organisation, chaque leader a tendance à chercher de l'aide de son côté. Cela ressemble souvent à une course à la captation de l'aide C'est le système d'aide qui favorise cela»* ***André Marty****, consultant IRAM.*

D'où une situation de concurrence pour l'accès aux fonds extérieurs et d'enchevêtrement des compétences pour la réalisation de mêmes activités.

«Il est courant de trouver un village dans lequel interviennent plusieurs partenaires à la fois, sans se connaître, sans se rencontrer. Chacun a sa manière d'intervenir. Ce qui intéresse les paysans, c'est le fait qu'il y ait de l'argent qui rentre même s'ils ne savent pas «tirer» les conséquences que cela entraîne; ceci cultive l'incohérence. Cela cultive aussi une certaine division sociale, parce que les gens n'ont plus à se mettre ensemble, ce qui développe une concurrence même au niveau interne du village. Nous avons identifié cela partout dans les villages.» **Sara Diouf,** paysan, secrétaire général de l'association Jig-Jam, Fissel, Sénégal.

Une concurrence opposant, pour l'accomplissement de missions de services publics, États, sociétés civiles, communautés rurales, acteurs privés, avec d'inextricables problèmes de légitimité d'acteurs.

«Cela peut sembler anormal qu'une association paysanne appuie un fonctionnaire pour qu'il fasse son travail. C'est que les positions ont changé. Dans le passé, les techniciens et les autorités devaient venir aider les paysans parce qu'ils en avaient les moyens. La politique de l'État leur permettait d'aller un peu partout. Mais actuellement, l'État s'est retiré. Qu'est-ce que nous avons alors? Nous avons des techniciens qui sont bien formés mais qui ne sont pas équipés. Il leur manque de quoi acheter du carburant, ou même, ils ne touchent pas leur salaire réguliè-

G. Dagnon

rement. Face à ces problèmes, étant donné que ce sont des personnes-ressources vivant au milieu de nous, on s'efforce de les utiliser. Nous avons identifié des domaines dans lesquels ils peuvent nous être utiles. Au moins, en les utilisant, nous les encourageons». **Sara Diouf.**

«Avec la décentralisation, des conflits de compétences sont latents au Sénégal. Qui doit faire quoi? Est une question qui induit autant de réponses que d'acteurs impliqués. Au Sénégal, les organisations paysannes ont jusqu'à maintenant accompli des tâches (réalisations communautaires, sociales) qui sont maintenant dévolues aux collectivités locales. D'où une recomposition du paysage, avec des OP partagées entre l'entrisme dans les collectivités locales et une réaction de repli pour éviter de mélanger la sphère politique, des orientations de leurs organisations. Souvent c'est le positionnement des responsables paysans qui joue en dernier ressort».

▼ Une exigence de transparence et d'information

Face à un tel foisonnement d'acteurs, l'exigence de transparence est très affirmée, tant du côté des bailleurs que des bénéficiaires, bien qu'elle ne recouvre pas toujours la même acception. Pour les donateurs par exemple, cette hétérogénéité rend difficile le contrôle et le suivi des actions menées, avec la crainte, parfois légitime, que l'abondance d'offres ne suscite des phénomènes de captation d'aides.

C'est pourquoi ils attendent des partenaires locaux, rigueur et clarté aussi bien dans la définition des priorités que dans la gestion des projets. Or les gens ont souvent du mal à déterminer le plus urgent à réaliser. Ils présentent alors aux bailleurs un catalogue des désiderata de tout le village. Si ces derniers n'ont pas les moyens de se déplacer sur le terrain pour évaluer les besoins, ils sont obligés d'adopter une attitude dirigiste en ne finançant que ce qui correspond à leur champ d'intervention.

L'existence de pratiques démocratiques au sein d'une association représente souvent pour les offreurs d'aide un indicateur de maturité. Tout au moins peuvent-elles montrer que la prise de décision n'est plus le seul fait de leaders puisant leur légitimité dans le clientélisme, sans consultation de la base, avec les problèmes de mauvaise gestion et de détournements inhérents à de tels modes de fonctionnement.

Du côté des bénéficiaires, le fait que les agences d'aide ou organisations doivent tout à la fois jouer un rôle de prestataire de services auprès des populations locales et assurer leur propre développement institutionnel entretient un certaine confusion. (*«Ces gens s'enrichissent sur notre dos, sous prétexte qu'ils nous aident»*). D'où la critique que certains offreurs d'aide, faisant fi des besoins du terrain, pensent d'abord à leurs intérêts en imposant, sous couvert de solidarité, des programmes éloignés des attentes des populations. De telles divergences de perceptions entre les aspirations du terrain et les stratégies des experts sont souvent sources d'incompréhension.

«Certains ici disent: l'aide doit durer car les partenaires ont besoin de nous. Les partenaires qui nous donnent de l'aide la demandent chez eux à d'autres sources, mais en notre nom. En effet, il arrive qu'on négocie un financement et qu'on en obtienne le 1/3 alors que les 2/3 sont retenus par le partenaire pour des raisons de fonctionnement ou d'autres raisons que nous ignorons. Ce sont des réalités qui sont là, que les gens ont vécues, même si on ne le crie pas sur les toits. Sans nous, ils ne recevraient pas cette aide, à travers des collectes, des dons. Et s'il n'y a pas de structures paysannes, ils n'auront plus de raisons pour dire à leurs propres bailleurs: Nous voulons tant pour assister tel». **Malick Sow,** paysan éleveur, secrétaire général de la FAPAL, Fédération des associations paysannes de la région de Louga, Sénégal.

Cette demande de transparence porte donc tout à la fois sur les motivations des donateurs, la clarification des politiques qui déterminent la mise en œuvre des projets et les procédures propres à chaque bailleur. Le pilotage de la coopération fondé sur des motivations externes aux bénéficiaires, est perçu comme une attitude de dédain envers le potentiel et la volonté d'initiative du Sud, qui récuse cette conception du développement basée sur l'imposition de modèles rigides où les bénéficiaires ne sont qu'exécutants.

Quelques stratégies de bailleurs de fonds vis-à-vis d'ONG du Sud

Selon une typologie définie par Jean Bossuyt et Patrick Develtère (cités par David Naudet) différentes approches coexistent dans la relation bailleurs de fonds — utilisateurs de l'aide: *l'approche programme*, où le donateur finance les activités d'une organisation; *l'approche projet*, où le donateur choisit parmi des projets présentés par les ONG; *l'approche fenêtre*, où le donateur précise le type ou le domaine d'action qu'il veut se voir soumettre et *l'approche «Quango»* pour «quasi autonomous ONG» — où le donateur est commanditaire et l'ONG opérateur.

▼ Des critères nécessaires face à une forte demande

Tributaires des contribuables du Nord, nombre de bailleurs de fonds ont tendance à prédéfinir ce qu'ils souhaitent appuyer. Dans ce cas, ils recherchent des intermédiaires susceptibles de concevoir et d'exécuter des projets dans un cadre contractuel de termes de références et d'appels d'offres. Même si les bénéficiaires participent à l'élaboration du projet, pour ces derniers, l'édiction de critères contraignants paraît difficilement compatible avec l'idée qu'ils se font du partenariat. D'où un sentiment de frustration qui les pousse à réclamer un dialogue direct avec les bailleurs afin que les choix retenus traduisent mieux leurs attentes.

«Quand on a reçu les fonds, on s'est dit: Voilà d'une part ce que l'on a écrit dans le projet; d'autre part on sait que la rentabilité de beaucoup d'activités (comme les boutiques) peut nous permettre de financer des activités jusqu'ici financées par l'ONG belge avec qui on travaillait, ou refusées par elle. Donc on a pris cet argent et on a installé des boutiques alimentaires. Le bénéfice de ces boutiques nous permettait de financer tous les volets qui étaient prévus dans le projet. Quand le bailleur de fonds belge a vu cet acte, il nous a écrit: «Le reste des fonds, on préfère ne pas vous le verser parce que vous n'êtes pas en train de mener les activités prévues dans le projet». Alors, là on s'attendait à expliquer pourquoi on avait utilisé ces fonds pour installer des boutiques mais il n'a pas du tout tenté de comprendre pourquoi l'association avait cessé le travail». **Pascal Mané**, paysan, responsable de la communication de l'Entente de Diouloulou, Sénégal.

«Un organisme d'envoi de volontaires vient vers nous et dit: "Nous voyons qu'au niveau du Centre et avec les communautés villageoises, vous menez beaucoup d'activités; cela nous intéresse; on peut vous aider financièrement et vous envoyer un volontaire". Nous leur avons répondu: "Constatez ce que nous faisons. Est-ce que nous avons des lacunes techniques? Si oui, formez-nous sur tel point plutôt que de payer un volontaire. Et si nous n'avons pas de lacune, alors envoyez-nous l'argent sans volontaire". Ils n'ont envoyé personne et ne nous ont pas appuyés!». **Nicolas Biao,** fonctionnaire, conseiller de l'association MORITZ, Mouvement régional de soutien aux initiatives des travailleuses en zone rurale, Kouandé, Bénin.

Autre constat pointé du doigt: les effets de mode, souvent liés à la promotion de valeurs universelles en vogue dans le Nord et qui modifient les priorités régissant l'octroi de l'aide. Au gré des mots d'ordre, les bailleurs se montrent tantôt plus réceptifs aux projets de femmes, tantôt à l'environnement, la pauvreté, ou l'appui aux organisations paysannes.

«Il y a deux catégories de partenaires...»

«Nous avons connu deux sortes de partenaires. D'abord sont venus ceux qui viennent à un moment donné pour essayer d'appuyer des actions ponctuelles, un projet bien déterminé. Ils ont de l'argent pour faire juste cela, puis ils disparaissent. Les projets pour lesquels nous avons eu des partenaires qui sont venus, ont financé et par la suite sont partis, laissent un pourcentage d'échec assez considérable. Puis nous avons connu la deuxième catégorie de partenaires qui viennent, appuient financièrement et assurent un suivi plus logique. L'appui commence lors de la formulation des besoins et continue jusqu'au moment où nous pouvons avoir besoin de l'argent. Ces partenaires reviennent pour essayer d'accompagner le processus. C'est surtout avec ces partenaires que nous avons connu des résultats aujourd'hui, apprécié et qui font que l'association Jig-Jam est connue, même au niveau régional».

Sara Diouf, Sénégal.

Les demandeurs n'entrant pas dans ces tendances sont priés de revoir leur copie. Le risque d'une offre d'aide qui impose son contenu est de pousser les gens à ne s'adonner qu'à des actions soutenues pour les abandonner une fois le financement épuisé, accentuant ainsi la dépendance à l'aide

«Les donateurs viennent et disent: "On a de l'argent pour tel ou tel domaine et c'est tout". À nous, les ONG, ils demandent si on connaît des organisations paysannes qui peuvent rentrer dans leur cadre. Si on en a, on les conseille et on leur donne des adresses. Mais il y en a aussi beaucoup qui repartent comme cela, car souvent leurs domaines sont des domaines qui n'existent pas ou bien leurs conditions ne sont pas accessibles aux gens». Mme **Aminé Miantoloum**, responsable de la formation à l'ONG ASSAILD (Association d'appui aux initiatives locales de développement), Moundou, Tchad.

«Les financeurs disent par exemple: "Si vous ne mettez pas tel aspect dans vos projets, on ne vous finance pas". Puisque les financeurs exigent que tel ou tel aspect ressorte dans les projets, les gens sont obligés de les mettre dans les dossiers. Par exemple, un des projets fréquents est la construction de magasins communautaires. On

construit des magasins comme cela dans les villages alors que les gens n'arrivent même pas à produire. On construit des magasins de 600 000 à 800 000 F CFA (8 000 FF) et souvent ce sont des animaux que les paysans vont mettre dans ces bâtiments. À l'époque des groupements communautaires, il «fallait» construire des magasins. Pourtant les gens ont un système de stockage traditionnel efficace, mais on ne cherche même pas à voir si ce système de stockage existe ou pas». **Zambo Djeralar Miankeol**, cadre de l'ONG ASSAILD, Moundou, Tchad.

▼ Respecter l'autonomie des organisations locales

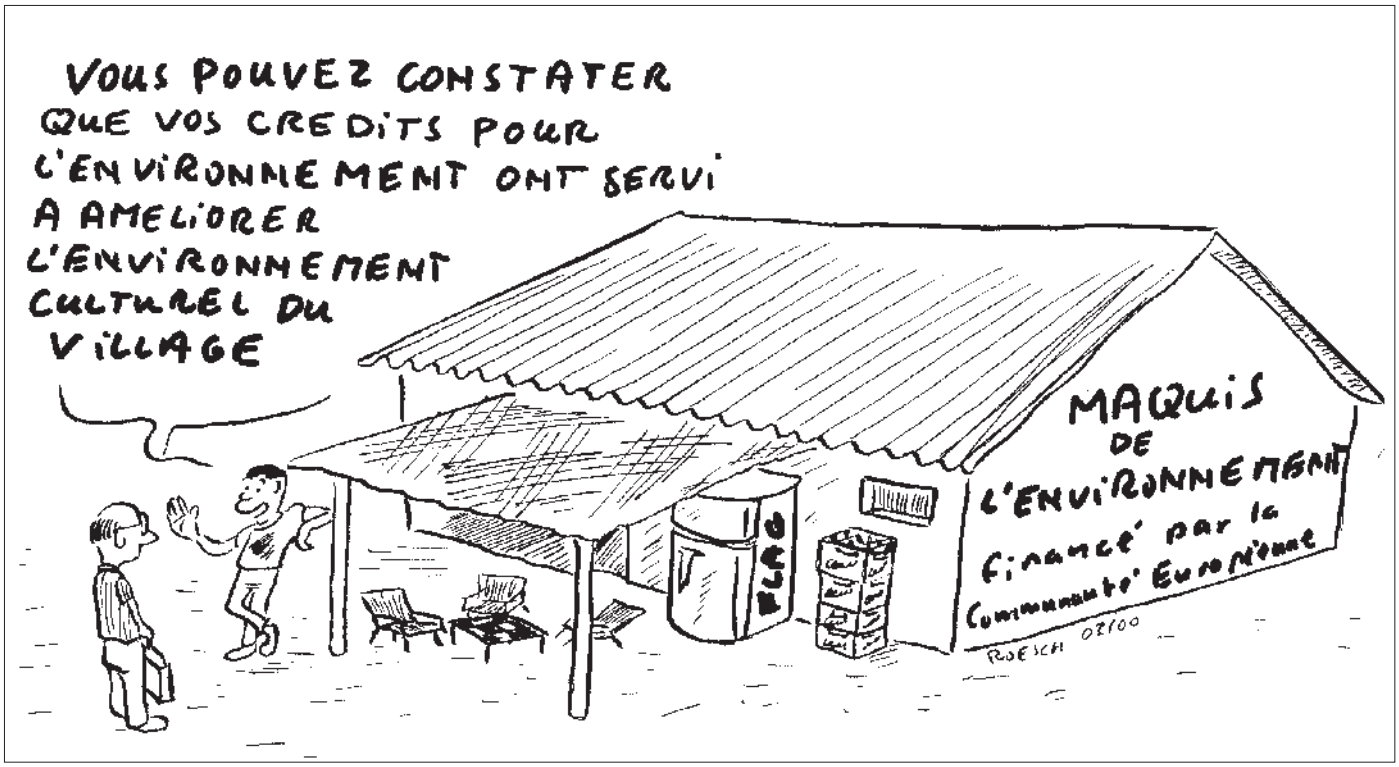
Fort heureusement, le monde de l'aide au développement n'est pas que dispersion et confusion, même si les problèmes soulevés sont réels. Les partenariats basés sur le respect de l'autonomie des organisations locales et attentifs à leur capacité d'innovation ont fait leurs preuves. Quand bien même les approches sont différentes dans l'accompagnement des activités. ONG ou coopérations bilatérales, riches d'une expérience de volontaires déployés sur le terrain, elles ont su, par un travail en profondeur, tisser des relations de confiance avec les populations de base.

«J'ai suivi, depuis le premier jour, tous ces projets, toutes ces actions des bailleurs et je pense que sans ces appuis-là, peut-être que l'Entente aurait pu «partir», mais il est intéressant d'avoir des appuis pour pouvoir progresser. Toutes les activités que les bailleurs ont faites ont été marquantes. Pour l'hydraulique, dans chacun des villages de la zone l'eau est maintenant sur place. Pour l'environnement, il y a une évolution: la sécheresse avançait mais avec les bailleurs, on a pu faire des parcelles de reboisement satisfaisantes. Pour les femmes aussi, il y a eu une évolution: au début, les maris ne voulaient pas laisser partir leur femme, même pour un ou deux jours. Maintenant il y a des activités féminines, les tables villageoises et l'embouche qu'elles sont en train de mener». **Ndeye Top**, animatrice de l'Entente de Koungheul, Sénégal.

«Certaines associations progressent grâce à la négociation de leurs propres programmes. L'un des intérêts du financement par «fonds de programme» est qu'il intègre un certain nombre d'éléments importants: la planification, la nécessité de faire des évaluations, de tenir une comptabilité qui permette de sortir des bilans et des comptes de résultats, la mesure de la progression des ressources propres, l'intérêt de banques de données à exploiter. Ces partenaires qui raisonnent en programme se préoccupent ainsi des possibilités de pérenniser l'institution». **El Hadj Ndong**, responsable de l'ONG apco (Appui-Conseil), Thiès, Sénégal.

«Avec OXFAM l'aide ne s'est pas imposée d'en haut, il a soutenu notre projet de banque de céréales pour lequel nous avions déjà cotisé. C'était juste pour grossir les stocks car c'était notre banque, pas celle d'OXFAM. OXFAM a également aidé à agrandir le magasin mais c'est la population qui l'a construit». **Amadou Togo,** animateur d'association, Mali.

«Nos rapports avec SOS-Faim sont au beau fixe. Le partenariat entre eux et nous paraît positif pour plusieurs raisons. SOS-Faim n'a pas voulu nous suivre dans nos ambitions de départ: leur soumettre un gros programme et qu'ils mettent de grosses sommes à notre disposition. Ils ont préféré être francs avec nous, nous tenir un langage de vérité. Ils nous ont fait comprendre que nous ne nous connaissions pas et qu'avant de mettre des montants à notre disposition, nous devions nous connaître. Même si cela devait prendre du temps, c'est comme cela qu'ils comptaient travailler avec nous. Sur le plan de la gestion, ils n'hésitent pas à nous faire les critiques indispensables permettant de nous améliorer. Ils auraient pu, ayant constaté des failles dans notre gestion ou dans nos types d'organisations, tirer une croix sur nos relations. mais cela n'a pas eu lieu. Devant telle difficulté, ils essayent de nous comprendre pour nous orienter dans un sens plus indiqué». **Malick Sow,** Sénégal.



IRD

«Les agents de l'ONG courent derrière nous, en brousse, pour nous donner des conseils»

«Nous les paysans, dans cette zone, nous sommes sept personnes qui travaillons avec ASSAILD. Leur manière de faire nous plaît; leurs agents viennent souvent chez nous; ils courent derrière nous en brousse, dans nos champs pour nous donner des conseils. Quelquefois, on passe tout notre temps dans la brousse, ils nous montrent comment nettoyer le terrain et cela nous aide beaucoup. Si Dieu le veut, nous allons changer notre vie parce que sans les conseils qu'ils nous donnent aujourd'hui, nous ne serions pas dans le village, nous serions ailleurs, en ville, pour faire des "ambiances" et autres. Mais ce sont les conseils, les formations qu'ils nous donnent qui nous aident vraiment à rester sur place et à travailler normalement en tant que ce que nous sommes».

«Avant, il y a eu des ONG et il y a l'Office national du développement rural qui est là. Tous nous orientent directement vers les engrais et autres. C'est une dépense! ASSAILD nous oriente sur le fumier, le compost et d'autres choses. On dépense notre énergie, mais en ce qui concerne l'argent, on n'a rien dépensé. Nous sommes vraiment contents du travail avec l'ASSAILD parce qu'elle veut que nous réussissions dans notre vie avec tous les produits que nous possédons dans le village. Avant, nous avions déjà les produits, nous avions le fumier et autres dans le village, mais nous courions ailleurs pour prendre à crédit les engrais des autres. Et cela nous réduit! Pourquoi je dis que ça nous réduit? Si je prends de l'engrais et si je travaille mal dans mon champ, je ne gagne rien et je serai obligé de ramasser les biens qui sont dans ma maison pour les vendre et payer ma dette à l'ONDR».

Barmbaye Guelmian, trésorier du CODEB, Comité d'organisation pour le développement.

▼ Réduire la distance entre financements et bénéficiaires finaux

Dénonciation souvent entendue dans les opinions publiques du Nord comme du Sud: seule une part infime des ressources mobilisées par l'aide bénéficie réellement aux populations les plus pauvres. La nécessité de réduire la distance entre financements et bénéficiaires finaux apparaît de ce fait comme une préoccupation partagée par les bailleurs et par la base. Ce qui explique l'intérêt de deux nouveaux types d'acteurs plus récents sur le terrain des intermédiaires du Sud: les collectivités territoriales qui disposent d'une expérience d'administration de programmes publics et parviennent à obtenir des financements au travers de jumelages avec des localités du Nord, et les organisations misant sur un renforcement de leurs compétences pour une gestion plus performante des projets.

«Les programmes sont destinés à des structures suffisamment organisées, ayant une dimension assez importante, et qui ont vraiment de l'expérience dans les activités qu'elles veulent mener. Parce qu'il y a beaucoup d'exigences, des évaluations, ce n'est pas n'importe quelle association qui peut réussir à négocier puis à conduire un programme. Selon le diagnostic qu'on a essayé de faire, en 1996-1997, au niveau de l'ensemble des associations, membres de la fédération FONGS, on a vu que bon nombre d'associations voulaient se jeter sur les programmes mais n'avaient pas les capacités matérielles, organisationnelles pour les conduire. Certaines associations, si elles se lancent dans des programmes maintenant, vont être finies». **Mathieu Diouf,** paysan, président de l'ARAF, Association régionale des agriculteurs de Fatick, Sénégal.

«Les ONG doivent chercher la complicité des États dans lesquels ils interviennent pour éviter des situations conflictuelles pouvant survenir par manque d'information. Mais elles doivent également travailler en étroite collaboration avec les services administratifs décentralisés des États et des collectivités locales. Elles le font difficilement et les fonctionnaires "déconcentrés" les voient comme des concurrents dont la supériorité ne vient pas des compétences, mais des moyens». **Sara Diouf,** Sénégal.

▼ Ne pas contourner les institutions existantes

Les velléités de certaines structures donatrices à contourner les institutions existantes pour coopter leurs propres interlocuteurs, ne sont guère appréciées. Il est vrai que du temps où les États représentaient les uniques relais de l'aide, les contraintes n'en étaient pas moindres pour les bailleurs de fonds. Ainsi, au prétexte d'être trop peu représentatives, des organisations villageoises sont ignorées par certains systèmes d'aide qui choisissent d'en créer d'autres, formatées à leurs critères. Cette multiplication de petits acteurs locaux et donc des démarches d'accès à l'aide, liée à la multiplicité des donateurs est partout ressentie comme une source de confusion ou de tensions à l'intérieur du tissu social et entre les acteurs de l'aide.

«Les villageois responsables de l'exécution du projet d'une ONG reçoivent des informations qu'ils ne transmettent pas toujours. Il y a des choses qu'on amène et que les autres villageois, ne voient pas. Il y a des détournements qu'on observe mais que nous ne dénonçons pas. De telle sorte qu'on démissionne purement et simplement et on ne s'intéresse plus à ce que les uns et les autres font. Mais lorsque l'ONG qui avait fourni l'aide convoque tout le village en cas de problème, nous, membres de FAPAL, alors nous sommes là! On dit crûment ce que nous pensons: "Vous avez dit que vous amenez tel appui, nous n'avons jamais vu cela. Donc, s'il y a un remboursement à faire, adressez-vous à ceux qui sont concer-

Lorsque la confiance régit les rapports bailleurs-bénéficiaires

Selon le représentant d'une agence d'aide, «*lorsque les bailleurs ont confiance, ils peuvent mettre leurs fonds en commun et le bénéficiaire, qui a su témoigner d'une certaine maturité, met en œuvre ses propres priorités*». C'est **l'approche programme** dont bénéficie le Comité inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel qui regroupe neuf États (Burkina Faso, Cap Vert, Gambie, Guinée Bissau, Mauritanie, Mali, Niger, Sénégal, Tchad). Depuis sa création après la grande sécheresse de 1973, cet organisme est soutenu par plusieurs bailleurs de fonds qui choisissaient les activités qu'ils souhaitaient financer dans le programme de développement rural présenté par le CILLS.

Devant la lourdeur des procédures (chaque bailleur choisissant ses priorités) et les problèmes de gestion de financements multiples, les cinq principaux bailleurs du CILSS (Allemagne, Canada, États-Unis, France, Pays-Bas) ont décidé d'harmoniser leurs pratiques et de faire un fonds dont la responsabilité a été transférée au CILSS. Pour bénéficier de cette expérience, conduite pour la première fois avec un organisme africain, le CILSS a dû souscrire à trois conditions:

– l'obligation d'une gestion efficace et transparente des fonds,
– la définition de priorités dans son programme d'action,
– la mise en place d'outils de suivi et d'évaluation interne (actuellement en cours).

S. TOSTAIN, IRD

nés". Et cela amène des discussions houleuses à l'intérieur du village.» **Malick Sow,** Sénégal.

Cet interventionnisme désordonné dans le jeu local appelle un besoin de coordination et de régulation, si possible avec un pilotage des gouvernements. Ce qui contribuerait sans doute à atténuer la méfiance envers des opérateurs accusés d'imposer des schémas clés en mains avec des logiques dont les différences peuvent entraîner une déperdition d'efforts.

«*Il y a des cas où l'aide est intervenue sans une réflexion profonde et cela perturbe le travail en cours. Par exemple, une caisse collecte des épargnes et donne des crédits aux individus ou aux groupes dans le village; un 'financeur' est intervenu directement auprès des villageois sans consulter les promoteurs de la caisse, ni les formateurs et cela a fait tomber la caisse*». **Fidèle Djetodjide Kanayo,** Secrétaire général de l'ASSAILD, Moundou, Tchad.

En réponse, certains bailleurs ont tenté d'améliorer leur approche du terrain, avec l'idée que les producteurs participent à la définition de leurs priorités. La France, par exemple, a privilégié à partir des années 80, **l'approche filière** visant à regrouper les producteurs en associations professionnelles. Au Sénégal où l'organisation des filières est bien avancée (riz, coton, arachide, élevage), plusieurs projets de renforcement des capacités ont été mis en œuvre: *Appui spécifique au programme d'ajustement structurels agricole*, ASPAS), *Projet d'appui à la concertation État/profession agricole* (PACEPA) visant à institutionnaliser le partenariat entre les organisations de producteurs et l'État, ainsi qu'une animation à l'intérieur des fédérations pour susciter une réelle participation de la base.

L'approche gestion de terroir a été également expérimentée pour tenir compte de la diversification des activités du producteur. Cette stratégie procède d'un bilan global de l'environnement d'un terroir, au niveau écologique, social, économique, cartographique; un bilan qui fait l'objet de discussions avec les populations pour déterminer les projets à soutenir. Mais cette approche pluridisciplinaire, donc coûteuse, nécessite beaucoup de gens sur le terrain.

Bien qu'elle apparaisse comme ambitieuse, l'articulation des politiques d'aide pourrait sans doute favoriser la mise en place d'instruments d'analyse et de financement communs. Il n'est pas certain cependant que ce schéma rencontre l'adhésion de tous les bailleurs, dont certains s'intéressent surtout à leurs priorités, tandis que d'autres préfèrent agir librement sur le terrain, histoire d'affirmer leur identité. A leur décharge, mobiliser plusieurs sources de financement aux moyens et aux procédures différents, peut relever de la quadrature du cercle, quand on sait que les actions en solitaire sont plus souples à gérer.

Contre les partenariats directifs, les programmations rigides et les projets sans pérennité, des instruments plus adaptés au financement de petits projets, sont présentés comme alternatives intéressantes: fonds de développement local, fonds d'appui aux initiatives de base, microcrédit, caisses d'épargne. Mais la prudence reste de mise chez les bailleurs pour qui les expériences de transfert de responsabilités aux bénéficiaires, sans garanties suffisantes, donnent souvent des résultats décevants. D'où leur frilosité à affecter des fonds à des programmes dont ils ne contrôleraient ni le contenu, ni la gestion.

L'exemple du FONDAOR (Fonds d'appui aux organisations rurales) est cité comme un échec patent. Financé par un guichet Union européenne/Coopération française, ce programme avait été mis à la disposition du Cameroun pour appuyer la mise en place de la réforme sur les groupements d'intérêt coopératif (GIC) et aider les petites associations à se structurer. Mais le projet a capoté en raison des nombreux abus opérés sur le financement. Les faillites spectaculaires des banques de développement rural en Afrique viennent également en renfort de cette argumentation. Lancées avec le concours de coopérations extérieures, elles ont été coulées par une gestion clientéliste, sans avoir profité aux paysans.

▼ Proportionner l'aide aux efforts des bénéficiaires

Les bénéficiaires de l'aide en sont conscients, on ne peut bâtir un développement durable sur des ressources extérieures destinées à se tarir. Dans un système où la fourniture de services publics est déconnectée des ressources propres du pays, les activités appuyées sont rarement auto-reproductibles, ne générant pas suffisamment de ressources propres pour survivre à l'aide. Outre le risque de dépendance, ce phénomène est susceptible de déresponsabiliser les États en matière d'investissements publics. La priorité doit donc tendre vers une réduction progressive de la gratuité des actions pour accroître la participation des populations au financement des projets.

Une fois que l'État aura retrouvé ses marques dans la recomposition du paysage des acteurs du développement, le premier défi sera de mobiliser et de consolider des sources de financement permanentes au sein de la société civile, afin que les actions soutenues puissent être poursuivies au delà de la période d'appui. Le second défi reposera sur une prise en compte, par les finances publiques, des actions menées avec le concours des partenaires extérieurs.

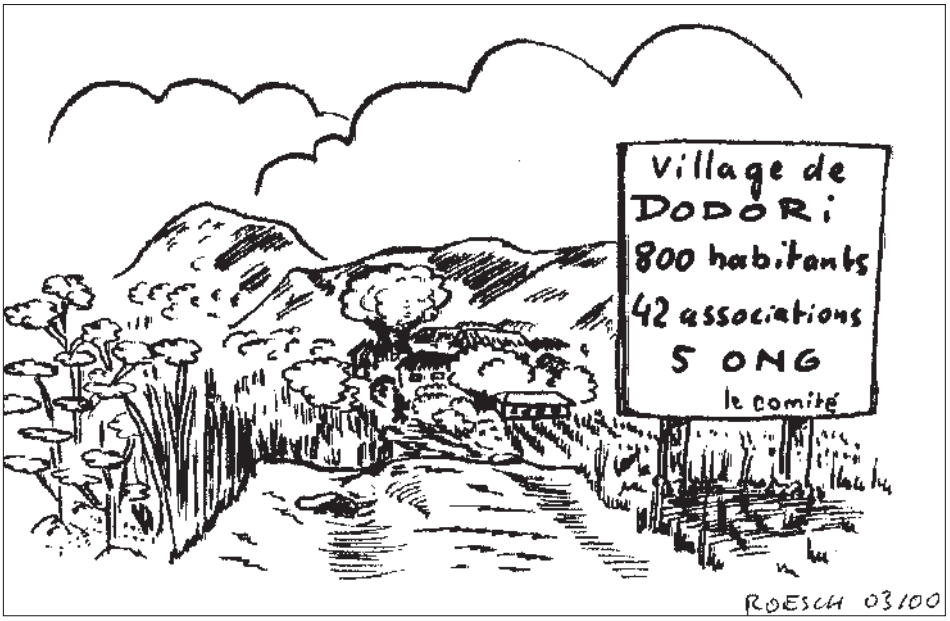
Proportionner le niveau d'aide aux efforts et aux ressources des bénéficiaires? Les ONG et agences d'aide bilatérale y sont généralement favorables et elles sont nombreuses à disposer pour cela de mécanismes adaptés. C'est par exemple le profil du Fonds social de développement lancé par le Fonds d'Aide et de Coopération et des Fonds décentralisés d'appui aux initiatives productrices de base (AIPB) qui requièrent la participation des bénéficiaires à hauteur de 20 à 30%.

«Certains bailleurs nous ont obligés à mettre notre propre apport; c'est-à-dire que quand on voulait monter un projet, certains nous disaient qu'il fallait obligatoirement mettre notre participation propre. Cela a été une sensibilisation qui nous a vraiment permis de mesurer notre degré de motivation. Car si on te donne une bouteille d'eau et que tu ne sais pas combien elle coûte, tu la négligeras». **Mme Ndeye Top,** Sénégal.

Finalement, on se rend compte à la lecture de ces dires d'acteurs que l'aide suscite encore des réactions bien passionnelles. Comment faire alors converger les attentes des bénéficiaires et les impératifs des bailleurs? Il semble en effet que plus qu'une activité, la coopération est vécue comme une véritable relation par les populations bénéficiaires. Mais lorsque les utilisateurs parlent de participation aux choix, d'implication dans la mise en œuvre, les bailleurs de fonds répondent efficacité de l'action. On serait tenté de se demander si les populations ayant vocation à être appuyées, en particulier celles du monde rural où se concentre la plus grande pauvreté, n'ont pas tendance à reporter sur l'aide les frustrations qui ne peuvent s'exprimer à l'encontre de gouvernants incapables de leur assurer des conditions de vie décentes. Ce ressentiment envers certaines pratiques de l'aide est d'autant plus fort que les projets demandeurs restent très nombreux alors que les possibilités de soutiens extérieurs se réduisent. D'où forcément un choix des bailleurs vers les actions s'intégrant le mieux à leurs critères de gestion, de clarté, de pertinence.

Les stratégies globales, les conditionnalités, les modèles, imposés parfois sans adaptation à l'environnement local, sont perçus comme des contraintes unilatérales qui peuvent dénaturer la relation de l'aide. Or pour les bailleurs, qui malgré tout font office de banquiers, ces critères restent incontournables pour justifier l'utilisation des fonds mis à leur disposition et préserver la continuité des approvisionnement en ressources, par des contribuables du Nord prompts à se trouver de nouveaux chevaux de bataille.

▼ Changer la relation de l'aide

Aussi, pour sortir des relations de sujétion, éloigner le spectre des projets mal conçus et des réformes inadaptées, réduire la distance entre financements et populations de base, de plus en plus d'associations misent sur la formation et la valorisation de leurs compétences pour créer des conditions plus favorables à un partenariat acquis au respect de l'identité des acteurs locaux. Or le déséquilibre de la relation commence par l'inégalité des niveaux d'informations: d'un côté, les bailleurs informent peu les populations sur leurs motivations, leurs contraintes et leurs procédures; de l'autre, ces populations ne sont pas suffisamment armées pour comprendre les logiques des bailleurs. Le défi majeur repose donc sur l'amélioration des capacités. Capacités à comprendre les enjeux liés à leurs activités, à s'imposer dans la négociation, à définir des priorités crédibles et à accepter une gestion transparente des fonds qui leurs sont confiés. La réappropriation par les communautés locales des actions temporairement prises en charge par la coopération extérieure est à ce prix ■

Sylvia Serbin