

Collection I

CHANGER L'AIDE, C'EST NOTRE AFFAIRE A TOUS

Série C

Maîtriser l'aide pour arriver  
à nous en passer

# LES BAILLEURS DE FONDS PUBLICS FACE AUX ACTEURS DU DEVELOPPEMENT LOCAL



# INTRODUCTION

## **Contenu**

Deux interviews de M. Sara Diouf ont été réalisées par Benoît Lecomte en décembre 1997 et en mars 1999. Elles décrivent la création (1993) et le cheminement de la «Coordination des Acteurs de Développement» (CAD) au sein de la Communauté rurale de Fissel (région de Thiès, Sénégal).

## **Cassette**

Une cassette en français est disponible. Elle comporte des extraits de l'interview de :  
- El Hadj Ndong, APCO : «Evolutions récentes du partenariat entre ONG et OP» (Sénégal) - Fiche DPH N° 172)

**On trouve aussi ces extraits sur le site du GRAD : [www.grad-s.net](http://www.grad-s.net)**

## **Liaisons avec d'autres livrets**

Ce livret C1 fait partie de la série de 7 livrets appelée : «MAITRISER L'AIDE POUR ARRIVER À NOUS EN PASSER» (voir leur contenu en page de couverture).

## **Conseils pour la lecture et l'animation**

Ce livret s'adresse aux chefs de village, aux villageois, aux élus locaux, aux membres des organisations paysannes et aux agents d'organismes d'appui. Des séances de discussion entre ces diverses personnes pourront être plus faciles à animer si l'on utilise chacun des 5 thèmes de réflexion proposés.

## **Lexique**

Les mots un peu rares sont marqués d'une \* et sont expliqués dans le lexique de la page 15.

# Les BAILLEURS de FONDS PUBLICS FACE aux ACTEURS du DEVELOPPEMENT LOCAL

## SOMMAIRE

<u>Principales critiques émises par des acteurs du développement local sur les intermédiaires et les procédures des bailleurs de fonds</u>	4
<u>Les bailleurs de fonds publics peuvent-ils élargir leur choix d'acteurs ?</u>	6
<u>Limites de l'appui au mouvement paysan par des bailleurs de fonds publics</u>	8
<u>Comment coordonner et/ou limiter le nombre des intermédiaires ?</u>	10
<u>Adapter les procédures pour permettre la maîtrise locale des ressources du développement</u>	12

## OBJECTIF DU LIVRET C6

*Informer les acteurs du développement local sur l'évolution des opinions et des méthodes d'aide des bailleurs de fonds face à la multiplication des intervenants.*

## Thème 1

# Principales critiques émises par des acteurs du développement local sur les intermédiaires et les procédures des bailleurs de fonds

**Ce que disent des Organisations Paysannes (OP) :**

*Pourquoi est-il nécessaire que notre association passe par un intermédiaire du Nord pour obtenir une aide de l'Union européenne ? Qu'apporte-t-il ? Les gens des ONG sont là pour défendre leurs intérêts ; pas pour nous défendre. Parce que tant que les paysans sont incapables, les ONG ont leur place. Mais quand les paysans arrivent vraiment à prendre leurs responsabilités, petit à petit ces intermédiaires n'ont plus leur place. Joseph Sene*

Les initiatives sont nombreuses de création d'ONG souhaitant faire de « l'intermédiation » entre les bailleurs de fonds et les OPR (Organisations Paysannes et Rurales), ce qui fait dire à certains paysans que : « *tout le monde veut se faire de l'argent sur le dos des groupements* ». L'intermédiation par les ONG est perçue surtout au Cameroun comme une autre façon de déresponsabiliser certaines OPR : « *pourquoi les bailleurs laissent leur argent dans les mains des ONG?* », disent les responsables paysans. Un contact plus direct est plus que souhaité. Groupe AOMR d'Inter-Réseaux

Les bailleurs de fonds doivent s'échanger entre eux les informations sur les intermédiaires pour éviter le double emploi et la concurrence. Terre Solidaire

*La vraie programmation du développement local n'est pas dans les agences d'aide, elle est dans le territoire organisé par les villageois. On ne peut pas empêcher les aides d'intervenir dans notre zone, mais il faut les obliger à s'asseoir avec nous, à nous écouter, à négocier avec nous. Pape Maïssa Fall*

---

NOTE : • En Italique : extraits d'interviews  
• En caractère normal : écrits, lettres, comptes-rendus

## **Ce que disent des Organismes d'Appui (OA) :**

Eviter l'approche-projet (« voici notre projet », disent certains OA) qui induira les OP en relation exclusive, soit parce qu'on aura suscité la création de ces OP, soit parce qu'elles seront en situation de dépendance. A l'inverse, l'approche-partenaire d'OP (« quel est votre projet ? » disent d'autres OA) est beaucoup moins fermée et peut provoquer l'association d'acteurs du développement local quand l'OP a l'initiative.  
Didier Burgun

Les procédures et les instruments de l'aide ont généralement comme objet de créer des circuits étanches\* de diverses natures - décisionnels, financiers, informationnels - qui permettent au donateur de contrôler très étroitement ses actions, mais qui généralement court-circuitent\* les procédures administratives des collectivités bénéficiaires. L'aide concourt ainsi à handicaper la cohésion et la capacité institutionnelle du Sahel.  
David Naudet

Les «fonds communs»\* ou le cofinancement à plusieurs agences de programmes soulèvent de multiples problèmes de procédures, d'individualisation des résultats et même d'identité pour les donateurs. Ces problèmes ne doivent pas être minimisés mais au contraire envisagés de face. David Naudet

Les caractéristiques de l'aide internationale sont :

- le fait que les intéressés ne votent pas sur la gestion publique du pays d'où vient l'aide,
- le nombre de guichets\* et le fait qu'ils s'ignorent entre eux,
- les incohérences, plus grandes encore parce qu'il n'y a pas de coordination au niveau gouvernemental entre les différentes sources d'aide,
- l'éloignement des centres de décisions (Bruxelles, Paris, etc.).

Inter-Réseaux

## Thème 2

# Les bailleurs de fonds publics peuvent-ils élargir leur choix d'acteurs ?

### L'évolution en cours :

Dans une logique d'intérêts partagés pour le développement local, il convient de favoriser l'articulation entre tous les acteurs habituels (OP, entreprises de services, commerçants, petites entreprises de transformation agro-alimentaire), mais aussi avec les systèmes financiers décentralisés (ex : banques populaires) et enfin avec les services publics déconcentrés et la collectivité locale là où la décentralisation de l'administration est effective. Michel Pernot du Breuil

*Au niveau recherche de financement, il y a aussi une bonne évolution. Auparavant, les structures d'appui (OA) jouaient le rôle de relais pour aider les structures de base (OP) à avoir des financements. Maintenant, les structures de base elles-mêmes ont les capacités pour négocier directement les financements auprès de partenaires qu'elles ont identifiés. Cet accès direct favorise un peu la transparence dans la gestion. Aujourd'hui, les responsables paysans savent parler et négocient correctement. La compréhension avec les partenaires est facilitée parce que les 2 parties sont ainsi proches les unes des autres. Cela permet de bien définir les principes, les règles de collaboration. El Hadj Ndong*

### Façons de faire :

De temps en temps, pratiquer (entre bailleurs, ONG, OP) de larges concertations à l'échelle locale. André Marty

Reconnaître légitimes les «cadres de concertation» des acteurs locaux et les appuyer financièrement pour qu'ils deviennent efficaces et crédibles dans la poursuite de leurs missions. Sara Diouf

Ne pas compter seulement sur la société civile\* ou seulement sur l'Etat, il faut un juste milieu et aider des deux côtés. Il convient de ne pas les opposer et de promouvoir des lieux de négociation. Inter-Réseaux/AOMR

## **Un débat entre responsables d'ONG et gestionnaires d'aide publique :**

F : «Pour une ONG, il convient de choisir son camp, dans notre cas nous avons choisi de renverser le rapport de force au profit des OP. Il nous faut admettre notre rôle d'innovateur. Nous voyons bien qu'il est efficace si nous regardons seulement les sujets des deux derniers sommets de la Banque Mondiale : l'un sur le micro-crédit et l'autre sur les OP. Or, qui a été avant-gardiste en ces deux domaines ?

J : L'appui aux OP, l'appui à l'Etat : faut-il qu'une agence d'aide choisisse l'un des deux camps ?

X : Choisir son camp n'est pas facile pour une coopération publique. Par exemple, faut-il en même temps appuyer les syndicats cotonniers paysans et de l'autre appuyer la société cotonnière ? Cependant, il me semble qu'existe un consensus sur le retrait de l'Etat, le changement de mode de travail de l'encadrement et le renforcement des rôles des OP.

X : D'autre part, pour discuter effectivement des politiques de développement rural, il faut savoir s'il y a du grain à moudre, c'est à dire s'il y a des marges de manœuvre. Or, aujourd'hui les politiques sont soumises aux normes\* internationales et cette soumission est tout à fait opposée à l'élaboration de politiques résultant de compromis internes à chaque société.

Y : Enfin, les bailleurs de fonds sont partout aujourd'hui «dans le débat» au niveau des compromis internes à chaque société rurale comme au niveau international et au niveau national».

(Club du Sahel, juillet 1999, Paris)

### *Thème 3*

## **Limites de l'appui au mouvement paysan par des bailleurs de fonds publics**

**Un débat entre dirigeants paysans africains (P) et gestionnaires d'aide publique (A) :**

A : « Comment appuyer les mouvements paysans sans créer trop d'effets pervers ?

P : Il faut appuyer les capacités de négociation des OP grâce à la mise en place de lieux de concertation.

P : Il faut devenir pluraliste\*. Par exemple la Banque Mondiale organise une grande réunion avec la FIPA (Fédération Internationale des Producteurs Agricoles). Mais les mouvements paysans dans le monde, ce n'est pas seulement la FIPA : il y a d'autres organisations paysannes mondiales qu'il fallait intéresser.

A : Les conclusions d'une recherche récente sur l'appui aux OP sont celles-ci:

- augmenter la maîtrise technique, la capacité de négociation et impliquer les membres des OP dans la vulgarisation agricole,
- affecter des cadres techniques; qu'ils soient employés par les OP et que les Bailleurs de fonds aident à les financer. De même, assurer la «reformation» des cadres de l'Etat pour les rendre capables de négocier avec les OP,
- appuyer les OP fortes et déjà organisées et résister à l'envie d'en créer de nouvelles,
- se coordonner entre agences d'aide sur ce sujet; en particulier provoquer le travail inter-agences dès les études préalables à une opération d'appui,
- concevoir des programmes communs entre les OP et les instituts de recherche appliquée.

P : La situation actuelle, je la résume en deux mots : fragilité, confusion. Fragilité parce que les OP sont encore faibles. Il s'agit de les renforcer en particulier au niveau intermédiaire (Unions, Fédérations). Confusion car qu'est-ce que je vois au Burkina Faso, où sont les centres de décision finaux et ceux-ci tiennent-ils compte de ce qui existe ? Les cadres de concertation et autres comités de pilotage organisés par l'Etat et les agences d'aide invitent des responsables paysans, mais cela ressemble plutôt à des sortes de capture; alors nous nous sentons comme David devant Goliath et nous nous replions.

P : L'appui direct aux OP ne doit pas supprimer l'appui aux agents de l'Etat sinon ceux-ci vont rechigner à nous donner l'argent des bailleurs. Il faut que vous agissiez et vous donniez en direct des deux côtés : d'une part aux OP, d'autre part à l'Etat.

A : D'autre part, les OP doivent éviter l'ingérence de l'Etat, celle des organisations inter-gouvernementales et celle des bailleurs de fonds. Peut-être peuvent-elles accepter de se voir accompagnées ? »

(Club du Sahel, juillet 1999, Paris)

## Thème 4

# Comment coordonner et/ou limiter le nombre des intermédiaires ?

### Façons de faire :

Il faut éviter les intermédiaires. ASET

*Les bailleurs doivent alléger la fonction de l'intermédiation des ONG, qui souvent se positionnent comme indispensables devant les OP et populations. Sara Diouf*

Parvenir à une véritable politique de décentralisation avec un renforcement des capacités des collectivités locales. Dapaong

Les paysans ne connaissent généralement que les projets et les ONG. Il importe qu'ils apprennent les montages\* réels de l'aide (les agences doivent annoncer publiquement leur stratégie et leur méthodologie). André Marty

Développer la concertation et la négociation et, aussitôt après, expérimenter des formules de coordination avec le souci de les évaluer sérieusement. André Marty

Les difficultés de coordination existent à deux niveaux : entre les bailleurs de fonds et des Etats vers les bailleurs. Il faut faire aller de pair ces deux niveaux. Pour cela, il faut des plans de développement et que l'aide s'inscrive là-dedans. Sinon il va y avoir un partage du territoire entre les différents bailleurs. Inter-Réseaux/AOMR

## **Débat entre gestionnaires d'aide publique :**

X : «La coordination n'est possible que si on examine plusieurs niveaux à la fois, car il faut assurer en même temps :

- la maîtrise locale par les acteurs sur le terrain,
- la recherche de cohérence de chaque bailleur dans ses relations avec les intervenants qu'il cofinance,
- le travail des donateurs face aux différents opérateurs qu'ils emploient,
- la conduite, avec les Etats, des politiques au niveau national ou régional.

Y : La qualité de la coordination tend à dépendre désormais des agents des aides sur place, car le système d'aide se décentralise.

P : Mais sur le terrain, ces agents de l'aide ont chacun des cahiers de charge épais et sont occupés à 100%. Certains de nos agents sur place ne viennent même pas aux sessions nationales de coordination organisées par différents partenaires. Et quand il y a coordination, les agences s'intéressent d'abord à une coordination verticale qui n'est pas aussi utile qu'une coordination horizontale et nationale; par exemple la délégation de l'Union Européenne dit : «Comment coordonner nos ONG (celles qu'elle cofinance) ?»

M : 50% de l'inefficacité de tout cela vient de nous, agences d'aide, car nous sommes enfermés dans un système contraignant qui est devenu de plus en plus déterminé par notre offre d'aide. On dit : négocier ? Mais est-ce que notre agent là-bas a assez de liberté, de « mou », pour établir avec d'autres un compromis ? Il faut ouvrir le carcan et trouver des mécanismes positifs d'incitation à la négociation au lieu de multiplier les corsets qui empêchent l'initiative et consomment notre temps. D'autant plus que tout le système est bâti sur l'idée de contrôle d'autrui alors qu'il est devenu en lui-même incontrôlable».

(Club du Sahel, juillet 1999, Paris)

# Adapter les procédures pour permettre la maîtrise locale des ressources du développement

## Le constat d'une évolution :

*L'évolution centrale, ces dernières années, est la disparition pour les grandes OP des financements-par-projet. A un certain moment, l'idée de «fonds de programme» a été développée. Les fonds de programme permettent d'entretenir des relations beaucoup plus durables avec les bailleurs de fonds au contraire de ce qui se passait au temps des interventions et des financements par projet. Un projet, on le finance, la réalisation dure un laps de temps déterminé ou parfois moins ! et les relations avec le partenaire généralement s'arrêtent là. Maintenant avec les programmes, les deux partenaires ont des intérêts communs à moyen terme et sont tenus de réfléchir et de développer les stratégies pour évoluer ensemble et progresser. El Hadj Ndong*

## Les propositions des OP :

Chercher à financer directement les OP expérimentées et que les bailleurs descendent sur le terrain. Bedogo

Former les OP et négocier en direct avec elles. Bedogo

Financer un fonds local de développement cogéré par les bénéficiaires et l'OA.  
Financer tout ce qui favorise la concertation, dans les court et long termes, au niveau d'une même zone. Sara Diouf

## **Les propositions de gestionnaires d'aide publique :**

- Eviter d'arriver avec un kit\* tout fait.
- Introduire de la simplicité dans la complexité. Respecter le principe que plus il y a d'acteurs, plus les mesures de coordination proposées doivent être simples.
- Privilégier des approches élaborées en commun plutôt que « faire passer » la chose en s'appuyant discrètement sur quelques personnes favorables. Inciter à la coordination. Inciter aux fonds communs. En discuter les règles entre agences.
- D'abord, établir un diagnostic commun entre les agences et les personnes concernées et ne pas venir là-bas chacun avec son expert.
- Bien séparer les rôles et pour cela :
  - ne pas planifier à partir d'un seul « guichet »,
  - distinguer les intervenants qui font le diagnostic de ceux qui apportent le financement,
  - ne pas mélanger les outils : les décisions concertées des « cadres de concertation »
  - ne peuvent être « exécutées » par des projets gérés par chaque agence d'aide.
- Organiser les appels d'offres\* au niveau local et faciliter les maîtrises d'ouvrage par des acteurs locaux.
- Obliger à un apport de financement extérieur ne dépassant pas telle proportion du coût total.
- Limiter le pourcentage apporté par une seule source d'aide, afin d'augmenter à la fois la transparence et de diminuer la pression d'une relation exclusive.
- Organiser le contrôle par les bénéficiaires.

(Club du Sahel, juillet 1999, Paris)

# Co-Auteurs du livret :

## Les responsables paysans:

M. Sara DIOUF, JIG JAM, BP 51, KHOMBOLE (Sénégal)  
M. Joseph SENE (décédé), ARAF, BP 01, GOSSAS (Sénégal)

## Les agent d'appui :

M. Pape Maïssa FALL, CENTRE MAMOU, BP 494, KAOLACK (Sénégal)  
M. El Hadj NDONG, APCO, BP N° 252A, THIES (Sénégal)  
M. Antoine SAWADOGO, CND, BP 7027, OUAGADOUGOU (Burkina Faso)

## Les consultants :

M. Didier BURGUN (France)  
M. André MARTY (France)  
M. David NAUDET, Consulat de France, Service Coopération, BP 10660, NIAMEY (Niger)  
M. Michel PERNOT du BREUIL, CIDR, BP 01 AUTRECHES, 60350 CUISE LA MOTTE (France)

## Les noyaux de réflexion de la région de Thiès :

Noyau ASET, BP 464, ATAKPAME (Togo)  
Noyau de Bissi Mafou, s/c BELACD, PALA (Tchad)  
Noyau de Bedogo, s/c Vincent Guelmian, BP 243, MOUNDOU (Tchad)  
Noyau de Dapaong, s/c RAFIA, BP 43, DAPAONG (Togo)  
Noyau de Léré, OPLO, s/c Coton-Tchad, BP 11, LERE (Tchad)  
Noyau de Ouahigouya, s/c M. Baba OUEDRAOGO, ASSY, BP 85, OUAHIGOUYA (Burkina Faso)  
Noyau Terre Solidaire, s/c M. Anicet AKILA, BP 45, SOTOUBOUA (Togo)

## Les rencontres :

Club du Sahel, Paris (France), juillet 1999

## Ecrits :

Inter-Réseaux : Groupe de travail AOMR (Appui à l'Organisation du Monde Rural)

Rédaction :  
Bernard LECOMTE

Responsable de la collection :  
Bernard LECOMTE

Mise en page :  
Brigitte REY

# LEXIQUE

Page

Appel d'offres	<i>Méthode pour que les entreprises, intéressées à réaliser un travail, se déclarent et décrivent leurs méthodes et le budget demandé</i>	13
Compromis	<i>Pour arriver à un accord, chacune des parties réduit ses exigences</i>	7
Court-circuiter	<i>Décider sans s'occuper de l'avis d'autrui</i>	5
Etanche	<i>Sans communiquer avec d'autres acteurs</i>	5
Fonds commun	<i>Fonds d'aide financé par plusieurs bailleurs</i>	5
Guichet	<i>Bureau où se trouve quelqu'un qui peut donner de l'aide</i>	5
Ingérence	<i>Se mêler des décisions d'autrui</i>	9
Kit	<i>Ensemble de choses fabriquées d'avance et livrées prêtes à l'emploi</i>	13
Montage	<i>Façon dont quelque chose est conçue puis organisée</i>	10
Norme	<i>Quelque chose d'imposé à tous</i>	7
Pluraliste	<i>Suivre plusieurs chemins</i>	8
Société civile	<i>Les acteurs du développement local qui cherchent à se concerter entre eux</i>	6

# Livret C6

*Chacun de ceux qui apportent de l'aide semble ne s'intéresser qu'à son projet. Aussi, plusieurs intervenants extérieurs agissant dans un même village ou une même zone créent le désordre. Comment maîtriser cela « par en bas\* » ?*

## Livrets de la Série C :

- Livret C1 : Coordonner les appuis au niveau d'un village
- Livret C2 : Coordonner au niveau d'une Union d'Organisations Paysannes
- Livret C3 : La concertation au niveau d'une zone
- Livret C4 : La concertation au sein de la communauté rurale de Fissel (Sénégal)
- Livret C5 : Les différents « Cadres de Concertation » dans la région de Thiès (Sénégal)
- Livret C6 : Les bailleurs de fonds publics face aux acteurs du développement local
- Livret C7 : L'aide extérieure peut-elle contribuer à la maîtrise de leur développement par les acteurs locaux ?

## Séries de la Collection I :

- Série A - Autonomie
- Série AF - Aide aux Femmes
- Série C - Maîtriser l'aide pour arriver à nous en passer
- Série CP - Du projet à la convention de partenariat
- Série D - Appui aux Organisations Paysannes Débutantes

### Editeur :

GRAD

953 Chemin de la Ventreuse  
74130 BONNEVILLE (FRANCE)

Tél : +33 (0)6 41 28 99 88

Email : [grad.ch@fgc.ch](mailto:grad.ch@fgc.ch)

[www.grad-s.net](http://www.grad-s.net)

### Avec l'aide de :

DDC

Direction du Développement et  
de la Coopération

Département des Affaires Etrangères

Freiburgstrasse, 130

3003 BERNE

(SUISSE)