

Série C

Maîtriser l'aide pour arriver
à nous en passer

**L'AIDE EXTERIEURE
PEUT-ELLE CONTRIBUER
À LA MAITRISE DE
LEUR DEVELOPPEMENT
PAR LES ACTEURS
LOCAUX ?**



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 accompagne ce livret. Elle a été établie à partir des fiches suivantes, de Bernard Lecomte :

- «L'ingérence croissante des aides extérieures au niveau local» - Fiche N° 452
- «La maîtrise locale des ressources : une exigence à contre-courant pour le système d'aide» - Fiche N° 453
- «Comment maîtriser «par le bas» un système aujourd'hui construit, de l'extérieur et «par les hauts» ?» - Fiche N° 454
- «Qui impulsera, ou freinera, cette évolution du système d'aide ?» - Fiche N° 455

On trouve aussi ces extraits sur le site du GRAD : www.grad-s.net

Liaisons avec d'autres livrets

Ce livret 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.

**L'AIDE EXTERIEURE peut-elle
contribuer à la MAITRISE
de leur DEVELOPPEMENT
par les ACTEURS LOCAUX ?**

SOMMMAIRE

<u>L'ingérence croissante des aides extérieures au niveau local</u>	4
<u>Le poids croissant des OP au niveau local et régional</u>	6
<u>La diversité des situations des Unions d'OP en Afrique de l'Ouest</u>	8
<u>La maîtrise locale des ressources : une exigence à contre-courant pour le système d'aide</u>	10
<u>Comment maîtriser «par le bas» un système aujourd'hui construit de l'extérieur, «par les hauts» ?</u>	12
<u>Qui impulsera, ou freinera, cette évolution du système d'aide ?</u>	16

OBJECTIF DU LIVRET C7

*Apporter des analyses et des idées de façons-de-faire pour que
les apports d'aide extérieure dans une zone s'intègrent nécessai-
rement et facilement au sein des plans locaux de développement.*

L'ingérence croissante des aides extérieures au niveau local

Aujourd'hui, aucune maîtrise sur les ressources financières destinées au développement local n'existe. Chacun de ceux qui apporte de l'aide extérieure, pourvu qu'il ait obtenu l'agrément du ministère compétent, se considère comme responsable autonome de son intervention. Il n'y a pas de maîtrise locale mais un ensemble de pilotes plus ou moins concurrents entre eux. Cette tour de Babel est visible, dans des pays comme le Sénégal et le Burkina Faso, dans un grand nombre de villages. Sur le terrain, il ne s'agit donc pas aujourd'hui de «transférer» une capacité de pilotage qui existerait au sein du système d'aide, mais bien de la créer et de la créer en partie contre les habitudes actuelles.

Or, il y a encore extrêmement peu de lieux où la concertation et la négociation entre acteurs publics, privés et extérieurs, se fassent. Les fonctionnaires déconcentrés ne sont généralement pas considérés comme habilités et/ou légitimes pour jouer un rôle d'impulsion et d'arbitrage. Quant aux collectivités locales, sauf au Sénégal, elles font leurs premiers pas.

Avant de rentrer dans le vif du sujet, rappelons les termes du dilemme politique de l'aide extérieure : élargir sa marge de liberté et/ou respecter le devoir de réserve*. Jusqu'à présent, pour les agences d'aide publique, le fait de ne négocier qu'avec les Etats permettait - tout au moins au niveau formel - d'éviter que l'aide extérieure soit considérée comme illégitime et/ou partisane. Tant qu'une agence n'avait qu'un seul interlocuteur, l'Etat, ce dernier ne pouvait pas se plaindre de n'être pas considéré dans la totalité de ses prérogatives. Mais dès que les agents des aides publiques négocient directement au niveau local, avec des acteurs de l'administration décentralisée, des collectivités locales ou des organisations paysannes, le risque est grand qu'ils se voient reprocher leur ingérence*. Le risque est grand aussi qu'ils tâtonnent sans savoir vers quels leaders ou élus locaux se tourner en cas de conflit.

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

D'un autre côté, si les responsables des agences publiques d'aide acceptent désormais de ne pas viser essentiellement l'efficacité* de leur propre apport mais de viser l'efficience* résultant de la synergie* entre les acteurs locaux et les acteurs externes, il est difficile de leur interdire de négocier «sur le terrain».

C'est dire l'importance des discussions préalables entre responsables politiques Sahéliens et responsables politiques des Etats du Nord pour arriver à un accord sur les finalités poursuivies par la coopération et faire évoluer les instruments d'aide (projets, fonds communs, etc.).

A notre avis, si les agences n'obtiennent pas l'accord d'un Etat pour travailler directement dans le domaine du développement local, il vaudrait mieux qu'elles ne s'en occupent pas. Et qu'elles laissent les acteurs locaux - dont les associations paysannes et les différentes formes d'organisation que prennent les forces neuves actuellement à l'œuvre dans les pays sahéliens - acquérir peu à peu, par elles-mêmes, le poids suffisant pour peser, entre autres choses, sur la réorientation de l'aide publique. Car faire le forcing* auprès des Etats pourrait finalement se retourner contre la vitalité de ces nouveaux acteurs.

Une autre difficulté majeure est celle des conflits. L'ensemble d'un dispositif de cogestion n'est pas guidé par des prévisions d'une équipe de consultants. La cogestion paraît belle, puisqu'elle se pare des vertus de la construction du bien commun, mais elle est nécessairement un lieu de confrontation des pouvoirs et des intérêts des acteurs. Et parmi ces derniers, celui des agents d'aide que l'on aura parfois encore besoin d'affecter sur le terrain. Il peut leur arriver, face par exemple aux acteurs étatiques, d'avoir une position non «politiquement correcte»*. S'ils participent à la cogestion directe de fonds communs, ils risquent d'être juge et partie. Cet engagement dans des processus collectifs de décision, au moment où des forces sociales nouvelles émergent, peut placer les agents de l'aide dans des situations de conflit et les faire accuser d'ingérence. Est-ce d'ailleurs leur rôle ? Ce rôle peut-il être codifié alors que la notion de ce qui est bon ou mauvais en termes politiques est éminemment subjective* ? Ou doit-il être codifié en termes de déontologie pour dire jusqu'où l'agent d'aide peut se permettre d'influencer les choix locaux ?

Le poids croissant des Organisations Paysannes au niveau local et régional

Tant que le poids atteint, dans une zone, par un ensemble d'organisations diverses fédérant leurs efforts n'est pas assez élevé, il n'existe pas de chance d'une maîtrise locale. Les autres acteurs (administrations, intermédiaires, organismes de tutelle et même collectivités locales, etc.) ont peu d'intérêt à changer le dispositif actuel. Pour faire évoluer celui-ci le point de départ est une rupture d'avec l'environnement institutionnel passé. Une rupture qui permette la création d'institutions nouvelles au sein desquelles les paysans, les paysannes et les autres acteurs ruraux élaborent leur propre plan. Ensuite, ils pourront négocier les ressources pour réaliser celui-ci avec l'Etat et/ou avec l'aide extérieure. Dans certaines zones, des responsables d'associations paysannes et certaines ONG créent des Comités de coordination où l'on convie tous les acteurs afin qu'ils «tirent» dans la même direction.

Le cas des zones fortes :

On y constate l'existence de leaders paysans. Ils mobilisent ces zones, dans la mesure où ils ont la confiance des villageois et su mobiliser les membres des associations et les familles voisines. Les meilleurs d'entre eux, comme on le voit au Sénégal dans le cas de Fissel(1), réussissent à unir des acteurs variés, depuis des responsables politiques locaux et des élus des collectivités locales jusqu'à des associations de parents d'élèves, des associations de promotion des femmes, etc. Ceux-là, qui sont rares, sont porteurs d'une vision et capables d'entraîner, au service d'un territoire, un ensemble d'acteurs locaux. Ils sont aussi souvent capables de faire arriver de multiples partenaires, plus ou moins constants, et donc des ressources extérieures. En même temps, ils entretiennent d'étroites relations avec les agents des administrations déconcentrées. Que manque-t-il dans ces zones fortes, sinon une reconnaissance du travail d'organisation déjà accompli et le respect des capacités locales ainsi mobilisées. D'un côté, les leaders n'arrivent pas à convaincre l'ensemble de ceux qu'on appelle des «partenaires» à mettre eux aussi en commun leurs efforts. Ils dépensent une énergie considérable à chercher des moyens au coup par coup.

De l'autre, quand ils présentent à l'extérieur un programme élaboré par leur association, il est rare qu'ils obtiennent que l'ensemble des activités prévues dans le programme soit pris en considération. Chaque agence, chaque ONG aime picorer la ligne qui lui plaît et néglige le reste.

Et un programme tronqué n'est plus qu'un paquet mal ficelé de projets non cohérents entre eux. Ainsi, le début de maîtrise locale des efforts de développement ne prend pas sa dimension. L'aide extérieure divise alors ce qui commençait à s'unir.

Le cas des zones «faibles» :

A l'autre extrémité de cette configuration très positive, existe un grand nombre de zones dans lesquelles de multiples groupements et associations se sont créés dans les dix dernières années. Peu d'entre eux ont une vision de l'avenir des villages dont ils font partie. Par exemple au sein des organisations paysannes du sud du Tchad, on constate l'absence d'une «boussole». En dehors des grandes lignes tracées par la société cotonnière, ou des propositions apportées par les organisations d'aide privée (églises, etc.) la myriade d'organisations existantes n'a encore pas vraiment trouvé le terrain d'entente, les formes juridiques et les leaders capables d'ouvrir un chemin commun aux acteurs locaux d'une même région. Alors chacune d'elles grappille quelques gouttes d'aide ici et là et reste prudemment sous la tutelle des organismes privés ou publics qui ont contribué à leur fondation. Ces groupuscules n'osent pas se considérer comme capables d'avancer ensemble en se libérant des tutelles, pour devenir une force de proposition.

La diversité :

Entre ces deux cas extrêmes - schématisés ci-dessous pages 8 et 9 - on rencontre toute une gamme de «Situations Moyennes». Tentons de schématiser les spécificités de ces trois types de situation en évaluant leurs divers niveaux de capacités.

Thème 3

La diversité des situations des Unions d'OP en Afrique de l'Ouest

Critères	Cas faible
Leadership	Font partie d'une structure de tutelle
Capacité de rassemblement	Quelques villages parlant la même langue
Dessein collectif	Cherchent juste de l'aide pour des projets
Mobilisation de ressources propres	Faible ou forte, selon les cotisations par activités
Capacité de négociation	Partenaires locaux seulement et via la tutelle
Capacité de diffusion de leurs innovations	Nulle
Cadre de concertation	Inexistant

Cas moyen	Cas faste
Un(e) ou plusieurs leaders ont créé ou se sont libérés des tutelles	Groupe de dirigeants expérimentés
Un arrondissement avec des groupes de langues variées	Département, région,...
En discutent, tâtonnent pour définir leur plan	Ont élaboré un Plan et une Charte
Ont leur propre instrument d'épargne-crédit	Ont des activités rentables et un dispositif d'épargne-crédit
Partenaires étrangers ou locaux	Participent à des tables rondes et/ou à un consortium
Sont liés à d'autres associations de même type dans le pays	Sont pris comme conseils par d'autres, au niveau national et international
Tables rondes avec des partenaires	Organisme de concertation (ex. CAD)

La maîtrise locale des ressources : une exigence à contre-courant pour le système d'aide

A contre-courant, pourquoi ? Parce que la majeure partie des engagements financiers de l'aide extérieure est obtenue par la présentation de budgets construits à partir d'une prévision des objectifs permettant de prévoir les moyens de leur réalisation. Ces vêtements préfabriqués, apportés par chaque intervenant, forment au niveau local une série de corsets parallèles bien difficiles à unir et à assouplir. Adopter le même pas de danse est d'autant plus difficile que celui qui est aidé de l'extérieur peut toujours prétexter que ceux qui le soutiennent ne l'autorisent ni à assouplir une procédure, ni à modifier une localisation ou une activité pour tenir compte des projets apportés par d'autres qu'eux. Changer cela exige de modifier, à la fois, quatre éléments-clefs du système d'aide classique.

Première exigence : «programmer moins, suivre plus»

Aujourd'hui, pour obtenir la contribution financière qu'ils espèrent, les acteurs locaux doivent se plier à la prévision de la relation objectifs/moyens et de la budgétisation annuelle. Que les intervenants externes veuillent - et chacun de son côté - tout prévoir avant l'action n'est pas rationnel quand il s'agit d'épauler des efforts multiples exercés dans des domaines variés et liés entre eux, au sein d'un environnement institutionnel et climatique peu stable. Le maître mot, dans ce cas, n'est pas «programmer» mais «tracer» puis «suivre, évaluer et réorienter par négociation».

Certaines agences d'aide cherchent à remplacer la méthode du projet par une autre méthode et mettent en œuvre, par exemple, des interventions d'appui à des processus. La particularité d'un processus de développement local est qu'il n'est pas centré sur l'apport d'aide, comme peut l'être la réalisation d'un équipement ou d'un aménagement. Ni le rythme, ni le contenu de ce qui va être éventuellement entrepris et cofinancé par les familles ou les organisations ne sont prévisibles d'avance. Ce que l'on peut prévoir, par contre, ce sont les coûts des actions d'accompagnement et, petit à petit, l'objet de ces dernières.

Seconde exigence : «déboursier immédiatement et aux bons moments»

Il s'agit de cofinancer, avec les bénéficiaires, des opportunités d'actions. Cette capacité de réponse rapide entraîne la nécessité de rapprocher le système de décision d'affectation de milliers de petits budgets (dons, crédits, apports d'expertise, etc.) de l'endroit où le jeu des acteurs se noue et du moment où les paysan(ne)s vont apporter leurs propres apports. Au Sahel, deux périodes de six semaines sont des moments-clés de décision : la première en début de saison sèche (décembre/janvier) pour tout ce qui est investissements sociaux, aménagements fonciers et productions de contre-saison; et la seconde (juin/juillet) au début de la saison des pluies pour les cultures sous pluie. Rater ces deux périodes parce que l'argent n'est pas disponible ou parce que le programme appliqué par tel ou tel intermédiaire a pris du retard ou n'a pas prévu telle activité, c'est chaque fois démobiliser les acteurs locaux que l'on dit vouloir aider.

Troisième exigence : «Que nos partenaires acceptent de partager – sur le long terme – la responsabilité des essais, des échecs et des réussites, et que ce ne soit pas toujours de notre faute !»

Cette exigence de l'acceptation du risque est un refrain dans les interviews des responsables locaux sahéliens. La contrepartie de la confiance, faite a priori à des acteurs parfois encore peu organisés, sera fournie par la fonction de suivi et d'évaluation/réorientation. Cette fonction mille fois souhaitée dans les documents d'évaluation de projets est encore peu utilisée. En quelque sorte, elle ne «colle» pas avec une approche-programme; dans ce cas en effet, l'engagement d'un partenaire du Nord est du type «tout ou rien». Tout programme peut être interrompu ou poursuivi ou renouvelé selon les résultats d'évaluations externes. Et toujours, ce sont les agents du système d'aide qui décident de la suite à donner. Dans le cas opposé, celui d'un partenariat durable, le partenaire qui épaulé accepte d'endosser tant les réussites que les erreurs, à condition que ces dernières soient diagnostiquées et qu'on entreprenne ensemble de les corriger. /...

La conduite du partenariat ne se fait pas alors par tout ou rien mais par un pilotage continu où la décision d'agir de telle ou telle façon est éclairée grâce à la fonction de suivi-évaluation-réorientation. Les échecs seront là, et les détournements, sans compter les blocages entre leaders ! Lâcher un projet, ne pas renouveler un programme n'est pas si difficile car on s'occupe pour un temps limité d'un partenaire donné. Par contre, cogérer un processus de développement local ne permet pas ce lâchage car ce dernier casserait, en partie, la dynamique locale. Un engagement à long terme doit admettre la prise en compte des difficultés et le fait que des échecs, et une part de mauvaise gestion, existent. L'échec ne sert pas alors de prétexte à une rupture de la relation.

Quatrième exigence : «moins d'intermédiaires sur le chemin de l'Aide!».

Les intermédiaires (consultants, ONG, etc.) sont parfois seuls capables de créer des ponts entre les procédures complexes des différents acteurs du système d'aide et leur application à la variété des besoins et des capacités des bénéficiaires. Ils sont indispensables partout où les organisations paysannes font leurs premiers pas (situation du type «faible»). Ils peuvent devenir des freins quand ils bloquent l'autonomie de leurs «clients» en se les appropriant (situation du type «moyen»). Ils sont - sauf quand ils fournissent un service spécialisé - inutiles quand les divers acteurs locaux sont organisés au niveau d'un territoire (situation du type «forte»). Si les agences acceptent de rapprocher le système de décision, de simplifier les procédures et de pratiquer la partielle ou totale mise en commun des ressources, beaucoup d'intermédiaires deviendront inutiles. De plus, l'expression directe des besoins et la planification locale permettront d'adapter l'accompagnement mieux que des études de faisabilité ou la rédaction de dossiers de projets et programmes.

Comment maîtriser «par le bas» un système aujourd'hui construit de l'extérieur et «par les hauts» ?

La multiplicité des initiatives d'aide sur le terrain est le produit d'un grand nombre d'intentions, le fruit de toutes sortes de procédures et la conséquence de décisions parallèles prises de l'extérieur par les nombreuses institutions placées en haut du système d'aide. Cette situation est-elle renversable ? Comment coordonner «par le bas» un tel système ?

Chercher à obtenir la conjugaison des efforts par des réunions de coordination durant lesquelles on tente de faire coller entre eux plusieurs interventions déjà décidées est un premier pas dont l'avantage est de provoquer la rencontre entre les différents acteurs et la rectification de trop grandes incohérences. Mais cette voie trouve vite ses limites car chaque projet ou programme continue à s'exécuter au rythme et au bon vouloir de la chaîne d'acteurs qui l'a produit. De plus, elle ne réduit pas le nombre d'intermédiaires et on peut craindre que certains d'entre eux cherchent à garder le dispositif classique des multiples dossiers de projets qui leur est aujourd'hui profitable.

Progresser vers plus de maîtrise «ascendante» demande d'utiliser conjointement :

a) **la maîtrise d'ouvrage locale** : elle facilite l'intégration des efforts des différentes entreprises et associations existantes au sein du territoire. Elle donne à ces dernières des moyens et une possibilité de faire évoluer le système d'aide puisqu'elles en sont partie prenante;

b) **la planification locale** : il s'agit, dans chaque territoire aidé, de «tracer la voie» en élaborant et en négociant une sorte de guide stratégique;

c) **le déboursement rapide**, décidé sur place et partiellement flexible* : il suffit que 20 ou 30% d'un budget d'aide constitue un fonds non affecté d'avance pour assurer la flexibilité* de l'ensemble. Cette procédure semble être acceptée par les bailleurs à deux conditions : que les institutions de concertation soient crédibles, légitimes et transparentes et que les fonctions de suivi-évaluation et de contrôle financier soient efficaces;

d) **le suivi-évaluation** : cette fonction n'est pas facile à introduire, tant du côté des agences d'aide (souvent avides de tellement de renseignements que la méthode de suivi s'étouffe elle-même) que du côté des bénéficiaires et de leurs organisations car elle est exigeante et rend (trop) transparente la relation entre les membres d'une association ou entre les villageois et leurs leaders. Mais une fois qu'un groupe a pu vivre la série d'étapes permettant de se mettre d'accord sur des outils de suivi et d'évaluation (critères, indicateurs, etc.) et qu'il utilise ces derniers, l'ouverture obtenue par cette attention au réel est féconde.

Comment faire les premiers pas vers la maîtrise par le bas sinon par un double mouvement: ascendant et descendant ?

D'un côté, les associations paysannes cherchent à éviter d'être instrumentalisées par tel ou tel agent du système d'aide, puis lâchés par lui. Elles souhaitent un partenariat moins dissymétrique, de longue haleine, permettant une critique mutuelle, apportant des innovations. Elles ne pourront orienter le partenariat que si elles expriment un dessein commun. La première tâche des leaders est donc de fonder le dialogue entre elles et d'ouvrir ce dialogue à l'ensemble des villageois et des acteurs influents du territoire considéré.

De l'autre côté, les différents intervenants externes doivent d'abord se concerter entre eux et admettre, sinon la constitution de consortia ou leur apport en pourcentage d'un fonds commun de développement local, au moins l'échange d'informations et la pratique d'une cartographie commune de leurs interventions. Simplement pour voir qui fait quoi et à quel endroit. Leur deuxième pas en avant sera d'accepter de travailler avec des interlocuteurs qui ne seront pas parfaits du premier coup; de ne pas les charger de trop de devoirs avant qu'ils ne soient quasiment prêts à les supporter.

Comment faciliter l'articulation entre la maîtrise au niveau local et les maîtrises au niveau régional et national ? Distinguons deux cas :

- là où la «région» a obtenu le statut de collectivité locale, c'est une chance à saisir. La région peut être un lieu où l'arbitrage entre les échelons locaux peut être établi. C'est aussi un niveau où peuvent être mieux prises en considération les politiques nationales. Dans ce cas, les divers «cadres de concertation locaux» existant dans la région négocient leurs demandes d'appui avec le dispositif régional et les agences d'aide peuvent ne pas s'introduire dans les décisions et les mises en oeuvre au niveau local.

- ailleurs, le choix se fera au cas par cas en regardant l'état de la décentralisation et les types de situation des organisations paysannes. Un niveau «faible» peut justifier une négociation directe des organisations paysannes coordonnées entre elles avec un groupe de bailleurs publics. Des ONG et/ou des équipes mixtes d'accompagnement seront par contre nécessaires pour le type «faible».

Comment, entre les divers acteurs, élaborer des principes et des axes stratégiques et mettre en place des règles du jeu ? Il s'agit d'obtenir une transparence et de construire une cogestion.

a) La transparence signifie que tous les acteurs autour de la table sont d'accord pour informer les autres, ouvrir et communiquer leurs dossiers, annoncer les priorités qu'ils défendront, parler de leurs difficultés et des limites de leurs possibilités d'adaptation. Et ceci, des deux côtés. Mais la transparence n'a d'intérêt que si elle est liée à un accès au pouvoir de décision. L'information pour l'information ne suffit pas. Pourquoi s'intéresser à quelque chose si l'on sait qu'on ne peut réussir sans autrui à la transformer et que votre avis ne sera pas pris en considération pour organiser l'action ? C'est pourquoi il convient d'aller vers la cogestion.

b) Cogérer, c'est non seulement se mettre d'accord sur les règles du jeu (par exemple, l'exigence de tel pourcentage d'apports propres pour tel type d'investissements) mais se mettre d'accord sur la finalité de l'action menée en commun, établir une liste des pénalités en cas de non-respect des règles et admettre qu'un arbitre soit désigné et respecté en cas de désaccord.

Thème 6

Qui impulsera, ou freinera, cette évolution du système d'aide ?

Trois groupes d'acteurs sont concernés par le succès d'une telle évolution :

- ceux d'en-bas : les acteurs locaux qui organisent leur territoire et ont acquis ensemble assez de force ensemble pour contraindre les autres acteurs à modifier leurs approches;
- ceux d'en-haut : les responsables des agences du moins de celles qui ont décidé de ne plus voir l'aide conduire le processus de développement. Parmi eux, nous comptons les dirigeants d'ONG, du moins de celles qui ont veillé à conserver assez d'autonomie de décision;
- ceux du milieu : les agents des administrations centralisées et/ou déconcentrées d'une part, les différents intervenants du système d'aide (bureaux d'études, consultants, ONG sous-traitantes, etc.) de l'autre. Les intermédiaires seront-ils pour ou seront-ils contre ces évolutions ? Comment les y intéresser ?

1/ Pour ceux d'en-bas

Il s'agit pour eux - en s'unissant - de construire une force, à différents niveaux (local, zonal, régional), capable de définir un dessein social et économique et de conduire l'ensemble des actions au niveau d'un territoire donné.

Quelque soit l'avenir des actions de décentralisation (et de leur corollaire, la responsabilité d'élus au sein des collectivités locales) la présence active d'organisations de base est un ferment utile, sinon indispensable, pour l'avenir des villageois.

Utile surtout s'il maintient l'entente et limite les concurrences entre leaders. Indispensable s'il apporte du sens et une capacité critique et formative.

2/ Au sein des directions des agences

L'axe essentiel ne serait-il pas pour celles-ci de chercher désormais à jouer en équipe ? Pour cela, quand une d'entre elles s'organise pour appuyer dans un pays sahélien donné, les acteurs locaux de divers territoires, il semble qu'elle pourrai :

- avant de penser intervenir, s'associer déjà avec d'autres agences afin de s'engager ensemble à aider durablement un territoire déterminé;
- veiller à ce que les règles du jeu, dès le point de départ d'une intervention d'appui, fassent l'objet de négociations et que les instruments soient communs à plusieurs agences;
- déléguer le pouvoir de gestion de l'apport d'aide aux divers «cadres territoriaux de concertation» qui se seront constitués entre acteurs locaux, acteurs étatiques et acteurs du système d'aide;
- veiller, s'il y a besoin d'un programme spécifique, à ce qu'il comprenne une part de ressources non affectées d'avance pour rester flexible;
- dans les situations de type «faible», laisser agir durablement des équipes d'accompagnement (et donc se méfier d'utiliser la procédure d'appel d'offre pour ce type d'intervention);
- dans les situations de type «forte», faciliter aux acteurs locaux la négociation entre eux et avec les niveaux supérieurs, et la diffusion de leurs façons de faire vers d'autres territoires;
- pratiquer l'écoute des usagers de l'aide et prendre en considération les critiques remontant des évaluations menées par chacun des groupes d'acteurs.

3/ Pour les acteurs placés entre ceux d'en bas et ceux d'en haut

Comment faire pour que les diverses personnes composant ce troisième groupe, sinon en facilitant leur nouveau rôle ou en favorisant leur migration ? Quelles craintes éprouvent-ils aujourd'hui ?

D'une part, les administrations centrales et les administrations déconcentrées perçoivent comme une perte de pouvoir et parfois de cohérence le fait que le système d'aide s'intéresse tant aux «forces émergentes», comme si, eux, n'étaient que des forces conservatrices ! C'est pourquoi il est indispensable que leurs membres fassent partie, non seulement des équipes dites d'accompagnement, mais des tours de table des «cadres de concertation» aux différents niveaux.

D'autre part, la gamme des intermédiaires, piliers du système d'aide actuel. Nécessairement d'abord inquiets, les bureaux d'études, les consultants et celles des ONG qui sont subordonnées aux apports d'aide ont peu de raisons, sauf exceptions personnelles, de constituer une force positive pour faire réussir la réforme. Certainement des diminutions de leurs activités sont à prévoir. Peut-être une négociation avec eux les inciterait à quitter, au fur et à mesure de la réussite de la réforme, les zones dans lesquelles ils travaillent. Leur fournir alors des opportunités et des ressources, pour qu'ils aillent s'investir dans des zones débutant le même processus, serait une voie féconde qui en ferait des complices.

Deux acteurs seront essentiels pour le succès ou l'échec de l'évolution souhaitée :

- Les leaders (paysan(ne)s ou autres) dont certains élus locaux

Non seulement ils sont la clef de la maîtrise ascendante dans leur propre zone mais ils agissent comme vulgarisateurs-diffuseurs des nouvelles pratiques. Appuyer leurs capacités pédagogiques et des dispositifs de formation-visites est primordial.

- Les contrôleurs financiers (sahéliens et non-sahéliens).

C'est de leur capacité à mettre en place des méthodes décentralisées de décaissement et de contrôle des dépenses que dépendra la qualité de la confiance entre acteurs locaux et externes.

(Extraits d'une note établie par le GRAD en juillet 99, destinée à la rencontre d'Yverdon les Bains (CH) organisée par le Club du Sahel en septembre 99)

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

Co-gestion	<i>Gestion d'un programme ou d'une action par plusieurs personnes (ou organismes)</i>	5
Devoir de réserve	<i>Ne pas se mêler des affaires intérieures du pays aidé</i>	4
Efficacité	<i>Obtenir les résultats que l'on espérait</i>	4
Efficienc	<i>Capacité à faire beaucoup avec le moins de moyens possible</i>	4
Flexibilité (flexible)	<i>Aptitude à s'adapter sans rigidité</i>	13
Forcing	<i>Pression utilisée pour obliger quelqu'un à agir</i>	5
Ingérence	<i>S'occuper de ce qui ne vous regarde pas</i>	4
Instrumentalisé	<i>Considéré comme un exécutant</i>	13
Politiquement correct	<i>Qui ne fera pas de difficultés avec les divers pouvoirs</i>	5
Subjectif(ve)	<i>Varie selon chaque personne</i>	5
Synergie	<i>Quand les efforts de chacun des acteurs sont bien coordonnés entre eux</i>	4

Livret C7

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

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)