

# LES ENJEUX DE LA NEGOCIATION DES PROJETS

Actes de la journée AdP

LES ENJEUX DE LA NEGOCIATION DES PROJETS  
5 septembre 1997

Ecole Nationale des Ponts et Chaussées

Programme de la journée AdP  
5 septembre 1997  
Ecole Nationale des Ponts et Chaussées

- 9.00 Accueil des participants
- 9.30 Ouverture de la journée par le Président de l'AdP
- 9.45 L'enjeu pour une collectivité locale : J.M TETART
- 10.15 Etat de l'art/Trouver des problèmes aux solutions : J.D NAUDET
- 11.00 Pause
- 11.30 Enjeux et participation des citoyens : Louis LHOPITAL, Bruno  
GUERIN
- 12.45 Déjeuner
- 14.30 Panorama des montages : J.L VENARD
- 15.15 Acteurs institutionnels : Françoise BENARD
- 16.00 Le point de vue d'une ONG : Claude BAEHREL
- 16.45 Table ronde
- 18.00 Cocktail

# SOMMAIRE

## **Ouverture de la journée**

*Par François NOISETTE..... p.3*

## **L'enjeu pour une collectivité locale**

*Par Jean-Marie TETART..... p.5*

## **Trouver des problèmes aux solutions**

*Par Jean-David NAUDET.....p.12*

## **Enjeux et participation des citoyens**

*Par Louis LHOPITAL et Bruno GUERIN..... p.21*

## **Panorama des montages**

*Par Jean-Louis VENARD.....p.31*

## **Acteurs institutionnels**

*Par Françoise BENARD.....p.38*

## **Le point de vue d'une ONG**

*Par Claude BAEHREL..... p.44*

## **Table ronde**

*avec les différents  
intervenants.....p.51*

## OUVERTURE DE LA JOURNEE

*par Monsieur François NOISETTE, Président de l'AdP*

### **François NOISETTE :**

Je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation. La plupart d'entre vous connaît l'Association de Professionnels Développement urbain et coopération, je ne vous en ferai donc pas une longue présentation. C'est une association de professionnels travaillant sur les questions urbaines dans les pays du sud, qui réunit des coopérants, des gens du secteur privé - des bureaux d'études ou des entreprises -, des fonctionnaires, ainsi qu'un certain nombre d'autres personnes intéressées par le sujet et souhaitant discuter avec nous de ces questions.

La journée annuelle est notre principale activité à côté d'autres activités de réflexion: nous avons animé au milieu de l'hiver un débat sur "Villes et entreprises" - à savoir comment quelques entreprises françaises voient les problèmes de développement urbain dans les pays du sud. Nous assumons également la responsabilité de la rédaction en chef du bulletin Villes en Développement que la plupart d'entre vous - je l'espère - connaît ; sinon qu'ils s'adressent à Françoise Reynaud qui anime le centre de documentation "Villes en Développement" et qui se fera un plaisir de vous inscrire sur ses fichiers.

Dans ce début de journée je voulais également remercier l'Ecole nationale des ponts et chaussées qui nous offre à nouveau son amphithéâtre qui est un peu sur le déclin depuis que l'école a déménagé à Marne-la-Vallée. Nous serons donc obligés de supporter une sonorisation défailante car certains des appareils les plus précieux ont, semble-t-il, fait le déménagement. Ceci fait partie des vicissitudes de la vie que nous avons l'habitude de subir lors de nos interventions à travers le monde.

Le thème de la journée, "Les enjeux de la négociation des projets", est un thème sur lequel il existe une littérature abondante. Vous avez pu voir, en survolant le document de présentation, qu'il existe des documents, même anciens, sur le thème.

Ce débat vient du constat d'insatisfaction et des échecs des modes actuels de préparation des projets. Vous verrez dans ce document, un texte de Piccioto et Weaving sur les projets de la Banque mondiale qui indique que le pourcentage de projets de la Banque n'ayant pas atteint leurs principaux objectifs est passé, d'après les experts, de 15% à près du tiers en moins de vingt ans. Ceci amène forcément à se poser des questions sur la façon dont sont montés les projets. Pour nous, professionnels au cœur du dispositif, c'est un enjeu évidemment important : la façon dont nous intervenons est le cœur de notre métier.

Par ailleurs, nous avons probablement les uns et les autres, par nos différentes expériences de terrain, des choses à raconter, et je crois que cette journée peut être l'occasion de rassembler des témoignages différents, de les confronter et donc d'alimenter un débat qui est loin d'être clos - on le verra tout au long de la journée à travers des interventions très diverses. Nous souhaitons laisser une assez large place aux débats, questions et compléments de la plupart d'entre vous qui avez d'autres expériences.

Dans notre tête cette journée n'aura pas, comme d'autres ont pu l'avoir auparavant, l'ambition de terminer par un grand point d'orgue indiquant la marche à suivre. Nous espérons, par contre, avoir des éléments sérieux permettant d'alimenter un débat et pouvant être éventuellement réutilisés par d'autres instances qui débattent de ces questions, bailleurs de fonds et partenaires occidentaux engagés dans l'aide au développement.

Le document préparatoire que vous avez découvert en arrivant - préparé par Chloé Campo, une stagiaire qui a travaillé pendant trois mois - rassemble deux parties complètement distinctes : l'une est une première sélection de "bonnes feuilles" - elle n'est pas forcément complète et si l'un d'entre vous a dans ses archives un bon article sur le sujet, nous sommes preneurs. Le débat au sein de l'association sur ce thème a démarré l'an dernier par une discussion sur le papier de J.D. Naudet qu'il nous présentera tout à l'heure.

Dans l'autre partie du document nous avons tenté un exercice qui s'est révélé un peu compliqué à l'épreuve, mais qui peut également alimenter la discussion sur ce que l'on appelle la négociation des projets. C'est un début de réflexion sur la manière dont on peut décrire l'ensemble des acteurs qui interviennent aujourd'hui dans la plupart des projets de développement urbain. Négocier ça veut dire mettre autour de la table les différentes parties, identifier leurs intérêts et trouver les raisons communes de faire avancer le projet. Quand une entreprise intervient pour réaliser un ouvrage, la négociation se mène à deux ou trois partenaires. On constate, avec une sélection peut être pas véritablement aléatoire, que l'on a régulièrement beaucoup plus de monde autour de la table - dix, quinze, vingt. Même si l'idée de négocier les projets est aujourd'hui une idée qui avance et qui doit être creusée, il existe des problèmes techniques particuliers à la négociation qu'il va falloir examiner et qui sont justement liés au fait que le nombre de partenaires est extrêmement important.

C'est pour l'instant une première illustration de la question que l'on se pose et que l'on a découvert au cours des dernières étapes de la préparation de la journée.

L'organisation de la journée est très classique. Vous avez reçu le programme, il est prévu un certain nombre d'interventions, un débat sera ouvert après chacune d'entre elles pour permettre d'approfondir certains points évoqués pendant l'exposé. Tous les intervenants se retrouveront à la fin de la journée pour une table ronde et un débat qui permettra je l'espère, d'identifier les deux ou trois questions que nous pourrions mettre sur les agendas de travail des uns et des autres pour l'année à venir.

La journée se terminera par un cocktail, une pause café est prévue vers 11 heures et le déjeuner est, comme d'habitude, à prendre dans ce quartier sympathique.

Je vous propose d'entrer directement dans le vif du sujet. J.M. Tetart, Maire de Houdan, Ingénieur en chef des Ponts et chaussées, affecté au Conseil général des Ponts et chaussées, a une longue expérience de la mise en route de ce que l'on appelle la coopération décentralisée française en tant qu'ancien directeur de Cités Unies Développement. Nous lui avons demandé d'ouvrir le débat.

La question que nous lui avons posée est : quelles sont les motivations des collectivités locales par rapport à la coopération décentralisée et quelles sont les évolutions de ces motivations au cours des dernières années ?

Jean Marie, je vous passe la parole.

## **L'ENJEU POUR UNE COLLECTIVITE LOCALE** *par Monsieur Jean-Marie TETART, maire de Houdan*

### **Jean-Marie TETART :**

On peut aisément comprendre la motivation qui pousse une communauté villageoise d'un pays en voie de développement et plus récemment une collectivité locale de ces pays à rechercher un partenariat au Nord ou à être le site d'exécution d'un projet d'aide au développement.

Dans une communauté villageoise des pays les plus pauvres, chaque habitant, chaque émigré à l'intérieur ou à l'extérieur du pays doit contribuer à mobiliser intérêt, échange et fonds pour son village.

Dans une collectivité locale dans laquelle la magie du récent processus de décentralisation donne pour quelque temps encore une responsabilité individuelle et personnelle au Maire de réussir le développement local, son mandat local se réunit en grande partie sur sa capacité à mobiliser des ressources externes de niveau national mais surtout de niveau international qui peuvent dans la plupart des cas s'avérer plus importantes et déterminantes que les ressources locales.

Dans ces conditions, un maire de commune de petite ou moyenne importance récemment élu se doit d'investir dès les premiers mois de son mandat dans une tournée dans les pays du Nord et mobiliser l'ensemble de son réseau amical et relationnel. C'est même sans doute le meilleur investissement initial qui peut être fait à partir des trop maigres ressources budgétaires communales.

Relancer rapidement les divers jumelages et accords de partenariats, mobiliser les grands réseaux d'ONG du SUD, de plus en plus relais locaux des ONG du Nord, mais aussi étudier les lignes et les modalités d'intervention des coopérations bi ou multilatérales de façon à adapter sa demande aux caractéristiques de la formulation de l'offre, anticiper les contre parties à offrir, et surtout être capable d'être le site d'une fiche de cas, d'une étude préalable, d'un séminaire, d'une expérimentation,....sont les meilleurs atouts qu'un maire puisse donner à sa communauté.

Dans une commune de plus grande importance, l'urgence sera de rencontrer les responsables locaux des organisations internationales et mieux obtenir une mission officielle à leurs sièges.

Rien finalement de très différent du comportement de leurs homologues des pays développés, qui au lendemain de leur élection cherchent à s'inscrire dans telle commission départementale compétente dans un domaine prioritaire pour leurs communes, à adhérer à tel ou tel réseau de villes.

Rien finalement de très différent du comportement de leurs homologues des pays développés qui au gré de l'évolution des priorités de politiques européennes, nationales, régionales adaptent leurs demandes, leurs dossiers et même le vocabulaire aux exigences de formulation des lignes budgétaires ouvertes.

Cette présentation peut paraître caricaturale, elle ne l'est pas. Elle n'est pas non plus condamnable dès lors que la recherche d'opportunité est au service d'un projet de développement cohérent et qu'elle en accélère la mise en œuvre, dès lors que les contraintes imposées par l'opportunité ouverte ne bouleversent pas l'équilibre général du projet ou le rythme local qui lui est adapté.

L'enjeu principal et primaire pour une collectivité d'un pays en développement est d'obtenir des moyens économiques pour l'amélioration des conditions de vie des populations, de bénéficier d'une assistance technique rapide permettant de préparer des dossiers éligibles à différentes lignes de financement, de réunir les conditions de contrepartie qui seront exigées.

Ceci a été et reste vrai et la coopération décentralisée a constitué pour les villes du sud une possibilité précieuse d'accéder à l'information, de bénéficier d'une assistance au montage de projet par implication des techniciens des villes du Nord ou par celle d'experts du sud rémunérés par les partenaires du Nord, de s'assurer d'une possibilité indirecte acceptée implicitement et quelquefois explicitement par les bailleurs de fonds d'apporter les contreparties exigées ou d'assumer certaines des conditionalités exigées.

Cette attitude a d'ailleurs été encouragée par différents programmes de coopération qui ne permettaient l'accès à des collectivités du Sud que dans le cadre d'un réseau avec des collectivités locales du Nord.

Ce n'est pas tant le fait d'être dans le réseau qui est à terme important que le fait d'être reconnu et légitimé ensuite par la simple déclinaison de cette qualité, comme un partenaire crédible, comme un site possible d'intervention de lignes d'aides bi ou multilatérales offrant une crédibilité suffisante pour rassurer les bailleurs de fonds sur les chances de réussite de leur intervention.

Les chances de succès d'une politique d'intervention de coopération sont d'autant plus grandes que l'on intervient sur un terrain semblant offrir de nombreuses garanties.

Mais au-delà de cette motivation très concrète, d'autres enjeux existent également. La légitimation des collectivités locales dans un processus de décentralisation passe bien sûr par le développement de véritables compétences assorties de véritables ressources mais passe aussi par une reconnaissance par leurs homologues des autres pays, par leur participation au débat national, régional, et international. La coopération décentralisée est aussi une manière d'accélérer la conquête d'une légitimité, d'une efficacité.

Cette même recherche de légitimité et d'efficacité a conduit également rapidement à la formation d'associations nationales de collectivités locales qui entendent participer aux discussions sur l'évolution des mécanismes de l'aide au développement.

Dans les pays développés, dans un contexte de décentralisation déjà ancien accordant aux collectivités locales de larges compétences et des ressources sans nul doute insuffisantes mais les rendant néanmoins opérationnelles et leur donnant donc une légitimité, l'action extérieure des collectivités locales est un moyen supplémentaire d'affirmer une autonomie, de construire une personnalité propre.

Maintes explications variées viennent justifier ce positionnement.

De la démocratie locale et de l'autonomie locale comme vecteur sincère de dialogue et d'amitié entre les peuples, exempt de la tentation du froid marchandage géopolitique et des contraintes d'une mondialisation des échanges économiques, de l'affirmation que la coopération décentralisée est un véritable acte d'échanges dans lequel chacun donne et reçoit également dans des termes bien évidemment différents, longue est la liste des justifications de la valeur ajoutée de la coopération décentralisée.

Mais pourquoi donc une collectivité locale du Nord déjà confrontée à de multiples problèmes s'engage t'elle dans la coopération décentralisée, dans le jumelage ?

Passons rapidement sur un certain nombre de motivations anecdotiques qui valent tant pour certains édiles municipaux que pour des acteurs de la société civile qui finissent par convaincre ces derniers de s'engager dans cette aventure. Chacun a pu rencontrer un VSN, un coopérant, un ancien militaire, un religieux de retour d'un long séjour vouloir le prolonger par un lien de coopération. Anecdotiques, ces situations peuvent cependant déboucher sur des liaisons pérennes.

Passons également sur des formes de coopération qui n'en sont pas. Ne peuvent être considérées comme acte de coopération décentralisée que des liaisons qui résultent d'un engagement politique de l'autorité responsable, qui implique ensemble les différents acteurs de la cité, de l'autorité politique aux services techniques municipaux, des partenaires communaux aux acteurs de la société civile locale.

La mobilisation et la mise à disposition d'experts municipaux bien souvent à la demande d'organismes nationaux ou internationaux dans le cadre d'un projet, d'une étude ne peut relever d'une démarche de coopération décentralisée. Elle n'est qu'une des voies d'adaptation et d'optimisation des capacités d'intervention des organismes de coopération au champ d'intervention du développement local, de la gestion locale. Cette mobilisation de l'expérience et du vécu des acteurs locaux est tout à fait indispensable mais ne doit pas être confondue avec l'acte de coopération.

L'engagement en coopération peut être motivé par la volonté d'une commune d'avoir une image dynamique et ouverte, elle peut être orientée ou sous tendue par des bases et des solidarités idéologiques, elle peut être la traduction sincère de répondre à des enjeux de protection de l'environnement et de développement durable par une interdépendance et une solidarité plus grande, d'accompagner la capacité d'exportation des forces économiques locales, de participer à un monde où le mouvement des collectivités locales peut apporter des formes inédites de citoyenneté et de solidarité, de répondre d'une manière adaptée à la nécessité d'intégration de certaines communautés d'immigrés, de

répondre à la demande sociale de certains citoyens adhérents de diverses ONG ou mouvement caritatifs,...

Les motivations peuvent de manière plus ou moins explicite relever d'un peu de tout cela.

Mais des motivations ne suffisent pas à formuler un enjeu.

Le véritable enjeu n'est-il pas dans la réponse à la question suivante ? L'intervention des collectivités locales dans le domaine de la coopération et de l'aide au développement peut elle être une réponse ne serait ce que partielle aux problèmes provoqués par les solutions actuellement mis en avant le système actuel de l'aide internationale ?

Les partenariats entre collectivités locales se construisent lentement par la connaissance progressive de la réalité de la société des partenaires, le passage progressif d'une répétition d'actions ponctuelles sans véritables enjeux à efficacité immédiate mais circonscrite à des domaines ponctuels à des projets plus complexes demandant la prise en compte de coût récurrent, la construction de dispositif de gestion locale des projets, l'évolution des filières décisionnelles locales et conduisant à des projets de développement pensés, construits, évalués.

La coopération décentralisée s'inscrit dans le cadre d'une relation durable, elle donne du temps, elle ne s'enferme pas dans des cycles ou des programmes, ne force pas le temps, les rythmes locaux, elle ne construit pas des termes de référence organisée de manière préméditée pour fournir des résultats concrets avant la rediscussion des lignes budgétaires utilisées.

C'est l'évolution du projet qui provoquera l'évolution des moyens pouvant dans certaines lites être alloués et non l'engagement de moyens qui imposera le rythme et l'évolution des projets. Cela pour une raison simple : l'implication d'une ville du Nord ne peut que rester limitée en termes de budget, de temps passé, ..Seule la recherche de financements complémentaires auprès des organismes internationaux vient obliger les collectivités locales à faire leur une partie des problèmes liés aux solutions imposées par ces bailleurs de fonds.

Dans un jumelage ou un contrat de coopération décentralisée, c'est aussi la société civile locale qui évalue le processus et les résultats de l'acte de coopération avec des critères différents de ceux des organismes internationaux.

Ce qui est fondamental dans l'intervention partenariale d'une collectivité locale, c'est l'expérience profonde et intime qu'ont les élus et les techniciens municipaux de la nécessité simultanée de la prospective et de la programmation et de l'urgence du quotidien, du décalage entre la rationalité et la cohérence inhérentes à la plupart des démarches méthodologiques et les nécessaires adaptations qu'imposent la négociation sociale permanente,

Ils peuvent témoigner et comprendre les hésitations, les compromis. Ils peuvent accepter de fixer à un projet commun des ambitions qui peuvent être réalistes parce qu'ils connaissent eux-mêmes cette nécessité de prudence. Ils vivent l'expérience de la négociation locale, les arbitrages, et les adaptations permanentes qui s'imposent aux prévisions, aux calendriers, aux équipes, aux modes de financement, aux résultats attendus.

C'est pourquoi, il ne faut pas se tromper sur la signification de la coopération décentralisée. Elle ne doit pas être pour le système officiel de la coopération internationale et de l'aide au développement le moyen d'accéder à un vivier inépuisable et économique d'experts aguerris dans le domaine de la gestion locale ni l'espoir d'une nouvelle source de cofinancement de leurs propres projets dont les termes de références et les modalités de déroulement seraient intangibles.

La véritable plus-value de la coopération décentralisée est d'associer à une collectivité locale d'un pays en développement un partenaire qui prendra le temps de la connaître, qui pourra régler de manière ponctuelle mais rapidement efficace certains problèmes, qui l'assistera dans son organisation progressive en comprenant et en prenant en compte adaptations, hésitations, possibilités d'échec, qui l'aidera à grandir.

Ceci n'empêche pas la collectivité du Nord de mettre à disposition sa capacité d'expertise ou de financement pour aider une commune du Sud à rendre éligible un projet, mobiliser une assistance.

Parce que la coopération décentralisée se donne du temps, privilégie la connaissance réciproque, la confiance et le partage de problèmes communs même posés en termes très différents, elle est capable de donner aux collectivités des pays en voie de développement un référent, une base arrière, un tuteur qui aide à s'organiser à grandir.

Rien que pour cela la coopération décentralisée, mérite d'être encouragée. Elle n'est sans doute pas la réponse aux problèmes de la coopération, elle constitue en tout cas un état d'esprit, une démarche que les dispositifs de l'aide internationale devraient prendre en compte.

**François NOISSETTE :** Y a-t-il quelques questions à J.M. Tétart ?

**Mlle CHAPELIER :** Vous avez beaucoup parlé des municipalités en assimilant municipalités et collectivités locales, collectivités territoriales, mais qu'en est-il des autres collectivités territoriales françaises ?

**Jean-Marie TETART :** On m'a demandé de parler des enjeux pour les collectivités locales et j'ai effectivement parlé de municipalités car c'est mon expérience. Mais les Conseils Généraux, les Conseils Régionaux vont avoir, de la même façon je crois, à s'engager.

Ces collectivités ont un rôle possible d'appui aux initiatives des municipalités qui sont dans la région. Elles peuvent appuyer les initiatives, les rendre cohérentes et elles ont également un champ de compétences. En France, une région a des compétences en matière de transport interurbain, en matière d'aménagement régional, d'aménagement touristique,

et en matière d'éducation. Elle a donc une expérience que n'a pas la municipalité par le jeu de la décentralisation française. Un département a un autre champ de compétences.

Il y a dans le monde des niveaux d'organisation territoriale qui ont des compétences du même type. On parle de commune, on pourrait parler de districts ou de communautés urbaines : la communauté urbaine de Lille coopère notamment dans le champ du transport urbain à une échelle d'agglomération qui n'est pas la commune. Chacun doit aussi coopérer dans son domaine de compétences. Mais la région en France a quand même, en plus, un rôle d'appui aux initiatives locales dans tous les domaines.

**Question :** Je vous remercie d'abord parce que votre exposé était concis, clair et assez pratique. Il m'amène quelques réflexions : vous avez cherché à justifier le rôle de la coopération décentralisée comme si se posait le problème de sa justification et comme si elle n'était pas justifiée a priori comme l'est la coopération centralisée.

Je voudrais également faire une remarque : vous avez parlé de souveraineté et, en tant que citoyen, je suis gêné par le fait que quelqu'un d'autre que l'Etat exerce des prérogatives de souveraineté. Par ailleurs je ne vois pas la différence entre l'action des collectivités locales, dans ce que vous avez exposé, et l'action de ce que serait une ONG.

Si vous étiez mon maire et si vous veniez de mal exécuter une rentrée scolaire, si vous ne saviez pas assurer correctement l'éclairage dans ma ville, je serais en colère. Je vous dirais : faites déjà le travail d'organisation minimale de la ville et laissez le reste à une association, une ONG et subventionnez la, comme on fait avec les comités de jumelage qui existent déjà. En cela je trouve que la coopération décentralisée, dans tout ce que vous avez évoqué, vient en superposition des traditionnels comités de jumelage.

Enfin, pour ce qui est de la pérennité je ne suis pas convaincu. On vit dans un pays où il y a de l'alternance, où il y a du changement, et la pérennité de ce que font les collectivités locales n'est pas du tout assurée. Je ne voudrais pas donner d'exemples qui ont défrayé la chronique ces derniers temps et qui seraient polémiques mais il n'est pas acquis qu'une collectivité locale continue à subventionner une action avec le Mali ou le Sénégal.

**Jean-Marie TETART :** Je veux vous rassurer : ma rentrée scolaire s'est très bien passée et ce sans aucun problème.

J'ai parlé tout à l'heure de l'engagement d'une collectivité par délibération du Conseil Municipal : alors, ce n'est pas un maire qui s'engage mais une collectivité.

La délibération est prise par mon Conseil Municipal ou une Assemblée délibérante qui adopte à la majorité, qui vote un budget, qui exprime des objectifs et qui veut mettre en œuvre les acteurs locaux, y compris les ONG locales, y compris le comité de jumelage - car le comité de jumelage devient en fait, de plus en plus, l'opérateur de la coopération décentralisée. Ce n'est pas un comité de jumelage qui vit sa vie à part.

Je ne vois pas non plus pourquoi les comités de jumelage ou les associations viendraient simplement demander un chèque en blanc aux collectivités locales en disant : "donnez-nous des subventions pour agir au Mali, au Vietnam...". Nous ne sommes pas les mécènes de "Médecins du Monde" ; les collectivités locales ont pour justification d'intervenir dans le champ de compétences qui les concerne ; une ONG ne peut apporter toutes les compétences dans le domaine vécu de la gestion urbaine, de la négociation municipale. Une ONG a d'autres types de compétences.

L'idéal est de travailler de concert entre municipalités et les ONG spécialisées dans un domaine - car les ONG ont aussi leurs domaines. Dans le domaine urbain, je suis désolé, on n'a vu que récemment des ONG, des "Volontaires du Progrès", intervenir.

Quant à la souveraineté, je ne pensais pas souveraineté au sens juridique plein. Je dis qu'effectivement qu'aujourd'hui les collectivités locales, et la loi le reconnaît, peuvent développer des contacts extérieurs et des accords de coopération - et d'ailleurs le préfet effectue un contrôle de légalité a posteriori comme pour toutes les délibérations.

Elles veulent montrer, ne serait-ce qu'à leurs habitants, qu'elles sont capables d'une initiative extérieure et d'une maîtrise de ces initiatives. Mais elles ont la liberté d'avoir les contacts là où elles le veulent, je ne crois pas qu'il y ait eu actuellement de censure de la part des ministères. Elles se sont produites dans des situations graves, lorsqu'il y a guerre - je sais que pendant la guerre de l'Irak, il y a eu un certain nombre d'interdits, comme dans des pays tels que l'Afrique du Sud à un moment donné - mais pour le reste la plus grande liberté est accordée aux collectivités locales.

**François NOISETTE :** Encore une question ? Non ? Je vous remercie.

**Jean-Marie TETART :** Bien, merci.

**François NOISETTE :** C'était un exposé clair, qui ouvre bien le débat. Nous allons maintenant demander à Jean David Naudet de nous emmener à l'autre bout de la galaxie de notre sujet, de façon à circonscrire le périmètre.

Je vous laisse directement la parole, votre papier a déjà été lu par beaucoup et je crois que nombreux sont ceux qui attendent, depuis longtemps, de vous entendre.

## TROUVER DES PROBLEMES AUX SOLUTIONS

*Par Monsieur Jean-David NAUDET*

### **JEAN-DAVID NAUDET :**

Je travaille pour un centre de recherche franco-européen qui s'appelle DIAL et depuis deux ans environ, j'ai été impliqué dans un exercice coordonné par le Club du Sahel qui est un forum, c'est-à-dire un groupe de réflexions et de discussions entre donateurs et pays bénéficiaires.

C'est un forum qui traite de la coopération avec le Sahel et qui, à l'occasion de son vingtième anniversaire - il a été créé après la sécheresse des années 73/74 -, a décidé d'entreprendre un bilan de vingt ans d'aide au Sahel, une espèce de grande réflexion introspective sur vingt ans d'action dans la région Sahel.

Je vais vous présenter la part de ce bilan qui traite des critiques au fonctionnement, aux instruments et aux méthodes de l'aide. D'abord, il faut penser que ce que je vais dire concerne le Sahel. C'est un groupe de pays particuliers mais c'est sans doute relativement applicable aux pays qui ont un niveau d'aide extérieure très important - de 15 à 20% du PIB - et sans doute beaucoup moins vrai pour les pays africains qui ont un niveau d'aide beaucoup moins important en proportion de leur activité.

Deuxièmement, sur vingt ans d'aide au Sahel, ce n'est pas proprement le secteur urbain qui ressort comme le secteur qui a été le plus important dans cette coopération. Je ne vais pas essayer de transformer artificiellement l'exposé que je vais faire, mais c'est peut-être à la fois un défaut et un avantage de voir ce qui est propre au secteur urbain et ce qui est plus propre à l'action de coopération en général.

Trois mots encore avant de commencer, je vais m'atteler à critiquer le système et à mettre en avant ses insuffisances d'efficacité, à essayer de les comprendre, il faut donc bien avoir à l'esprit qu'une autre partie de la même étude est arrivée à un résultat qui relativise tout ce que je vais dire. C'est-à-dire que l'empreinte de l'action de l'aide dans la région sahélienne est évidente. Elle est évidente par de multiples réalisations concrètes, elle est évidente par de multiples résultats en matière de santé publique, en matière d'éducation, elle est évidente sans doute en matière de résultats appréciables en matière de prévention et de gestion des crises, en particulier de crises alimentaires. Ce sont des choses considérables qu'il faut bien avoir à l'esprit avant de regarder en détails les insuffisances.

Cette action significative évidente n'a pourtant pas su entraîner un effet de levier, comme on dit maintenant. Elle n'a pas su entraîner de multiples réalisations et les résultats n'ont pas provoqué un mouvement de progrès général et notamment d'élévation sensible des niveaux et des conditions de vie des populations.

Deuxièmement, l'exercice de l'activité de coopération laisse un sentiment d'insatisfaction qui est très partagé - nous l'avons ressenti très profondément et ce, autant chez les donateurs qui ne sont pas satisfaits de ce qu'ils font, que chez les bénéficiaires qui ne sont pas satisfaits de la manière dont l'aide fonctionne, et que chez les praticiens qui sont même les plus critiques et qui dénoncent les absurdités du système.

Alors, pourquoi ? Après tout, l'activité de coopération devrait laisser tout le monde content. C'est une activité, a priori généreuse, de redistribution. On pourrait s'imaginer que tout le monde est très content de faire ça, d'un côté comme de l'autre, or c'est le contraire qui se passe. Je crois que ça impose d'essayer de comprendre pourquoi et c'est l'exercice que nous allons entamer maintenant.

Ce qu'il faut voir c'est que la pratique de l'aide est extrêmement critiquée. D'abord du fait d'un constat général qui est celui du manque de durabilité et de prise en charge des apports extérieurs. C'est un constat quant à l'impact, l'efficacité de l'aide, mais je dirais que les critiques dépassent très largement ce constat en termes d'impact pour aller jusque dans le fonctionnement même du système et de sa pratique.

On peut résumer ça à travers deux constatations principales. La première est que l'aide est conduite par l'offre. C'est à dire que ce sont les donateurs qui sont largement dominants dans toute la pratique et l'attribution de l'aide. Dans le cycle de décision, depuis la conception, le suivi, l'évaluation, etc..., toutes les étapes sont dominées par le donateur. On arrive à un système où l'aide paraît souvent plus subie que voulue. Bien sûr, elle est voulue dans la mesure où elle est signée : il y a une acceptation formelle de tous les accords de coopération. Mais en fait dans le contenu, dans les méthodes, mais aussi dans les objectifs, on s'aperçoit souvent que l'aide apparaît presque subie et que si le système se perpétue, il ne peut le faire que par la mise en place et la prolongation de systèmes d'intéressement. Si on ne met pas en place ce système, on voit que les actions s'arrêtent d'elles-mêmes.

Alors cela signifie un dialogue difficile - puisque l'on parle de négociation -, entre les bénéficiaires qui se plaignent constamment de n'être pas suffisamment pris en compte et les donateurs qui ont l'impression que la négociation porte constamment sur les avantages et les systèmes d'intéressement plutôt que sur le fond.

Autre conséquence d'une aide conduite par l'offre : des instruments et des méthodes qui paraissent plus adaptés aux donateurs qu'aux bénéficiaires. Cette utilisation généralisée d'instruments à l'efficacité contestée, en premier lieu desquels le projet, a été critiquée depuis très longtemps sans qu'il y ait eu de grands efforts pour les remplacer.

La critique, réelle ou non, de méconnaissance du terrain, revient comme une antienne dans les évaluations faites.

De plus, on réprovoque des objectifs continuellement trop optimistes qui font montre d'une adaptation insuffisante aux situations locales.

Le deuxième point concerne plutôt l'ensemble du système d'aide. Ce dernier semble avoir, dans les pays sahéliens, des effets pervers qui sont bien connus mais que personne ne semble avoir en charge. Le premier de ces effets pervers est la déstructuration des systèmes institutionnels nationaux et locaux. Pourquoi ?

- multiplication des enclaves, des dérivations aux institutions sous forme de projets ou d'autres mécanismes ;
- des grilles salariales multiples ;
- des systèmes d'intéressement et de primes ;
- le drainage des compétences qui est très important dans le système d'aide ;
- des interventions ponctuelles qui durent quelques années et qui laissent des institutions à la dérive quand l'action d'aide se retire.

Tout ça à un niveau élevé concourt à une déstructuration institutionnelle des pays bénéficiaires qui est très nette, et je crois que l'on peut avoir la crainte que, les mêmes causes produisant les mêmes effets, ce qui s'est produit au niveau des institutions nationales puisse se produire au niveau des institutions locales.

Ceci provoque également un effet de saturation qui est très net dans certain pays. Trop de projets, trop d'initiatives, trop de conditionalités, trop de procédures, conduisent d'abord à une perte générale d'efficacité et à une saturation manifeste de certaines institutions bénéficiaires, notamment les institutions principales comme les ministères de l'Economie, de l'Agriculture... ces institutions qui sont amenées à devenir des gestionnaires d'aide avant d'être des institutions nationales ou locales.

Je ferai un parallèle avec ce que disait J. M. Tétart : c'est vrai que l'un des premiers devoirs des responsables, c'est d'aller chercher de l'argent à l'extérieur, mais il faut savoir ce qui se passe avant et après.

Troisième conséquence : un effet de dépendance et d'éviction. La présence d'une aide massive conduit à changer la rationalité des agents. Ceci conduit à des effets d'éviction - c'est à dire moins de fiscalité intérieure et plus de recettes extérieures -, à des effets de perte d'initiatives, de stratégies de passivité et de maximisation de l'aide qui sont bien connues.

Tout cela crée un climat qui est en fait très peu propice à une pratique réelle de participation, alors que par ailleurs le système d'aide prône la participation à tout va.

Alors pourquoi ces choses là, connues pour la plupart depuis longtemps et souvent diagnostiquées, n'ont pas été surmontées ? C'est une question que l'on peut se poser et à laquelle on a essayé de répondre. Notre réponse, qui est une hypothèse, c'est que l'on s'est concentré sur des pistes qui ne débouchaient pas, ce que l'on pourrait appeler de manière un peu sévère des fausses pistes.

Le constat est donc que l'on n'arrive pas à surmonter ces problèmes. Pourquoi ? Quatre types d'explication - qui valent ce qu'ils valent :

Premièrement, l'essentiel des efforts s'est porté sur l'analyse et le raffinement des stratégies. Si on fait l'historique des agences de coopération, on s'aperçoit effectivement d'une considérable réflexion sur les stratégies de développement.

Dans le même ordre d'idées, changer de priorité ne signifie pas changer de pratique. Il existe une critique fondamentale fréquente dans les pays bénéficiaires de l'aide au Sahel qui consiste à dire : « arrêtez avec les modes de développement ! ». Il me semble difficile d'arrêter, mais en tous cas, il faut prendre en compte le fait que l'on rencontre souvent les mêmes problèmes, quelles que soient les priorités.

Ces efforts sur les stratégies et les priorités sont bien évidemment importants, mais les critiques que j'ai formulées sur les fonctionnements de l'aide sont indépendantes des stratégies, et ce n'est pas dans ce sens-là que nous arriverons à améliorer l'aide.

Troisièmement, l'accent est de plus en plus fréquemment mis sur l'insuffisante capacité des institutions bénéficiaires. La politique actuelle de sélectivité que l'on veut prôner - réserver l'aide là où elle est efficace - est évidemment une politique marquée du plus profond bon sens mais qui est un petit peu unidimensionnelle. En poussant la logique,

on arriverait vite à la conclusion que les pays qui méritent le plus d'aide sont ceux qui n'en ont pas besoin parce que les pays les plus pauvres ne sont pas ceux qui ont les meilleures capacités. La question qui est posée est : qui doit s'adapter à l'autre ? Est-ce que ce sont les capacités des institutions bénéficiaires qui doivent s'adapter aux contraintes de l'aide ou l'inverse ? Il y a un dilemme derrière cela : est-ce que l'on doit prôner un système qui cherche à promouvoir des bons exemples isolés - les bons élèves que l'on nous propose toujours : des pays qui sont pauvres et vertueux, mais forcément peu nombreux - ou un système qui soit plus largement efficace dans un plus grand nombre de situations ?

Quatrièmement, l'adoption de mots d'ordre est insuffisante et simplificatrice. Encore une fois, la critique est un peu méchante car ils vont souvent dans le bon sens, mais ils se traduisent peu sur le terrain et sont souvent ambigus. Mais quels sont ces mots d'ordre ?

- participation ;
- coordination ;
- partenariat ;
- appropriation, etc...

Je ne vais pas m'étendre là dessus, mais un mot comme "participation" est curieux. Pourquoi demande-t-on aux bénéficiaires de participer au projet de l'aide et non pas au projet de l'aide de participer aux efforts nationaux ? On voit bien qu'il y a là renversement de la domination contenu dans ce mot de participation.

En essayant, cette fois-ci, de s'attaquer au sujet qui est la pratique de l'aide, on a retiré quatre leçons de l'examen de l'expérience Sahel.

La première leçon est la suivante : **construire des instruments plus souples et plus adaptés**. Le constat que tout le monde fait, c'est qu'il y a des actions préconçues qui sont appliquées dans diverses situations et qui se retrouvent à l'identique dans ces situations. C'est vrai pour l'ajustement structurel qui prône des réductions salariales dans tous les cas, quelle que soit la situation de départ, et c'est également vrai pour l'action des ONG en développement rural où on retrouve les mêmes actions dans tous les pays du Sahel dans des conditions assez différentes.

Il faut essayer de comprendre pourquoi. Notre réponse est que la cause réside dans le mécanisme de conception qui revient souvent à construire les problèmes autour des solutions disponibles, plutôt que l'inverse. C'est à dire que les solutions déterminent, dans la phase de conception, les problèmes que l'on va trouver sur le terrain à travers trois mécanismes que je vais essayer d'expliquer le plus simplement possible.

Premièrement, ça passe par les diagnostics. Les diagnostics passent souvent par les solutions que l'on peut savoir maîtriser ou mobiliser. Les diagnostics se font sur ce que l'on sait maîtriser : la discipline par exemple, où l'on sait qu'on va trouver des problèmes techniques quand on a le désir de trouver des problèmes techniques, des problèmes environnementaux, etc...

Ceci implique des mécanismes de technicisation des problèmes. Parce que justement, on maîtrise mieux les problèmes techniques que les problèmes institutionnels ou humains.

On a donc une espèce de «non-séparation» du diagnostic et de la solution qui conduit souvent à construire le problème autour de la solution.

Deuxième voie par laquelle cette inversion se fait : les méthodes qui sont inspirées de la planification par objectifs renforcent la tendance à la technicisation des problèmes et au découpage par objectif ou temporel des problèmes.

Mais tous les éléments d'incertitude, tous les éléments non maîtrisables, très nombreux dans les pays en voie de développement, ne rentrent pas dans le cadre d'une planification par objectifs et sont technicisés artificiellement.

Troisième mécanisme, les données des instruments conditionnent et contraignent, eux aussi, fortement les actions conçues : c'est le budget qui est souvent déterminé au départ, avant même le diagnostic ; c'est la durée ; c'est l'instrument lui-même et les contraintes instrumentales. On s'aperçoit finalement que l'analyse des problèmes passe souvent après la mobilisation des solutions. Ceci conduit à faire des instruments de l'aide des instruments qui relèvent plus du fonctionnement de l'aide elle-même que du développement. Autrement dit, les solutions retenues sont moins aptes à résoudre les problèmes qu'à faire fonctionner les instruments. Ceci crée une charge sur les institutions, en l'occurrence celles du Sahel, qui prend quelque fois le pas sur le développement. Beaucoup de gouvernements sont davantage mobilisés par la gestion des conditionnalités que par la gestion du développement. Un exemple sur les communes : on me dit que la Banque mondiale au Sénégal demande des plans à moyen terme sur cinq ans pour mobiliser son aide auprès des communes ; or des plans budgétaires sur cinq ans, je crois que les communes des pays développés n'en font pas : on a donc là, création d'un nouveau problème.

La tendance souhaitable, c'est **l'expérience naissante de démarches plus flexibles, des approches processus, des fonds plus souples**. Je ne vais pas m'étendre là dessus, parce

Que je crois que la description qu'a faite J.M. Tétart de la coopération décentralisée correspond bien à ça, qui consiste à ne pas partir avec des objectifs, des programmations budgétaires préconçues, etc....

Ce sont des démarches qui sont certainement satisfaisantes sur certains plans, mais très exigeantes et il n'est pas sûr que l'on a la capacité de les mener très souvent. Elles sont exigeantes et termes de capacités humaines, de temps, d'absence de visibilité et de décaissement – ce qui n'est pas évident pour un donateur.

Deuxième leçon : **renforcer les mécanismes d'expression d'une demande d'appui motivée**. Le constat est que dans le système d'aide lui-même, la demande des bénéficiaires joue un rôle mineur et que c'est l'offre qui est déterminante. En fait, on assiste à un renversement du système d'offre et de demande. C'est à dire que l'on a l'impression que ce sont les donateurs qui sont demandeurs, demandeurs de structures d'accueil, de partenaires...

Ce renversement à une grande cause, à mon avis : l'absence de contreparties. L'aide, l'aide projet en particulier, a pris l'habitude de fonctionner sans contrepartie, du moins sans contreparties financières réelles. Le projet devient donc un service gratuit, sans prix – ou un prix négatif – donc un service sans valeur dont on ne peut ni valider, ni hiérarchiser, ni évaluer la demande et dont il n'est donc pas étonnant qu'il soit fait une utilisation un peu désinvolte et excessive.

Deuxième aspect de ce mécanisme d'offre et de demande, une intermédiation très excentrée qui relaie l'offre, davantage que la demande. La tendance souhaitable, c'est **plus d'expression et de choix de la part des partenaires** – c'est une tendance de fond – et une **aide négociée plutôt qu'une aide octroyée** – une aide non gratuite en particulier.

Troisième leçon, **moins de visibilité pour plus d'impact**. La mise en œuvre des actions s'appuie souvent sur des circuits courts, des espèces d'enclaves entièrement contrôlées par les donateurs, et sur lesquels l'"ownership" est forcément faible, puisqu'ils sont justement construits pour minimiser l'intervention du bénéficiaire.

Ces circuits, qui sont des circuits budgétaires parallèles, des fonds de contrepartie, des projets, des mécanismes AGETIP...entrent en conflit avec le milieu institutionnel, tout d'abord parce qu'ils en sont des dérivations et des enclaves et ensuite parce qu'ils essaient d'assurer un niveau de résultats et de visibilité minimal. En même temps, ils entrent forcément en conflit avec tous les éléments d'incertitude du milieu d'intervention : c'est le dilemme entre la réalisation d'un objectif minimum et l'accompagnement d'une dynamique. Cette exigence de visibilité conduit également à une vision étroite des résultats de l'aide.

On était, dans une première phase de l'aide, dans une gestion par les ressources, c'est à dire que ce qui était le plus important c'était de décaisser et de montrer le degré de l'effort. On est en train de passer à une tentative de gestion par les résultats.

Il n'y a que la moitié du chemin qui est fait parce que les résultats sont vus du côté du projet et du côté du donateur. Quand on parle de l'efficacité de l'aide, il s'agit de l'efficacité du projet et du donateur. Je crois que nous avons encore besoin d'un renversement de perspective, c'est à dire de regarder les résultats globalement et de passer aux résultats vus du côté du bénéficiaire. C'est la seule façon de prendre en compte les effets de système dont je parlais tout à l'heure.

La tendance souhaitable est donc de redéfinir **les résultats de l'aide** : une aide efficace, ce n'est pas un projet efficace, parce qu'un projet efficace, ça peut consister à s'arracher les meilleurs cadres du pays d'accueil. Or tout ça a un effet finalement négatif. Il faut donc rechercher une imputabilité collective de l'aide avec des instruments qui n'existent d'ailleurs pas encore – les évaluations globales sont encore très rares.

Quatrième et dernière leçon, **sortir d'une logique d'urgence et de crise pour accompagner le développement**. Cela concerne peut-être plus particulièrement le Sahel qui est fortement marqué par un contexte de crise climatique potentielle.

Le constat est : tout est urgent, tout est prioritaire – avec les conséquences que l'on devine. Je crois qu'il faut reconnaître que les ambitions de la coopération sont diversifiées. Il y en a qui consiste à prévenir et gérer les crises – les crises climatiques dont je parlais, mais aussi les crises financières. Une autre ambition est de réaliser des apports ponctuels, une infrastructure par exemple, et une autre encore est de construire des capacités. Tout cela appelle des instruments qui sont différents et des contraintes instrumentales qui sont parfois conflictuelles. Pour gérer une crise, on est parfois amené à prendre le contrôle de la situation par des instruments qui existent. Si l'on se fixe comme objectif, en même temps, de construire les capacités avec des instruments qui consistent à prendre le contrôle, on est alors dans une ambiguïté instrumentale, dans un conflit instrumental qui ne conduit à rien de bon. Je crois que l'on a montré que dans la gestion des crises, le système savait parfois

prendre ses responsabilités, mais la tendance souhaitable est ici un **réel effort d'innovation instrumentale**.

Quelques mots de conclusion : en ce qui concerne le Sahel, il faut rappeler, une fois de plus, que l'aide a eu de nombreux résultats, mais on peut dire que l'aide a souvent failli par excès. Elle a été trop centrale, elle a pris une trop grande place dans les pays bénéficiaires et la soif d'aider, la soif de décaisser, la soif de réformer l'ont souvent emporté sur les fragiles équilibres et sur la volonté d'accompagnement des évolutions.

J'ai condamné les slogans tout à l'heure, mais je vais quand même en retenir deux. Le premier serait **davantage de maîtrise de l'aide de la part des pays partenaires**. La question de savoir comment reste posée. Je crois qu'il faut reconnaître qu'elle est actuellement très faible et je reviens sur ce que disait J.M. Tétart tout à l'heure : sans doute est-il naturel et tout à fait sain que les autorités locales ou nationales aient la préoccupation de mobiliser des ressources extérieures, mais uniquement si ça s'inscrit dans une stratégie d'essence nationale ou locale et si elles ont la maîtrise de ces interventions extérieures ; or ce n'est pas toujours le cas.

Mais mettre uniquement l'accent sur la maîtrise, c'est comme le mettre uniquement sur l'insuffisance capacité des bénéficiaires : ça ne peut être valable que si l'on fait un effort dans l'autre sens.

L'autre slogan que je retiendrai est : **davantage de retenue de la part de ceux qui font de l'aide**, c'est-à-dire savoir se retenir, mais aussi changer les règles du jeu, mettre davantage de garde fou et de contraintes - j'ai cité la contrepartie, c'en est une -, dialoguer davantage - les règles du jeu ne sont pas discutées -, davantage de proximité et davantage d'écoute, davantage de temps aussi. Et l'une des premières conditions pour pouvoir écouter, c'est déjà de s'arrêter de parler.

**François NOISETTE** : Je vous remercie. Malgré cette dernière conclusion, vous avez peut-être des questions ?

**Michel GERARD** : Une des difficultés que je vois, une des tendances que vous décrivez très bien, concerne la gestion démocratique de l'aide. Je prends le cas de l'aide bilatérale de nation à nation : il faut continuellement revenir vers une instance démocratique qui juge de l'aide. Cette dernière tire, pour juger de l'aide, ceux qui ont à se faire les avocats de cette aide vers les défauts que vous avez énoncés.

Au fond, l'aide que vous décrivez est un peu l'aide des parents aux enfants, qui se fait malgré toutes les difficultés qu'on rencontre, dans le silence et la discrétion, alors que dans une gestion démocratique, c'est très difficile de gérer l'aide de cette manière, car il faut continuellement répondre à des gens qui disent : "mais ce sont nos impôts, qu'en faites-vous ?". Il y aurait donc tout un travail de l'opinion des pays donateurs à faire dans ce sens là.

**Jean-Louis VENARD** : Juste pour prolonger ce que vient de dire Michel. Si l'on écoute bien la conclusion, la part de l'aide publique au développement qui devrait être consacrée à payer des Français qui ont géré l'aide ne devrait faire que croître au détriment de l'APD qui va faire des travaux, des objets visibles... Et ça, c'est très difficile à expliquer aux députés qui siègent au conseil, parce qu'en général, une des principales critiques que les gens font

quand on dit que l'aide ne marche pas consiste à dire qu'elle est déjà trop tournée vers l'aide à l'aide. Or, ce que vous nous proposez, c'est encore plus d'aide à l'aide.

**Jean-Marie BUTIKOFER** : Y a-t-il des différences entre les bailleurs de fonds ? Vous parlez de l'aide comme si elle était homogène, mais est-ce que la Banque mondiale, la Caisse française de développement, l'Union européenne, les villes ou les ONG ont les mêmes défauts que ceux que vous avez cités ?

**François NOISSETTE** : Des réactions déjà ?

**Jean-David NAUDET** : Oui, quelques mots s'il en est besoin. Je ne suis pas sûr, à propos de la gestion démocratique de l'aide, de bien comprendre votre question, mais il me semble que le problème des contreparties relève un peu de la même optique, à savoir que quand un projet est financé à 100% par un donateur, il lui appartient de fait et ce, quoi qu'on en dise et quoi qu'on fasse pour faire croire qu'il appartient au pays.

Quand une institution, comme certaines institutions au Sahel, est financée à 100% par les donateurs, elle appartient forcément au donateur. Il me semble que si l'on arrivait plus souvent - ça existe déjà bien entendu - à des montages où il y a 70% de fonds extérieurs et 30% de fonds locaux, la propriété du projet changerait de nature. Mais je ne sais pas si ça répond à votre question.

**Michel GERARD** : Précisément, votre argument est un des arguments qui a beaucoup servi, en particulier aux anglo-saxons, pour défendre l'aide par prêts. De fait, pour des pays qui sont déjà assez développés, comme l'Indonésie, ces contributions incitent les bénéficiaires à étudier le moindre détail du projet, mais pour des pays comme ceux dont vous nous avez parlés, les contributions locales sont quelquefois très pénibles et très difficiles.

**Jean-David NAUDET** : Sur les autres questions et notamment sur celle de J.L.Venard concernant la part des réalisations sur l'accompagnement, je dirais qu'effectivement, si l'on suit les recommandations qui sont faites, on risque de faire de l'aide qui sert uniquement à s'autogérer, une espèce de système qui tourne en rond. J'en tire deux conclusions : la première, c'est qu'il faut continuer largement à faire ce qu'on sait le mieux faire. Il y a de nombreuses choses que l'on sait bien faire : tout ce qui est très technique, ce qui par nature est ponctuel, ce qui est très spécifique comme les infrastructures, les campagnes de santé publique.

Quant à l'accompagnement, les conclusions de l'action idéale sont extrêmement exigeantes. Ce qu'il faut savoir c'est s'il faut le faire ou s'il faut dire : "non, ça c'est trop exigeant, on n'arrivera pas à le faire.". Moi je ne pense pas, par exemple, que la Communauté européenne puisse mener des actions d'accompagnement, d'animation rurale de façon très satisfaisante, mais peut-être que les ONG peuvent le faire. Il faut voir qu'il y a plusieurs objectifs ; certains demandent beaucoup d'accompagnement et sont très difficiles à atteindre, il faudrait donc peut-être les faire moins largement. En revanche, il y en a d'autres que l'on sait atteindre et qu'il faudrait peut-être privilégier. Ce sont des idées personnelles mais je pense, effectivement, qu'il ne faut pas mobiliser quatre assistants techniques par villageois pour adapter le plus possible l'aide à la demande.

Un dernier mot très court concernant les bailleurs de fonds : l'étude a justement cherché à appréhender le système dans sa globalité et concerne essentiellement les grands donateurs bilatéraux et multilatéraux.

**Evelyne LYONS** : Par rapport à la différence entre les donateurs et la possibilité d'évaluer les impacts sur les différentes personnes concernées par un projet, j'ai l'exemple de la délégation du service des eaux à Buenos Aires qui a marqué pour nous la première expérience de projet urbain dans les villes en développement. A cette occasion, la Banque mondiale a récemment fait une étude pour mesurer les impacts de cette délégation sur l'ensemble des acteurs concernés. Il s'agit peut-être d'un nouveau type d'évaluation plus ouvert.

**François NOISETTE** : Deux dernières questions ?

**M. NOUGUEREDÉ** : Est-ce que l'aide, dans sa majorité, n'a pas pour premier objectif d'ignorer la dimension culturelle, de façon à intégrer dans un moule dominant les systèmes de développement et les systèmes économiques ?

**Stéphane PLISSON** : Après l'étude que vous avez faite, j'ai une question assez générale et personnelle : est-ce que vous ne pensez pas qu'une partie du problème vient de la difficile clarification des objectifs de l'aide et quel est selon vous l'objectif principal de l'aide - s'il y en a un ?

**Jean-David NAUDET** : Les deux questions sont un peu dans la même optique. Je ne pense pas qu'il y ait d'éléments de machiavélisme dans l'aide ; le système d'aide c'est au contraire une grande pagaille. A côté de ça, il existe des objectifs commerciaux ou politiques qui sont une réalité que personne ne peut ignorer. Ils sont quand même beaucoup moins présents au Sahel que dans d'autres coins du monde.

Ce que l'on a voulu montrer par ailleurs dans notre étude, c'est que même lorsque l'on est bien intentionné et que l'on essaye de faire du développement, il y a des valeurs que l'on a envie de promouvoir. Mais même quand les îlots du système essaient de faire leur travail de développement de la manière qu'il croit devoir le faire, ils rencontrent d'énormes difficultés qui sont celles que l'on a essayées de décrire. Cela dit, il y a aussi le problème de promotion des valeurs. Le système d'aide est un système qui essaye d'attirer un certain nombre de pays, pour le meilleur et pour le pire, vers des formes d'universalisme.

**François NOISETTE** : Merci. Je vous propose maintenant de faire une pause pendant laquelle sera projeté un film sur le programme de coopération menée par le GRET à Fortaleza, Brésil, impliquant largement les acteurs locaux.

## ENJEUX ET PARTICIPATION DES CITOYENS

*par Messieurs Louis LHOPITAL et Bruno GUERIN*

**François NOISETTE :** Nous avons vu les bénéficiaires, mais nous n'avons pas forcément vu tout le dessous des cartes et c'est ce que nous allons demander à Messieurs Lhôpital et Guérin qui ont des expériences d'ONG. Ceci va nous permettre de mettre en évidence un certain nombre de leçons et de difficultés. Ce n'est pas forcément simple.

**Louis LHOPITAL :**

Je suis chargé de programme urbain à l'Association française des Volontaires du Progrès et m'occupe de ce que l'on appelle les "projets de quartiers" dans différents pays d'Afrique. Je vais essayer de faire cet exposé en présentant des éléments d'illustration de ce que peut être le problème des différents intérêts dans l'enjeu de la négociation et ce qui est relatif à la participation. Pour cela, j'ai choisi un projet que certains connaissent ici, projet qui se situe en Côte d'Ivoire, financé par la Banque mondiale, et qui s'appelle le PACOM, Programme d'Appui à la Conduite des Opérations Municipales.

J'ai choisi ce projet parce qu'il fait partie de toute une évolution, de toute une réflexion sur les démarches de projets de quartiers et sur les systèmes d'accompagnement social. C'est également un des premiers projets qui a choisi, à tort ou à raison, de reconnaître l'accompagnement social comme une fonction spécifique et de faire appel à un opérateur social - l'AFVP. L'autre raison, c'est qu'il s'agit d'un projet central au niveau de l'Etat ivoirien, mais qui s'adresse aux communes et qui introduit des conditions de recevabilité selon des aspects et des modalités participatives.

Ce projet se veut participatif - je crois qu'il serait intéressant de revenir sur le mot participation par rapport à la façon dont on l'a esquissé tout à l'heure dans l'intervention de J.D. Naudet. En fait, ce projet recherche une implication de tous les acteurs, et notamment de la population, à toutes les étapes du processus, de l'identification à la programmation, de la programmation à la décision de mise en œuvre et de la mise en œuvre à l'évaluation. C'est donc tout un cheminement avec en perspective les aspects de gestion urbaine.

Je vais essayer de résumer le PACOM de façon assez succincte de manière à planter le décor. Les objectifs généraux du projet portent surtout sur la réhabilitation et l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers sous-équipés et précaires. Il s'agit d'une certaine forme d'appui aux projets des communes. Le volet d'opérateur social qui nous intéresse a deux aspects : un premier qui concerne quatre quartiers prioritaires Grand Campement, Koumassi, PK 8 - les deux se situant à Abidjan -, Bardo à San Pedro, énorme quartier sous-équipé, et Banco à Bouaké : où, il s'agissait de procéder à une opération de réhabilitation de quartier.

Le second aspect du projet consiste, en réponse aux demandes des communes, à traiter les demandes et y répondre avec un accompagnement social à géométrie variable. Cette fonction spécifique définie par le projet a été appelée "Maîtrise œuvre Sociale". Il s'agit en fait d'un dispositif qui va animer toute la concertation, introduire les éléments des différents acteurs pour qu'ils débouchent sur des accords, des contrats, une négociation de

programme et qui va aussi, au niveau de la mise en œuvre, introduire des modalités participatives, contributives, des populations.

Un autre aspect important du projet porte sur les conditions de financement concernant les réhabilitations. La Banque mondiale - je schématise très brutalement - apporte 90% et les communes 10% des contributions. Ces 10% peuvent également être apportés par les populations sur un certain type d'ouvrage comme les équipements de proximité qui vont relever d'une maîtrise œuvre sociale déléguée.

A partir de ce projet, je ferai deux types d'observation : la première consiste à faire l'inventaire des différents acteurs pour voir quel est leur intéressement au projet. La seconde est de mettre ces intérêts en parallèle avec les bénéficiaires et les résultats de ce processus participatif d'accompagnement social. Que retire-t-on du projet et que retrouve-t-on des intérêts initiaux des différents acteurs ?

Les différents types d'acteurs je les énonce comme étant l'Etat, en l'occurrence la Côte d'Ivoire, les bailleurs, en l'occurrence la Banque mondiale et les collectivités locales, les bénéficiaires, habitants et usagers. Autre acteur : les opérateurs sociaux, avec une distinction entre ce qui relève des opérateurs Nord et des opérateurs sud, car les logiques d'intérêt ne sont pas tout à fait identiques et c'est intéressant de voir comment elles se croisent ou ne se croisent pas.

Le premier couple d'acteurs est formé par l'Etat et les bailleurs. Un certain nombre d'objectifs généraux sont affirmés : lutter contre la pauvreté, assurer le développement économique, réhabiliter grâce à un certain nombre d'équipements et rentabiliser au mieux les investissements introduits dans le projet et ce en termes d'adéquation - choix des ouvrages et programmation de ce qui va être fait. Ils répondent à une réalité de la demande en termes de gestion ultérieure des équipements et des ouvrages, des services qui peuvent être développés dans le cadre de ce projet, de maintenance des infrastructures, de voirie... C'est là qu'apparaît le terme de participation car on demande à l'ONG d'introduire cette adéquation des ouvrages dans la programmation, d'assurer la cohérence de ce type d'ouvrage du point de vue des habitants et des usagers.

Le problème que rencontre le bailleur est un problème d'organisation de la maîtrise d'ouvrage. Dans le cas présent, elle se situe à deux niveaux : au niveau de l'Etat et au niveau des collectivités locales. Je crois que la hiérarchisation entre les deux n'a pas posé de problème mais l'organisation de la maîtrise d'ouvrage au niveau des organismes de tutelle d'Etat qui vont l'assurer a fait l'objet de nombreux tiraillements et principalement entre le ministère de tutelle - principal dans ce projet -, le Ministère de l'Intérieur, dont relèvent les collectivités locales et qui assure de fait la tutelle, et le Ministère de l'Équipement, du logement et du cadre de vie, en fait le Ministère de l'Urbanisme qui assure certaines prérogatives dans le projet.

Il y a un certain nombre de bénéfices matériels, financiers, directs ou indirects, mais il y a également un certain bénéfice politique, de pouvoir, très sensible entre les pouvoirs qui s'expriment au niveau du Ministère de l'Intérieur et des collectivités locales, et ceux - beaucoup plus techniques - du Ministère de l'Urbanisme qui avait en charge, à travers les aspects de planification urbaine, tous ces phénomènes de réhabilitation de quartiers. Ce qui a permis au processus participatif d'être cautionné.

Un point assez intéressant est le problème que rencontre actuellement le bailleur principal avec l'Etat sur le choix des quartiers. Dans le choix des quartiers qui vont être pris en compte est apparu le problème des quartiers réguliers et irréguliers. Ainsi, dans les normes et les dispositions initiales de la Banque sur la prise en compte des quartiers, il est spécifié que ne pouvaient être pris en compte que les quartiers et des modes de réhabilitation qui assuraient le relogement des personnes déplacées, soit en interne, soit en proche périphérie. Cette condition a provoqué un certain décalage avec le gouvernement ivoirien qui, lui, souhaitait, dans les processus de réhabilitation des quartiers, pouvoir reloger les personnes sur des trames assainies qui se trouveraient ailleurs. A partir de là, il y a eu une séparation assez nette entre la Banque et l'Etat et une certaine confusion au niveau du terrain, ce qui a relégué, de façon un peu trouble, le processus de régularisation des personnes en situation irrégulière sur les quartiers au second plan.

Concernant les collectivités locales, je pense que l'intérêt principal réside dans un apport financier de 90% sur les investissements d'ouvrage, ce qui est appréciable et apprécié. Dès lors, les modalités et les conditionnalités concernant les processus participatifs sont respectées au moins sur la forme. Ces collectivités sont également très soucieuses, concernant l'aspect participatif, de savoir à quelle population l'on va s'intéresser et comment ça va se passer au niveau des sous-quartiers et de certaines couches de populations immigrées.

Quand on discute avec le personnel des services techniques municipaux, on a un son de cloche un peu différent de celui des élus des collectivités locales. Eux sont très fortement sous tutelle de leur hiérarchie politique mais ils envisagent les choses de façon assez pragmatique. Ce qui est clair, c'est que pour eux, les modes d'intervention ou les processus participatifs tels qu'on les présente initialement, ne veulent pas dire grand chose. En revanche, si l'on parle de choses concrètes comme la gestion de bornes fontaines, on rentre assez vite dans le vif du sujet. Ce qui m'est apparu très clairement, c'est que les responsables des services techniques souhaitent avoir une certaine fluidité dans la négociation avec les habitants et envisagent assez peu les choses sous l'angle théorique de la participation.

Parlons maintenant des habitants/usagers. Ce qui est très important, ce sont les stratégies d'implantation et d'occupation, ressort essentiel de leur motivation et de leur adhésion au projet.

Cette question de stratégie se manifeste au niveau des propriétaires réguliers et irréguliers et dans le rapport propriétaires et locataires. En fait, quand on est dans le cadre de la réhabilitation, ce sont ces stratégies d'implantation qui vont fédérer les questions principales. La question des ouvrages et des équipements se pose après.

Les opérateurs sont ceux qui s'inquiètent le moins de la durée du projet. Par rapport aux autres, la pression de la durée se fait moins sentir. C'est une particularité qu'il est intéressant de noter.

Néanmoins, les opérateurs sont confrontés à deux types de problèmes. On demande en effet aux ONG de canaliser l'expression des habitants et d'aboutir à des résultats et des consensus. C'est une demande des bailleurs qui n'est pas toujours facile à satisfaire et qui amène les ONG à se professionnaliser en la matière et à trouver des moyens de réponse

cadrés, détaillés et précis. D'un autre côté, ces mêmes opérateurs sont soucieux, de par leur image de marque associative d'ONG de développement, de correspondre à leur éthique réelle. La question se pose alors de savoir s'ils ne sont pas, d'une certaine manière, instrumentalisés. Je tiens toutefois à différencier les ONG du Nord et celles du sud dans le sens où les premières sont davantage confrontées au problème de l'image de marque, de la répercussion extérieure que peuvent avoir leurs actions et la façon dont elles seront appréciées, jugées et décortiquées.

Ce que l'on peut dire aussi du présent projet, c'est que tous ces acteurs communiquent très mal. Les quiproquos et les incompréhensions sont multiples, ce qui est extrêmement caractéristique. Il existe des problèmes de langage qui supposent de réels réajustements et un travail important sur les questions de supports de communication et d'information.

Alors au total, quels sont les bénéfices et les avantages du projet ? En fait, au niveau de la programmation des ouvrages, les éléments de concertation et d'échange ont porté notamment sur le choix des sites. Dans un quartier choisi, il y a toujours des problèmes de sous-quartiers et de sites prioritaires qui se posent. Là dessus, on arrive à des résultats.

Concernant les ouvrages, tout ce qui est voirie et tout ce qui relève de la maîtrise œuvre communale, les seuls problèmes se posent lors de la détermination des priorités. Je pense qu'il y a une qualité de programmation qui ressort globalement de ce projet.

Au niveau financier, la contribution des habitants est très faible, de l'ordre de 5 à 10% de ce sur quoi on peut compter.

Au niveau de la mise en œuvre, c'est plus complexe, notamment concernant les qualités d'exécution. Les montages de suivi de mise en œuvre sont très complexes et très difficiles à maîtriser. Les questions de délégation d'exploitation dans les services sur l'eau, les équipements de quartier sont parfois difficiles à faire comprendre aux habitants.

Tout ça pour dire qu'on ne peut pas affirmer que ce type de démarche simplifie vraiment les choses et que les résultats que l'on peut avoir peuvent être considérés comme relativement maigres par rapport à ce que l'on pouvait en attendre.

Si je termine par un bilan qui peut paraître relativement négatif c'est surtout pour dire qu'il ne faut pas minimiser les difficultés et les obstacles. Les insatisfactions que l'on peut avoir sur les résultats relèvent aussi d'une mauvaise compréhension des éléments initiaux du problème :

- la demande doit être traitée, c'est à dire qu'il faut un véritable échange, ce qui suppose du temps et des gens capables de la traiter ;
- lorsque l'on a une demande identifiée et élaborée, il faut qu'elle puisse se négocier ;
- la question de la représentativité n'est jamais acquise d'emblée ;
- il faut éviter de croire que lorsqu'une dynamique sociale est enclenchée elle continuera d'elle-même ;
- les modes d'intervention sont trop complexes, il convient de les simplifier.

En conclusion, je dirai que l'enjeu qui se situe derrière cet accompagnement social est un problème d'organisation communautaire et sociale et à la façon dont celle-ci s'intègre ou non dans une organisation institutionnelle. En fait, je pense que les acteurs ont

besoin d'être organisés. Les structures communautaires qui existent dans les quartiers sont peu évolutives, les activités économiques restent très informelles, les collectivités locales sont peu expérimentées dans l'usage des prérogatives de la décentralisation nouvelle, les phénomènes de régulation sociale ne peuvent être assumés par l'Etat seul... L'enjeu principal qui transparait au travers de cette réhabilitation est donc celui de savoir comment utiliser une organisation sociale qui sera le vecteur principal du changement.

**François NOISETTE :** Merci. Bruno Guérin est, lui, plus centré sur l'expérience propre du SAN d'Evry Nous lui avons demandé de réfléchir à la façon dont les communautés immigrées impulsent la coopération décentralisée et aux problèmes qu'elles rencontrent, en tant que monteurs de projets, dans leur pays d'origine.

## **Bruno GUERIN :**

Je suis un peu embêté car Louis m'a volé quelques-unes de mes conclusions. Je voudrais juste vous rappeler le cadre de notre coopération. C'est une coopération décentralisée entre deux collectivités territoriales, ce qui signifie que notre premier partenaire et interlocuteur au Mali, c'est la municipalité de Kayes. C'est la première différence avec les ONG.

Je vais vous parler d'un projet qui a démarré en 1994, projet de construction de 400 puisards et aires de lavage individuelles dans la ville de Kayes - environ 60 000 habitants, 4000 concessions. 400 puisards ce n'est pas énorme mais c'est un début.

Quelle est la genèse de ce projet ? La demande a été faite par notre partenaire donc par la municipalité de Kayes. La méthode de travail que l'on essaye de mettre en place à chaque fois est la suivante : à chaque sollicitation de la municipalité, nous faisons faire une étude des besoins pour voir la réalité des sollicitations ce qui nous permet d'enclencher une dynamique avec tous les acteurs potentiels.

Pour faire faire cette étude, on essaye de s'appuyer sur les compétences locales, quand elles existent. Là, en l'occurrence, on s'est appuyé sur les services déconcentrés de l'Etat malien, les services de l'hygiène. Pour mener cette enquête on a demandé à ces services de travailler eux-mêmes en liaison avec des opérateurs locaux qui sont des Groupements d'intérêt Economique que nous soutenons depuis cinq ans dans le domaine de l'assainissement, et plus particulièrement dans le domaine de la collecte des ordures ménagères dans la ville de Kayes. Nous atteignons ainsi un des objectifs que nous avions à l'époque sur ce projet : faire des GIE des opérateurs en assainissement au niveau de leur quartier.

Une fois que l'étude a été faite, il y a eu négociations et résultats. Il y a donc eu des négociations avec la municipalité et un dossier a été monté avec l'appui des services de l'hygiène de la ville de Kayes et soumis à un bailleur de fonds, en l'occurrence la Mission française de Coopération via les Fonds Spéciaux de Développement. Nous avons fait comme tout le monde, nous nous sommes dit : "un puisard et une aire de lavage ça coûte à peu près tant ; durant l'enquête, les enquêteurs ont senti un intérêt certain de la part des populations pour ce type d'ouvrage, elles seront donc prêtes à investir 30%, ce qui nous donnera un taux d'autofinancement d'environ 30%". Ces 30% se répartissaient pour nous à égalité entre valorisation de main œuvre et apport financier réel avec l'idée que les populations s'intéresseraient ainsi vraiment à ce qui se ferait.

Autour de ce projet, on a un certain nombre d'acteurs : la municipalité qui dans un premier temps a fait la demande et qui devait participer à la mobilisation et la sensibilisation des populations via les chefs de quartiers ; les services déconcentrés de l'Etat ; les GIE ; les populations et nous, en tant que bailleurs et opérateurs sur ce projet là.

Examinons maintenant les intérêts de chacun, ou plutôt la manière dont nous avons analysé cette première phase.

Concernant la municipalité, comme l'a dit J.M. Tétart, le maire était ravi de valoriser une action qui ramenait 400 000 francs français, non pas dans les caisses de la

mairie parce que la mairie n'a pas géré ce financement, mais néanmoins destinés au développement de la ville.

Mais aujourd'hui, nous sommes en plein combat politique au Mali puisque ce sont les élections municipales - ça fait un an qu'elles sont repoussées, mais ça fait un an que l'on est en campagne municipale - et l'on se rend compte que l'équipe municipale ne valorise pas du tout les actions qui ont été faites par le jumelage. Nous nous demandons donc où était réellement l'intérêt, le maire a-t-il simplement oublié de valoriser cet apport ou l'intérêt se situe-t-il ailleurs ? Nous n'avons pas la réponse.

L'intérêt des services déconcentrés de l'Etat était peut-être d'une certaine manière un intérêt de survie puisque le Mali est actuellement dans une phase de décentralisation, de transfert des compétences de l'Etat vers les communes et à terme vers les régions. On peut donc penser que certains services de l'Etat ont l'impression que toutes leurs prérogatives sont rognées et ils ont un peu de mal aujourd'hui à se positionner par rapport à l'ensemble des acteurs du développement dans le pays.

Les GIE avaient des intérêts relativement simples : premièrement, continuer à se positionner en tant qu'opérateur incontournable dans le domaine de l'assainissement dans la ville de Kayes et deuxièmement, avoir une activité supplémentaire pour vivre mieux.

L'intérêt des populations, compte tenu du fait qu'elles ont participé financièrement et que l'on a eu plus de 800 demandes (pour 400 puisards prévus), on suppose que l'on a "tapé juste", un peu au hasard il faut bien le dire, et qu'il réside dans l'assainissement de leur contexte.

Quant à l'intérêt de notre jumelage/coopération, c'était de mener un projet en réussissant à impliquer l'ensemble des acteurs intervenant dans ce domaine (autorités municipales et traditionnelles, services déconcentrés de l'Etat, opérateurs économiques locaux et populations), et le mener le mieux possible pour l'intérêt des bénéficiaires. C'était également de voir si l'on pouvait valider notre démarche de travail avec la mairie.

C'est un projet qui, apparemment, est relativement positif mais il y a quand même eu un certain nombre de problèmes.

Le premier c'est que, très rapidement, la municipalité s'est un peu désengagée, dans le sens où les réunions qui étaient prévues avec les chefs de quartiers et le travail de sensibilisation n'ont pas été faits.

Les services de l'hygiène ont rempli le rôle qui leur était assigné qui était aussi un rôle de sensibilisation et de mobilisation.

Les GIE ont bien rempli leur rôle, si ce n'est que nous avons eu un certain nombre de dérapages qui nous ont obligés à les recadrer à un moment donné, puisque l'on s'est rapidement aperçu que certains matériaux disparaissaient des chantiers et que le parpaing qui était prévu était remplacé par de la brique - évidemment au détriment du bénéficiaire.

Les populations ont bien joué le jeu et nous, nous n'avons pas assez assuré le suivi de ce chantier là car il nous a fallu un certain temps pour nous rendre compte des dysfonctionnements.

L'un des problèmes principaux que nous avons rencontrés sur ce chantier et qui a fait l'objet de toute une négociation par la suite, c'est le problème de la communication

interne/externe. On s'est rendu compte qu'il n'y avait aucune communication entre le maire et son conseil municipal, que ça ne fonctionnait pas entre la mairie et les autres intervenants, ni entre les services de l'hygiène et les GIE alors que ces gens auraient normalement dû être très proches, vu les modalités opérationnelles - ils étaient quasiment côte à côte sur le terrain. En revanche, ça fonctionnait très bien entre tout le monde et nous, puisque nous diffusons toute l'information et que, chaque fois qu'il y avait un problème, nous étions sollicités.

Un des gros enjeux de la seconde phase, puisque nous avons sollicité un nouveau financement auprès de la Coopération française pour une nouvelle tranche de 400 puisards, ça a donc été de mettre en place les outils de concertation qui permettraient de fournir la même information à l'ensemble des acteurs et si possible au même moment. Nous partions de l'idée qu'à partir du moment où chaque intervenant, y compris le bénéficiaire, peut avoir accès à l'information, il peut y avoir une sorte d'autorégulation qui se met en place entre les différents intervenants.

La stratégie que nous avons mise en place pour permettre une meilleure diffusion de l'information a été double :

- faire entrer un nouvel intervenant dans ce projet : une radio locale, privée, avec laquelle nous avons l'habitude de collaborer et avec laquelle nous passons, chaque année, une convention pour la réalisation de 50 émissions. Il y a des émissions techniques, thématiques. C'est une sorte de "Téléphone sonne" qui donne parfois des émissions assez puissantes, en l'occurrence sur l'assainissement, on a eu des émissions où étaient présents le maire, les services de l'hygiène et les GIE. Les gens téléphonent pour parler de leur vie quotidienne. Cette radio permettait également de diffuser très fréquemment les conditions d'octroi d'un puisard, les caractéristiques du contrat, les modalités d'inscriptions...
- mettre en place une réunion de concertation semestrielle sur ce projet où se retrouvent tous les intervenants.

Cette seconde phase est en cours de réalisation, je ne peux donc pas vous en faire une évaluation. Il semblerait quand même que ça fonctionne un peu mieux, mais je ne m'avancerai pas davantage.

Je voulais aussi vous parler rapidement d'un second projet pour vous montrer quelles peuvent être les affaires des négociations. La Coopération française a mis en place un programme expérimental sur la gestion de l'eau dans un certain nombre de pays du Sahel. Nous avons postulé pour avoir un financement sur ce programme là avec deux autres coopérations décentralisées françaises au Mali. Il y a donc trois villes françaises et trois villes maliennes qui se sont associées pour postuler sur ce programme.

Nous avons obtenu un financement mais à l'heure actuelle, nous sommes quasiment dans l'incapacité de réaliser la seconde phase de ce programme, la première étant une étude du milieu sur les modes existant dans nos villes jumelles, ce qui a été très bien fait. La seconde phase consiste aujourd'hui à mener une négociation avec nos partenaires maliens, donc la municipalité, et à mettre en place des actions à tester et à valider plus tard. Or, ça fait maintenant plus d'un an que le Mali est en période préélectorale pour les Municipales qui ont été repoussées à trois reprises. Depuis le mois de juillet et selon la constitution malienne, il n'y a plus d'élus municipaux dans les municipalités et les

Conseils municipaux ont été remplacés par des délégations spéciales formées de fonctionnaires.

Aujourd'hui le bailleur nous demande des résultats rapidement et nous propose de revoir nos objectifs compte tenu des difficultés rencontrées et du retard pris par notre programme. En face de nous, nous avons une autorité transitoire qui a certes les mêmes pouvoirs que la précédente mais pas tout à fait la même légitimité et qui, consciente de sa durée de vie éphémère, ne prend que des engagements à court terme. Cela nous pose un problème et quelle que soit l'attitude que nous prendrons ralentira le rythme de vie du jumelage.

Nous nous trouvons donc aujourd'hui confrontés à deux partenaires qui ont des rythmes et des attentes très différents.

Toute la complexité de la négociation de projet réside en fait dans les tentatives d'harmonisation des rythmes de chacun. Des fonds souples, comme on en parle depuis 15 à 20 ans, seraient peut-être la solution.

**François NOISETTE** : Des questions dans la salle, des remarques, propositions, réflexions?

**Question** : Dans ce projet, comment avez-vous opéré la sélection parmi les 800 demandes?

**Bruno GUERIN** : Les personnes voulant être bénéficiaires de puisard devaient aller s'inscrire aux services de l'hygiène. Elles devaient s'engager à remplir un certain nombre de clauses, dont le creusement du trou. Les services de l'hygiène allaient voir sur place et les 400 premiers à avoir rempli les clauses devenaient bénéficiaires.

Bien évidemment, ça pose toute une série de questions car tout le monde ne peut pas avoir l'espace nécessaire dans sa concession et donc tout le monde ne peut pas bénéficier de l'offre. De plus le coût était quand même assez élevé - autour de 15 000 francs CFA pour un puisard et une aire de lavage. Nous savons également qu'il existe des mécanismes internes d'entraide familiale et sociale en faveur des plus démunis. La problématique consiste à sensibiliser les personnes influentes du quartier ou sous-quartier à ce type de projet.

**Question** : Si vous ne donnez pas au maire le pouvoir arbitraire de choisir, vous ne lui donnez aucun pouvoir. Alors que fait-il, il se moque du projet ?

**Bruno GUERIN** : Non, pourquoi ? Si effectivement il s'en moque, la question est de savoir pourquoi. Est-ce parce qu'il a l'impression de ne pas du tout influencer sur le projet ? Est-ce que, comme beaucoup d'élus africains, il n'a pas de vision prospective du développement de sa ville?

**Evelyne LYONS** : Kayes est une région qui envoie beaucoup d'immigrés en France, est-ce que vous travaillez avec certains d'entre eux?

**Bruno GUERIN** : Il y a la ville de Kayes et la région de Kayes. Nous, nous travaillons avec la ville et il y a très peu de gens natifs de la ville de Kayes qui sont en France. La plupart des migrants que l'on retrouve en France sont natifs des villages alentours. Ils sont organisés dans des associations de ressortissants des villages et travaillent pour leur

village. A Evry, nous avons une population d'origine malienne de l'ordre de 2000 à 3000 habitants, mais un seul originaire de Kayes. Donc nous ne travaillons pas avec eux sur le jumelage. Cependant dans le cadre de projets qui vont renforcer le rôle de capitale régionale de la ville de Kayes, nous allons être amenés à avoir des contacts avec ces associations. Je pense plus particulièrement à la création d'un Centre régional de documentation à Kayes.

**François NOISETTE :** Je vous propose de suspendre les travaux de la matinée. Nous nous retrouverons à 14 heures 30 et nous commencerons, en complément du programme, par un film, sur le Programme de Développement Municipal, mené en Afrique de l'Ouest, soutenu par la Coopération et qui permettra d'illustrer la prise de conscience des collectivités locales d'Afrique de l'Ouest.

## **PANORAMA DES MONTAGES**

*Par Monsieur Jean-Louis VENARD*

**François NOISETTE** : Après cet exemple, nous revenons au programme affiché avec Jean-Louis Venard qui a essayé de réfléchir, en prenant du recul dans le temps, à la question que nous nous posons aujourd'hui. Jean-Louis Venard travaille actuellement à la Caisse française de développement et est membre de notre association. Jean-Louis, c'est à toi.

### **Jean-Louis VENARD :**

Merci, Monsieur le Président. Après cette matinée consacrée à la coopération décentralisée et aux ONG, je vais me pencher sur le thème des bailleurs de fonds dans les projets urbains. Je vais essayer de parler de l'effort que l'on peut faire pour lire le fil conducteur qui a conduit les bailleurs de fonds à la situation où ils se trouvent aujourd'hui, et pour essayer de comprendre sous l'éclairage du travail de J.D.Naudet, pourquoi nous en sommes là.

Compte tenu de son poids prépondérant dans le paysage de l'aide au développement, je parlerai surtout de l'évolution des projets urbains au sens où l'entend la Banque mondiale, avec quelques incidences sur d'autres types de projets tels que ceux d'hydraulique urbaine, de développement rural ou de construction de marchés financés par la CFD, en me limitant aux parties du monde que je connais, à savoir l'Afrique et l'Asie du Sud-Est.

Cette intervention, qui je l'espère ne vous paraîtra pas trop longue, comportera trois parties : le passé, le présent et le futur.

### **I. D'OU VENONS NOUS ?**

Depuis 1972, date du premier projet urbain de la Banque, celle-ci a exécuté, tous secteurs confondus, plus de 5000 projets dans le monde et en prépare en ce moment environ 2000. Pour l'Afrique subsaharienne, il s'agit en 25 ans de 2400 projets exécutés et plus de 600 en préparation. Les projets urbains ne sont qu'une toute petite part de cet ensemble : 240 projets exécutés dans le monde, dont 75 en Afrique subsaharienne, et ils n'ont représenté, en moyenne, que 5% des prêts de la Banque au cours des 25 dernières années. A noter que cette proportion est du même ordre de grandeur pour la Caisse française de développement.

Je voudrais faire une première remarque : compte-tenu de ce faible poids relatif et de la lourdeur des machineries administratives chargées de l'aide au développement, on peut déjà comprendre pourquoi les projets urbains ne se distinguent pas des autres pour ce qui est des objectifs généraux et des procédures par exemple en matière de cycle des projets et de choix des partenaires.

Les projets de la Banque, et les projets urbains en particulier, ont toujours été définis comme des ensembles d'investissements et d'actions d'accompagnement limités dans le temps, destinés à favoriser le développement économique et dont le résultat doit

contribuer à améliorer les conditions de vie des plus défavorisés. Toutefois, dans l'histoire des projets urbains de la Banque, il est classique de distinguer trois périodes :

- Les dix premières années ont été celles du “learning by doing/l'apprentissage par l'action” selon le titre du document de réflexion de Michaël Cohen diffusé en 1983. Les projets urbains, dont l'objectif majeur était la lutte contre la pauvreté urbaine, visaient surtout l'accès des pauvres aux services de base dans deux domaines : l'habitat et les transports urbains. Parmi les “success stories” de l'époque on peut citer le “kampung improvement program (KIP) - auto-équipement de quartiers spontanés - de Jakarta et le système de transport de Curitiba. Pour que les services de base (eau, drainage, santé) soient accessibles aux pauvres, il importait d'en réduire les standards techniques (least cost solution) et pour que les projets soient répliquables l'accent était mis sur le recouvrement des coûts.

A ce propos, une seconde remarque : il faut noter que les interlocuteurs avec qui ces projets ont été négociés ont toujours été les ministères techniques concernés (Urbanisme, Habitat, Travaux Publics) ; que tous ces projets comportaient une part importante d'assistance technique destinée au “renforcement institutionnel” ; que la plupart de ces projets, composés généralement de nombreuses composantes, ont été mis en œuvre par des bureaux de projets créés à l'occasion en dehors des administrations concernées.

- Les projets de la fin des années 1980 ont été influencés par les nouvelles approches préconisées dans “Learning by doing” et dans la note d'orientation sectorielle sur le transport urbain de 1986. Ces deux notes insistaient sur la notion de productivité des villes à travers la fourniture efficace de services urbains, ainsi que sur l'importance, pour les pays bénéficiaires, du développement institutionnel et des politiques sectorielles. C'est à cette époque que sont apparus les premiers projets de développement municipal (par exemple en Côte d'Ivoire en 1989, et en Tunisie en 1992), ceux refinançant des institutions de crédit immobilier (au Maroc, au Mexique, en Corée ou en Inde) et le premier projet AGETIP (Sénégal 1989). Toutefois l'implication des acteurs locaux (maires et populations concernées) est restée modeste, la volonté de résoudre des problèmes urgents primant sur le temps nécessaire à une plus grande responsabilisation de ces acteurs. Pour les mêmes raisons les projets concernaient principalement les villes capitales et quelques grandes villes où la concentration de population engendrait les problèmes les plus cruciaux. Cette absence d'implication a eu pour effet de fortes réticences au “recouvrement des coûts”, condition supposée d'une bonne répliquabilité des projets.
- Au début des années 90, la Banque mondiale, en concertation avec la communauté des bailleurs de fonds, a publié deux documents de politique urbaine qui, en plus de l'accent mis sur les questions environnementales, ont beaucoup influencé les nouveaux projets urbains lancés à cette époque : la première note (avril 1991) intitulée “Politique urbaine et développement économique : un ordre du jour pour les années 90” a attiré l'attention sur l'impact des politiques urbaines sur la productivité économique des villes, sur la nécessité de renforcer les capacités municipales pour la gestion des infrastructures et de l'environnement et sur le rôle des travaux à haute intensité de main œuvre pour lutter contre la pauvreté urbaine ; la seconde (avril 1993) intitulée “Housing : enabling markets to work/Logement : permettre aux marchés de fonctionner” mettait l'accent sur l'importance du secteur de l'habitat dans l'économie (entre 7 et 18% du PNB) et insistait sur le rôle des politiques publiques pour faciliter le fonctionnement des marchés foncier et immobilier. C'est également à cette époque que

sont nées les orientations vers le financement d'infrastructures urbaines et la fourniture de services par le secteur privé.

Il faut noter que pendant la même période la philosophie de nos collègues en charge des projets de développement rural évoluait dans un sens assez différent : des projets de "développement rural intégré" gérés par des structures para-étatiques monopolisant la commercialisation des produits, on est passé d'abord aux projets de "gestion du terroir" visant à la fois la prise en mains du développement par les communautés locales et la mise en valeur durable du patrimoine naturel, mais toujours gérés par des structures d'intervention à caractère administratif, pour déboucher aujourd'hui sur des "projets de développement local" visant toujours à la mise en valeur durable du patrimoine naturel, mais à travers un renforcement de capacités des populations à gérer elles-mêmes les programmes d'investissements locaux financés par les bailleurs de fonds.

Une évolution comparable a pu être notée dans les projets de construction ou de réhabilitation de marchés financés par la CFD qui, au départ, étaient négociés avec des structures nationales et gérés par des institutions ad-hoc et qui, aujourd'hui, sont négociés en même temps avec les municipalités propriétaires et les commerçants utilisateurs que l'on s'efforce d'impliquer fortement dans la gestion de leur outil de travail que sont ces marchés.

## **II. OU EN SOMMES NOUS ?**

### **1. Des avancées significatives**

La conférence Habitat II d'Istanbul a été l'occasion pour la communauté internationale de reconnaître à quel point la question de l'urbanisation était au cœur des problématiques du développement et d'en identifier les principaux enjeux : le développement économique des villes, celles-ci témoignent du devenir de la société avec une tendance marquée vers des villes à deux vitesses et l'urbanisation pèse sur l'équilibre écologique de la planète.

Habitat II a également reconnu l'importance du niveau local dans les politiques urbaines, la nécessité d'un pouvoir d'agglomération démocratique efficace et transparent et la réduction du rôle de l'Etat dans les villes à celui d'un facilitateur à travers des partenariats institutionnalisés Etat/Collectivités Locales/Société Civile.

Cette prise de conscience générale se manifeste également dans les programmes d'aide au développement : un nombre toujours croissant de bailleurs bi et multilatéraux s'efforce de financer des projets dans les villes ; on ne s'intéresse plus seulement aux capitales et aux grandes métropoles mais également aux villes moyennes et petites. Les stratégies sectorielles prennent de plus en plus compte la diversité des pays, des situations urbaines et des acteurs concernés. Il n'y a plus de modèle type de projet urbain et chaque pays se voit proposer des projets divers par les différents bailleurs.

### **2. Mais un certain constat d'échec de l'aide projet**

Comme vous l'a expliqué ce matin J.D. Naudet, la plupart des agences d'aide au développement s'accordent aujourd'hui pour reconnaître que les projets financés par l'aide

internationale ont eu, jusqu'à présent, un impact négatif sur le développement institutionnel des pays bénéficiaires - et ceci vaut notamment pour les projets urbains.

Un "discussion paper" récent de la Banque mondiale résume ainsi le constat d'échec des projets d'investissement financés par l'aide au développement :

- des bailleurs différents incitent les gouvernements à poursuivre des stratégies sectorielles diverses et souvent contradictoires,
- même un "bon" projet n'est souvent qu'une île de succès dans un océan d'échecs (échec du concept de répliquabilité),
- l'approche projet par projet, bailleur par bailleur, réduit énormément "l'appropriation" des projets par les autorités locales ce qui est fatal à la "sustainability" des opérations,
- pour pouvoir réaliser leurs projets les bailleurs trouvent souvent utile de mettre en place des bureaux de projet ou des agences spécifiques peuplés d'expatriés ou de fonctionnaires locaux bien payés, ce qui affaiblit la capacité ultérieure des administrations ; ainsi le vide institutionnel perdure et les projets n'ont pas de suite faute de financement des charges récurrentes et d'organisation du secteur.

Ainsi, dans chaque pays la question de la coordination des bailleurs de fonds en matière de projets urbains pose problème : chacun ayant ses objectifs, son calendrier, ses procédures et ses conditions financières, tous disent souhaiter se coordonner pour éviter la concurrence. Mais à qui revient la responsabilité d'une telle coordination ? Les Ministères du Plan et de la Coopération l'évitent parce qu'ils pensent bénéficier de la concurrence, et les bailleurs eux-mêmes, tout en se rencontrant fréquemment, évitent des accords trop formels pour ne pas avoir l'air de faire de l'ingérence.

### **3. Le projet urbain comme compromis d'intérêts**

L'idéal pour un bailleur de fonds extérieur serait de recevoir des demandes de financement de la part d'institutions dotées de services de programmation des investissements et de mise en œuvre des projets et de mécanismes bien rodés de recouvrement des coûts. C'est le cas par exemple des sociétés de services publics marchands vis à vis desquelles les seules conditionnalités institutionnelles sont destinées à accroître la productivité et la rentabilité de l'entreprise.

Mais dans les pays en développement, et plus particulièrement les pays africains, le système social urbain, déjà complexe en lui-même, est marqué par le choc que la rapidité de l'urbanisation inflige aux valeurs culturelles dites traditionnelles : les Etats ne sont pas tout à fait légitimes, des collectivités locales élues commencent à peine à émerger, la société civile urbaine tente de s'organiser, les patrimoines sont en cours de constitution et le droit foncier reste colonial. C'est pourquoi, dans un paysage social aussi peu stabilisé, il paraît vain d'espérer rencontrer les interlocuteurs viables nécessaires à la bonne définition et à la mise en œuvre de projets d'équipement urbain efficaces et appropriés.

Quand ils ne se résument pas à des lignes de crédit à des institutions préexistantes, par exemple des Caisses de crédit aux collectivités locales, les projets d'équipement urbain tels que voirie, assainissement, aménagement de quartiers ou services municipaux sont l'occasion pour de nombreux interlocuteurs (administrations d'Etat, communes, usagers, propriétaires fonciers et société civile) souvent faibles et mal organisés, d'établir de nouveaux rapports entre eux afin de déboucher sur un compromis d'intérêts. En général de tels projets, en établissant la légitimité de ceux qui ont la charge de le mettre en œuvre, leur

donnent aussi le moyen de conforter leur «statut social urbain ». Comme le dit J.P. Elong Mbassi, l'aide projet est une rente comme une autre.

C'est ainsi qu'en travaillant avec les Etats, bailleurs bi- et multilatéraux renforcent le pouvoir des fonctionnaires, que les ONG travaillant avec la société civile contribuent à la mise en place et au renforcement de contre-pouvoirs locaux, que les nouveaux maires africains revendiquent une relation directe à l'aide internationale qui leur assurera au moment des élections une légitimité renforcée vis à vis de leurs concitoyens.

Dans la plupart des cas le compromis d'intérêts ne préexiste pas lors de l'identification du projet et il semble illusoire de vouloir le créer pendant la période de préparation dudit projet. C'est seulement au cours de sa réalisation que l'on peut espérer "instaurer" nos différents interlocuteurs et mettre en place, entre eux et avec eux, des procédures relationnelles susceptibles de se maintenir quand le projet sera fini, quand les fonds destinés à l'investissement seront épuisés et quand l'assistance technique sera répartie dans son pays d'origine.

Face à un tel constat de manque d'interlocuteurs préalablement organisés, les bailleurs de fonds sont alors conduits à mettre en œuvre dans le secteur urbain, comme ils le font depuis plus longtemps pour le développement local des milieux ruraux, ce que j'ai appelé des "projets-processus" qui, pour permettre la réalisation d'une certaine quantité d'ouvrages, se fixent comme objectif de créer et de faire fonctionner, à travers le projet lui-même et à cause des investissements qu'il finance, des "mécanismes institutionnels durables" qui soient "appropriés à et par" nos interlocuteurs.

Dans le cycle du projet classique, on doit "évaluer" le contenu technique et la faisabilité économique et financière de tout investissement préalablement à sa décision de financement. Si des défauts ou des manques institutionnels sont constatés lors de cette évaluation on s'efforce de les pallier par des conditionnalités obligeant nos interlocuteurs à prendre les mesures nécessaires avant le début de tout décaissement. C'est souvent l'objet principal des négociations intervenant, en principe, avant la décision de financement. Et, généralement, ces interlocuteurs acceptent sans trop de réticences ces conditionnalités car, le plus souvent, elles ne les engagent que partiellement et provisoirement. Il s'agit alors d'un malentendu qui conduit souvent à bloquer le démarrage ou l'exécution du projet.

C'est lors de ces négociations que nos interlocuteurs ressentent souvent l'impression de projets imposés par le bailleur : n'est-ce pas parce qu'ils ne sont jamais mis en situation de comprendre où se situe réellement l'intérêt dudit bailleur ? Quel pays oserait quitter la table de négociation et refuser un financement qui paraît si nécessaire pour résoudre les problèmes urgents du développement ?

Dans le cycle d'un projet de type "projet-processus", la procédure d'évaluation et les conditionnalités des projets devraient être différentes :

- lors de la décision de financement, les ouvrages à financer ne sont plus identifiés et évalués en détail, mais le financement est globalisé comme pour une ligne de crédit ;
- ce qui est évalué, avant la décision de financement, c'est moins la viabilité technique et économique des ouvrages que la capacité des différents interlocuteurs à atteindre, pendant la durée du projet, le compromis instituant un mécanisme durable et approprié de gestion de ces ouvrages et à mettre en place les contreparties qui seront les signes de cette appropriation ;

- afin de doter le projet des moyens et procédures nécessaires pour créer ce compromis, il faut passer du contrôle “a priori” à une évaluation continue en cours de projet, donc faire financer par le projet un dispositif permanent de supervision “externe”.

Un exemple récent de ce type de projets me parait être le sixième projet urbain de la Banque mondiale au Sénégal appelé “Projet d’Appui aux Communes”. Le prêt de l’IDA est bien négocié avec l’Etat sénégalais, mais les procédures et les investissements à financer sont négociés principalement avec chacune des municipalités “bénéficiaires” à travers ce que l’on a appelé un “contrat de ville”.

### **III. OU ALLONS NOUS ?**

En conclusion je voudrais mettre entre parenthèses le monde des projets urbains en général pour vous faire part des incertitudes qui pèsent, selon moi, sur les projets urbains financés par l’aide française, face aux défis qu’elle doit aujourd’hui affronter : la réduction de l’aide publique au développement et la réorganisation du dispositif institutionnel de l’aide.

#### **La réduction de l’aide publique au développement**

50 ans après le discours prononcé à Harvard par Georges Marshall pour lancer l’idée d’un programme de relèvement européen, l’Aide Publique au Développement (APD) est, depuis la fin de la guerre froide, en pleine évolution en termes de pays éligibles et de redéfinition des méthodes des donateurs. Le Comité d’Aide au Développement (CAD) qui regroupe 21 des 27 pays de l’OCDE a récemment mis en évidence qu’en 1996 l’effort des pays industrialisés en direction des pays en développement a été le plus faible depuis que l’objectif de contribution de 0,7% du PIB a été adopté en 1970, il n’est plus aujourd’hui que de 0,25% du PIB des pays industriels.

Cette baisse concerne surtout les principaux pays donateurs : l’APD des Etats-Unis a baissé de plus d’un quart en 1995, celle du Japon de plus d’un tiers en 1996 et, d’après le CAD, la régression de l’aide française a été en termes réels de 12% en 1995 et 11,3% en 1996. Cette baisse tient en grande partie à la diminution des contributions aux organismes multinationaux (liée aux décisions américaines) et à la réduction de l’effort particulier qui avait été consenti pour accompagner en 1994 la dévaluation du Franc CFA. En France, comme chez les autres pays donateurs - Japon et Etats Unis notamment - aucun signe d’inversion de cette tendance ne se manifeste pour les années à venir. Cette baisse de l’APD se répercutera de plus en plus sur l’aide projet dans les anciens pays du champ. La question que je me pose par rapport à cette tendance est la suivante : peut-on raisonnablement attendre des agences d’aide dont les ressources diminuent régulièrement qu’elles se mettent, dans le même temps, à réformer leurs procédures (cycle des projets) ou à changer les objectifs de l’aide projet pour tenir compte des critiques sur l’efficacité de l’aide et sur la non appropriation des projets par leurs bénéficiaires ?

#### **La réorganisation du dispositif institutionnel de l’aide**

Le Gouvernement français a remis en chantier le projet de réorganisation du dispositif institutionnel de l’aide. Il semblerait, selon des rumeurs, s’orienter vers un maintien de la séparation entre coopération technique et institutionnelle (Ministère des

Affaires étrangères) et coopération financière (Caisse française de développement), étendue à l'ensemble des pays éligibles à l'APD selon la liste arrêtée par le CAD. La question se pose alors de savoir si, pour le domaine qui nous concerne ici, à savoir le financement de l'équipement urbain des pays en développement, le maintien d'une telle séparation ne rendra pas plus difficile le montage et la négociation de projets urbains associant investissements et transformations institutionnelles, tels que je les ai évoqués précédemment.

L'association qui nous réunit aujourd'hui a largement contribué dans le passé par l'intermédiaire de sa revue et de ses journées annuelles à la diffusion de l'idée qu'urbanisation et développement vont de pair. En tant qu'association de professionnels de l'aide projet ne pourrait-elle pas, dorénavant, contribuer à sa manière au débat, non plus sur les finalités de l'aide, mais plutôt sur ses modalités ?

Je vous remercie.

**François NOISETTE** : Je pense que cet exposé va probablement soulever quelques questions, à moins que vous ne souhaitiez les réserver pour plus tard.

Je vous propose de nous tourner vers un autre bailleur de fonds français avec Mme Françoise Bénard qui travaille à la Direction du Trésor, au Bureau des évaluations, bureau qui organise l'évaluation des projets financés sur les protocoles du Trésor. C'est un mécanisme que nous connaissons peu mais qui mobilise de nombreux financements. Par ailleurs, les évaluations qui ont été faites depuis quelques années vont nous permettre d'alimenter la "machine à regarder comment nous travaillons", à souligner les avantages et les inconvénients des méthodes et des enjeux des négociations, avouées ou réelles, des projets.

## ACTEURS INSTITUTIONNELS

*Par Madame Françoise BENARD*

### **Françoise BENARD :**

Je suis responsable de l'évaluation des projets financés par l'aide bilatérale française dans les pays qui relèvent de l'aide au développement hors champ de la coopération. Ce sont les projets financés par la Coopération financière, à savoir les Protocoles. Il s'agit d'accords financiers intergouvernementaux qui mixent de façon variable trois types de financement que sont les dons du Trésor, les prêts du Trésor - des prêts à très long terme, à bas taux d'intérêt avec une période de grâce relativement importante - et les crédits privés - des crédits bancaires garantis par la COFACE, c'est à dire qu'en cas de sinistre, les entreprises françaises sont sûres d'être payées.

La gestion de ces protocoles est assurée par le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, mais par des gens différents à l'intérieur de ce ministère. La Direction du Trésor autorise les financements de ressources publiques, c'est à dire les dons et les prêts du Trésor pour les projets, et la Direction des Relations Economiques Extérieures sélectionne les projets sur la base des dossiers qui sont présentés par des entreprises françaises. L'aide bilatérale française est une aide liée, c'est à dire qu'elle ne peut financer que des projets présentés par des entreprises françaises et réalisés par des entreprises françaises. On ne peut financer que très peu de part locale, montant des projets qui doit être réalisé sur place, et elle ne peut financer, a fortiori, que très peu de part étrangère, c'est à dire de part du projet qui doit être fournie par des entreprises étrangères.

Autre caractéristique : le protocole finance des projets où l'administration n'intervient pas de façon directe dans le projet, elle n'est pas opérateur du projet, ce sont les entreprises qui montent les projets et présentent les dossiers à l'administration qui, après étude, les accepte ou les refuse.

Autre condition : le projet doit être demandé par les pays bénéficiaires. Puisqu'il s'agit d'accords financiers intergouvernementaux, les conditions financières favorables ne sont accordées que si le pays bénéficiaire le demande. Il arrive que l'on voie de très bons projets présentés par des entreprises mais qui ne sont jamais demandés par les pays bénéficiaires et donc jamais financés par les protocoles.

On a donc un certain nombre d'acteurs que je regroupe en trois pôles :

- les entreprises françaises ;
- l'administration ;
- les autorités du pays bénéficiaire dont on peut exclure les entreprises clientes de l'entreprise française.

Les objectifs intrinsèques des projets sont pratiquement toujours atteints, c'est à dire que les projets qui doivent financer des centrales électriques produisent en fin de compte de l'électricité, la communication téléphonique fonctionne, les hôpitaux sont équipés, les stations d'eau et d'assainissement assurent leurs services... bref, du côté technique, aucun problème.

Le problème vient du fait que les évaluations ne se contentent pas de regarder les objectifs intrinsèques du projet, mais également ce pourquoi ils ont été mis en œuvre et financés. Les textes officiels assignent aux protocoles l'obligation de participer à une contribution significative au développement du pays. Ils doivent constituer une aide au développement et doivent assurer la présence française au sein du pays, la promotion des exportations françaises, favoriser l'action économique française dans des secteurs structurants. C'est le cas du domaine urbain : en 1996, on a eu, dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, 950 millions de francs engagés sur protocole pour un montant total de 2,7 milliards, ce qui représente quand même près du tiers. C'est plus difficile dans d'autres secteurs, par exemple celui des transports urbains même si les protocoles ont financé dans le passé un certain nombre d'infrastructures pour des montants très importants. Par exemple, le métro de Mexico a fait intervenir au total 9 milliards de francs actualisés de protocole. Autre exemple, le métro régional de Djakarta : 75 millions de francs d'études et 240 millions de francs d'équipements. Troisième exemple d'équipement urbain : les équipements hospitaliers ont bénéficié depuis 1985 de 3,2 milliards de francs financés sur protocoles, ce qui est, là aussi, un montant considérable.

Maintenant, le bilan. Il est mitigé. Du moins, tout dépend du point de vue selon lequel on se place. Le contrat commercial entre l'entreprise française et le client du pays bénéficiaire du protocole, contrat imputé et financé sur le protocole est toujours respecté. Du point de vue technique, le bilan est excellent. Si l'on se place du point de vue des objectifs que la puissance publique s'est assignée, et que j'ai cités plus haut, le bilan est beaucoup plus moyen.

Là encore, il faut distinguer les trois pôles :

- Les entreprises françaises sont, de façon générale, bénéficiaires - d'après les évaluations qui ont été faites. On relève très peu de difficultés, sauf dans le cas de projets clé en mains où la part locale était importante et donc la mobilisation du pays bénéficiaire difficile. Les débouchés sont offerts sans aucun risque, puisque les entreprises sont certaines d'être payées et, de plus, les prix et les marges, du fait d'une absence totale de concurrence, sont assez confortables.
- Les pays bénéficiaires ont vu les objectifs techniques atteints. Ce qui est plus difficile, c'est d'obtenir l'équilibre financier et une contribution durable au processus de développement. Le besoin est réel, mais souvent identifié de façon trop générale : il n'y a pas de concertation entre les différents acteurs des projets avant la décision de financement et le dimensionnement n'est pas optimal. Très souvent, l'entreprise a tendance à surestimer les besoins et le pays bénéficiaire n'est pas, ou peu, équipé pour discuter ce dimensionnement et aller à l'encontre de ce que dit l'entreprise. L'analyse des technologies n'est pas faite, de même que la formation adéquate pour le transfert de compétences et de savoir-faire. Le problème se pose aussi concernant les capacités institutionnelles. On se préoccupe peu de savoir s'il existe un budget pour faire fonctionner l'équipement par la suite ou si le client possède une autonomie financière suffisante pour assurer les frais de maintenance et de fonctionnement. C'est un problème important pour les équipements hospitaliers, les protocoles ne finançant pas le fonctionnement.
- Concernant les intérêts de la France, on remarque, à travers les évaluations, qu'il y a très

peu, ou pas, d'effet levier des protocoles. Les entreprises ont en effet une politique de coup commercial et non pas d'implantation, il y a peu d'après vente puisqu'il n'y a pas de suivi. Il n'y a donc pas création de courants d'exportations avec création de nouveaux marchés. Il n'y a pas de carnets de commande des entreprises alimentés par ce qui est amorcé par les protocoles.

Il semble qu'une des raisons de ces résultats mitigés tient au fait que l'administration ne fixe aucune obligation aux prestations concernant les objectifs généraux que les protocoles sont censés atteindre (aide au développement, accroissement de la présence de la France) en contrepartie du financement public.

En conclusion les grands bénéficiaires sont souvent les mêmes : les grandes entreprises qui ont une stratégie mondiale et qui savent faire jouer le levier de l'aide bilatérale de chaque pays.

Cela dit, les taux d'échec ne sont pas plus importants que ceux des agences de développement ou des bailleurs de fonds multilatéraux. Avec des moyens beaucoup plus légers, on aboutit à une efficacité à peu près analogue. Il n'en reste pas moins que les échecs sont importants.

Je voudrais maintenant dire quelques mots à propos de la réforme des protocoles. La première caractéristique de cette réforme est que l'on finance des études en amont du projet. Ces études devraient mettre le pied à l'étrier à des entreprises françaises mais pas forcément dans le cadre de financements français. Il s'agit d'études de projets financés ultérieurement par les multilatéraux, sur lesquels les entreprises françaises viendraient sur appel d'offre et dont l'accès aurait été facilité par les études financées sur fonds FASEP (Fonds d'étude et d'aide au secteur privé).

La deuxième caractéristique est une volonté politique forte d'intervenir sur des projets qui sont rentables au sens de l'OCDE et qui ne peuvent pas être financés sur crédits d'aide. Ils bénéficient de "quasi-dons" parce qu'il y a un intérêt identifié auquel on répond de façon précise face à une offre concurrente. C'est la "réserve pays émergents".

La troisième caractéristique est que l'interlocuteur n'est plus forcément l'Etat du pays bénéficiaire mais peut être une entité du secteur privé. On doit pouvoir financer des projets qui ne sont pas portés par l'Etat du pays bénéficiaire mais par des municipalités, des entreprises, des consortiums ou d'autres acteurs de la vie économique.

Quatrième caractéristique, le processus de décision devient interministériel. Enfin est réalisée la coordination entre les ministères pour chacun des projets qui est examiné par un comité interministériel. On peut espérer réduire les dysfonctionnements liés à l'absence de coordination entre les différents instruments de l'aide.

Il est encore trop tôt pour faire le bilan car aucune évaluation n'a été faite sur cette nouvelle façon de procéder.

Voilà ce que je peux dire sur cet instrument de financement bilatéral, du point de vue des différents acteurs de la négociation des projets.

**M. CARRE :** Par rapport au nouveau système d'évaluation, quels sont les critères de choix des cabinets d'études chargés de l'évaluation des nouveaux protocoles ? Appels de candidature et appels d'offres ?

**Françoise BENARD :** Oui, appels de candidature et appels d'offres. C'est ce qui a été mis en place et c'est une grande nouveauté. Pour connaître les critères, il suffit de demander les dossiers.

**M. CARRE :** Pour les entreprises, est-ce que vous avez fait l'évaluation en déterminant la part des protocoles qui revenait aux grandes entreprises et la part qui revenait aux moyennes et petites entreprises ? Avez-vous les montants ?

**Françoise BENARD :** Je ne les ai pas en tête, mais je peux vous les faire parvenir. Mais le protocole est un instrument financier dont bénéficient les projets portés par les grandes entreprises de façon quasi exclusive.

**Jean-Michel MAURIN :** Je voudrais savoir à quel moment du projet est faite l'évaluation. Dans la première partie de votre exposé, vous avez dit à plusieurs reprises que le bilan technique était positif, mais on peut penser que c'est peu de temps après la réalisation ; dans la seconde partie vous avez insisté sur un gros bémol qui est que, lorsque l'on revient trois ou cinq ans après, le bilan est assez catastrophique. Y a-t-il bien des évaluations à long terme, et comme elles doivent être le plus souvent assez mitigées, est-ce que vous avez intégré de façon formelle la notion d'entretien et de maintenance comme conditionnalité ?

**Françoise BENARD :** Effectivement, c'est devenu une conditionnalité. Tout dépend bien sûr du type de projet, mais pour les projets hospitaliers, la formation de la maintenance est une obligation.

**Jean-Michel MAURIN :** Mais à quel moment faites-vous l'évaluation ?

**Françoise BENARD :** C'est très variable, on peut coupler des évaluations rétrospectives et des évaluations préalables lorsque se pose la question de savoir si on attaque une deuxième phase dans le projet. On peut aussi faire des évaluations plus tard, mais il est difficile déjà de trouver des informations peu de temps après la fin d'un projet et plusieurs années après, ça devient extrêmement compliqué de retrouver les dossiers, les archives. Le travail de l'évaluateur devient alors un travail d'historien.

**François NOISETTE :** Je crois que l'on peut dire également qu'il existe des évaluations sectorielles par pays qui permettent de regrouper un certain nombre de projets et de remettre dans la même perspective des projets parfois très divers sur un secteur mais qui en fait ont les mêmes interlocuteurs.

**Françoise BENARD :** Je peux vous dire également quels types d'évaluations nous menons : des évaluations de projets, comme le métro du Caire, des évaluations de secteurs, comme le secteur de l'eau, des évaluations par instruments, par exemple l'informatisation de l'administration, des évaluations de la coopération bilatérale avec un pays.

**Chantal BARBIEUX :** Quels sont les critères de choix de l'évaluation ?

**Françoise BENARD** : En fait, les évaluations sont vraiment une part du système de décision du côté de l'administration française. Elles sont conçues et réalisées comme une aide à la décision. On privilégie, et là je reconnais qu'il y a peut être un biais, les évaluations qui nous sont demandées par les services opérationnels. C'est le critère principal, mais il y en a d'autres.

**M. DESPRES** : Je voudrais savoir si vous avez des indications sur les taux de consommation des protocoles et n'y a-t'il pas des taux d'absorption idéaux par pays qui permettraient de modéliser une quantité d'aide au développement type ?

**Françoise BENARD** : les protocoles sont pratiquement consommés entièrement, sauf dans certains pays tel l'Inde où il existe des problèmes de consommation de protocoles, mais les entreprises ont tellement de difficultés d'identification de projets que très peu de projets peuvent être financés malgré les priorités affichées. Mais en règle générale, les protocoles sont consommés.

**Fabrice RICHY** : Je voudrais que vous nous disiez rapidement ce qu'est, financièrement, un petit projet, un projet moyen et un gros projet ?

**Françoise BENARD** : Un petit projet, c'est entre 5 et 10 millions ; un projet moyen, autour de la centaine et un gros, 1,5 milliards il y a dix ans, en plusieurs fois. Il y a de moins en moins de très gros projets qui sont financés.

**Mme MANCHOTTE** : Est ce que les évaluations que vous réalisez sont transmises aux banques de développement internationales ?

**Françoise BENARD** : Nous transmettons des résumés mais pas le rapport lui-même. Tous les bailleurs de fonds qui transmettent leurs rapports ont deux versions de leurs rapports, même la Banque mondiale. Nous n'avons pas les moyens de faire deux rapports. Nous avons un budget d'évaluation annuel pas très élevé et nous sommes deux à faire faire les évaluations par des bureaux d'études extérieurs à l'administration.

**Mme MANCHOTTE** : Quel est le pourcentage du budget de l'évaluation par rapport au budget des protocoles ?

**Françoise BENARD** : Le budget évaluation est resté le même depuis un certain nombre d'années, 4,5 millions par an, le coût moyen d'une évaluation étant de 236 KF, alors que le budget des protocoles a fortement diminué. Donc la part de l'évaluation a augmenté mais reste faible (0,11% pour 1995). En revanche, les évaluations ont représenté environ 6% du nombre de contrats imputés sur protocole dans la période 1993-1996.

**M. CARRE** : Concernant les protocoles, avez vous établi des priorités par secteurs et par régions géographiques ?

**Françoise BENARD** : C'est difficile de répondre à cette question, parce que ça revient à répondre à la question : y a-t'il une stratégie de l'aide bilatérale ? En fait, il y a plutôt une stratégie par pays. En fait, on sait que tel pays aura une part de protocole importante. Il

s'agit essentiellement des pays émergents. Quant à la stratégie secteurs, il en existe une, implicite. On remarque que la part de l'eau a cru de façon considérable, au point de devenir le premier secteur financé.

**François NOISETTE :** Je crois que nous pouvons vous remercier, nous aurons l'occasion, tout à l'heure de poursuivre des débats transversaux entre différents exposés.

Claude Baehrel, secrétaire général du CCFD, va nous apporter le point de vue d'une ONG "bailleur de fonds" puisqu'elle a la responsabilité de sélectionner des partenaires et des projets à travers le monde. C'est cet aspect là des problèmes du CCFD que nous avons demandé à Claude de nous exposer.

## LE POINT DE VUE D'UNE ONG

*par Monsieur Claude BAEHREL*

### **Claude BAEHREL :**

J'aurai peut être un propos en léger décalage avec ce qui se débat au niveau des grands projets et des grands investissements de par la nature de l'organisation dont je m'occupe. Le CCFD est une organisation née en 1962 pour organiser les premières campagnes contre la faim. Son premier caractère est donc d'être un collecteur de fonds et un bailleur de fonds. Pour ce faire, il a regroupé divers mouvements d'appartenance catholique, ils étaient au départ 12, ils sont maintenant 31. C'est une sorte de confédération d'organismes qui se donnent un objectif commun : l'aide au développement et la solidarité internationale.

A travers la France, nous avons, non seulement un réseau de donateurs, mais également un réseau de militants qui consacrent un temps aux activités du comité. Ce réseau regroupe environ 10 000 personnes qui constituent des comités départementaux, des équipes locales à travers toute la France. C'est une caractéristique très importante par rapport aux autres types d'ONG.

L'autre caractéristique est que le CCFD s'est donné, dès le départ, deux champs d'action : l'aide au développement d'une part et la sensibilisation, l'éducation, la solidarité de l'opinion publique française d'autre part, et ceci suite à une interpellation de Don Helder Camara, archevêque de Recife, au moment où le Nordeste du Brésil souffrait de la famine, qui est venu dire en France : "Écoutez, il ne s'agit pas de donner, ce qui est important, c'est que vous changiez les conditions ici pour que ça change quelque chose chez nous."

Cette double vocation est importante car non seulement elle détermine deux domaines d'activités, mais parce qu'il y a également interférence entre les deux : la manière de concevoir les projets a une interférence sur ce que l'on en dit et sur la manière dont on sensibilise sur le développement, mais les sujets de solidarité ont une influence sur le type de projets et la manière de les faire.

Je me suis permis de mettre deux documents sur le présentoir à la sortie : le premier, "La lettre au donateur", que l'on envoie à l'ensemble des gens qui nous donnent des fonds pour voir à la fois ce que nous mettons en œuvre et comment sont répartis les fonds ; le second est l'illustration de l'action de huit projets sous forme de reportages. Vous y verrez - puisque ce que je vais dire risque d'être un peu théorique - comment se concrétisent les relations humaines et les actions de terrain.

Nous mobilisons 180 millions de francs par an sur lesquels 80 % sont des dons et donc d'origine privée, 11% des cofinancements et 8% des ressources diverses ; ventes ; revenus financiers... Je regrette que les cofinancements soient si peu importants dans notre action, mais cela donne aussi une certaine capacité d'orientation et de maîtrise des relations et des choix en matière d'allocations financières. Le dialogue dans les choix se fait donc sans contrainte externe.

60% de ces allocations financières vont à l'aide au développement. Alors que nous sommes issus d'organisations dont la préoccupation, dans les années 60, était essentiellement l'autosuffisance alimentaire, les projets "agriculture" ne représentent plus aujourd'hui que 14% de nos actions. Par contre, des thèmes émergents comme "droits humains et légaux" représentent 16%. Cette évolution est importante.

Une chose qu'il faut également dire, c'est qu'il y a une option de départ, née des réflexions sur le développement menées notamment par le Père Lebret, dans les années 60 : "Dynamique concrète du développement", qui s'intéresse à la conception du développement humain. Il y a donc une conception profonde qui est que notre action la plus efficace n'est pas dans l'apport de moyens et d'investissements, mais bien dans la volonté de donner la capacité aux acteurs locaux d'être pleinement responsables de leurs actions. Le développement est donc plus conçu comme une dynamique sociale de changement des rapports sociaux, que comme une plus-value matérielle. Nos projets, et c'est une de leurs caractéristiques, ne comportent pas, en règle générale, d'investissements en tant que tels. Il peut y avoir, par exemple sur les projets économiques, des fonds de roulement pour initiatives économiques mais pas directement pour l'investissement. Cette option pour le développement « endogène » a aussi une conséquence sur la manière de concevoir les projets : nous n'avons pas de personnes sur place ; il n'y a pas de chefs de projets CCFD, et je suis même dans l'incapacité de mettre un fanion sur les projets que nous soutenons car ce sont les projets des acteurs locaux et non les projets du CCFD, ce qui d'ailleurs, je dois le dire, pose un problème de communication. Nous ne maîtrisons pas directement la mise en œuvre du projet. Il n'y a pas non plus de coordinateurs régionaux dans les pays du sud comme peuvent avoir certaines agences. Le suivi se fait donc par des chargés de mission territoriaux ou éventuellement par la mise en place de partenaires relais qui assurent une coordination au niveau d'un pays. Cette condition-là est extrêmement importante par rapport à la manière de négocier les projets. C'est un positionnement qui pose des contraintes mais qui a aussi ses richesses.

La notion de projet pour nous est quelque chose de tout à fait difficile à définir. Dans la littérature, on positionne le projet comme une action technique, support d'une démarche collective qui transforme le comportement et les rapports sociaux. Ce qui est mis en avant c'est moins une action technique qu'une démarche qui est considérée comme plus importante. L'autre aspect est que le projet n'est pas une fin en soi, mais une étape dans un processus d'évolution. Le projet participe à l'émergence d'acteurs locaux de développement, à la construction d'une société civile, à l'élaboration d'une démocratie participative, ce qui veut dire aussi qu'une des options importantes à travers les projets et l'action de développement c'est l'émergence de la consolidation de la formation, des compétences des acteurs locaux.

Mais qui sont ces acteurs locaux ? Dans l'imagerie que l'on a sur l'intervention des ONG, ils sont mobilisés par le dialogue direct avec les populations. Je crois qu'il y a eu toute une évolution ces trente dernières années, dans ces pays, des milieux populaires : on peut distinguer des organisations populaires et des ONG - cette distinction est faite dans un rapport du PNUD d'il y a deux ans. Les organisations populaires sont endogènes au milieu ; elles sont formées par les personnes elles-mêmes. Elles ne sont pas forcément locales et peuvent avoir des dimensions nationales. Les ONG sont des organisations exogènes au milieu et qui animent ce milieu. Il y a donc, dans ces deux catégories, les

acteurs de base et les acteurs intermédiaires. Cette typologie s'est renforcée par la mise en place d'organisations de dimension nationale et par la professionnalisation des organisations non gouvernementales. Les structures de nos correspondants sont pour beaucoup professionnelles, qu'il s'agisse du secteur technique ou du secteur de l'animation. Le secteur ONG représente dans ces pays là un secteur de débouchés pour des professionnels diplômés.

C'est important aussi dans la stratégie de relations d'acteurs, puisque l'on ne se trouve pas, dans notre dialogue, directement confronté aux populations, même si il y a toujours ce dialogue entre les bénéficiaires, les organisations de base et ces ONG. Vous voyez que les discussions et les négociations peuvent prendre parfois des caractères un peu complexes.

Je disais que, pour nous, la notion de projet était souvent difficile à définir puisque l'action technique n'est qu'une phase de l'histoire. Ce qui nous intéresse le plus c'est l'histoire d'un groupe auquel participe le projet. Quand on parle de projet, on parle autant des acteurs que de l'action elle-même. Pour illustrer ce propos, je vous invite à consulter le document dont je vous parlais tout à l'heure : pour chaque exemple, sont mis en évidence une organisation, la stratégie que mène cette organisation et le projet concret.

On peut difficilement dans notre approche distinguer le dialogue avec l'acteur du dialogue avec l'action. Par rapport à la problématique de la négociation, je dirais que nous nous trouvons avec des actions concrètes qu'il faut négocier, mais on se trouve aussi avec des acteurs qui mène une stratégie avec laquelle il faut peut être aussi négocier.

Pour le suivi des projets (un gros projet, c'est une mise de fonds annuelle de 300 000 francs ; un petit projet, c'est une mise de fonds annuelle de 50 000 francs, il y a tout un secteur qui s'en occupe, des chargés de mission qui sont sur place, et un service étude, évaluation, capitalisation qui est mis en place depuis quelques années. Nous commençons ainsi à mettre en place des missions d'identification de projets et de programmes et des missions d'évaluation, à la fois des projets et des programmes. Là dessus, je n'ai rien d'original à dire, si ce n'est que, pour nous, la difficulté est de voir quelle est l'adéquation entre les stratégies ou les champs d'action de l'acteur local et nos objectifs propres. Dans cette problématique-là, nous trouvons un même débat que peuvent avoir certains bailleurs de fonds avec, peut être, une difficulté supplémentaire puisque, idéologiquement, nous sommes moins neutres par rapport aux conceptions que l'on peut avoir sur le développement.

La relation bailleur de fonds/acteurs de développement n'est pas simple. On essaye justement d'avoir un dialogue qui permette d'élaborer les stratégies avec les acteurs que l'on appelle nos partenaires. Il y a deux ans, nous avons organisé une rencontre nationale pour fixer les choix et les orientations et les orientations de notre action et celle-ci a été faite, non seulement avec l'ensemble des militants de l'hexagone, mais également avec nos partenaires principaux dans leur pays respectif, sous forme de table ronde. 80 % d'entre eux se sont déplacés pour le débat final. Ils sont donc partie prenante des principaux choix.

Nous avons pu aussi définir des orientations sur le développement de l'action, mais aussi choisir des programmes prioritaires. Je vais citer ces voies prioritaires - il y en a quatre (ce qui ne signifie pas que l'ensemble des projets rentre dans ces quatre catégories) :

- Une voie pour une économie solidaire, ce qui comprend des actions sur l'insertion par l'économique, les droits sociaux et sur le commerce équitable ;
- Le développement local à la citoyenneté, c'est important en matière d'organisations locales, de relations du citoyen avec les collectivités locales, d'organisation des quartiers, l'expression de la citoyenneté et du dialogue local ;
- La construction de la paix qui, pour nous, est une interpellation importante : c'est notamment passer de la période d'urgence à la période de reconstruction et à celle du développement - développement économique mais également social et culturel ;
- Le dernier thème concerne migrants et migrations, à la fois sur la question de l'insertion sur le territoire français, mais également par rapport à des programmes qui sont menés dans les pays d'origine par les communautés d'émigrés.

Il y a aussi un temps de concertation important qui est animé par les chargés de mission géographiques qui est la réunion annuelle d'une plate-forme de partenaires où l'on débat des éléments de ce que l'on va faire. Ce travail est souvent appuyé par des évaluations. Non pas des évaluations de projets mais de ce qui s'est passé dans la relation CCFD/partenaires. Je vais en citer deux :

- la première concerne le Burkina Faso : nos partenaires ont, avec nous, une relation qui date de plus de dix ans. Les choses et les priorités ont pu changer. Il y a donc eu besoin d'une auto-évaluation avec l'ensemble des partenaires pour déterminer des changements de stratégie.
- la seconde est au Chili qui connaît, lui, un retrait progressif de tous les bailleurs de fonds. Avant, nos relations de partenariat se déroulaient dans un contexte de lutte contre l'oppression. Quel type d'action et de partenariat privilégier aujourd'hui avec le retour à la démocratie alors que le pays décolle économiquement mais que les écarts se creusent entre riches et pauvres ?

Je voudrais un peu compliquer cette relation aux partenaires en disant que l'objectif qui est perçu actuellement n'est pas uniquement l'aide au développement mais également la création de liens de solidarité. Depuis toujours nous avons procédé à la mise en relation de personnes du tiers monde qui sont venues ici pour faire des conférences, expliquer leur projet et il est né un besoin de mise en relation et de mise en proximité. Le clivage Nord-sud n'est peut-être plus si pertinent que cela. Il y a un nouveau clivage qui est en train d'expliquer les situations de mal développement qui est celui qui existe entre exclus et inclus. A ce titre, les situations de mal développement que nous vivons ici ne sont-elles pas similaires à celles vécues dans les tiers mondes ? N'y aurait-il pas des relations à nouer, voire des échanges réciproques et des enseignements à tirer de l'expérience d'un certain nombre d'acteurs du sud par rapport à cette lutte contre la pauvreté à laquelle nous sommes tous confrontés ? Il y a donc, dans cette action-projet, un échange mais aussi des obligations réciproques d'aller au-delà du projet qui naissent.

Vous avez dans ce recueil un projet qui concerne Haïti. Nous y avons un certain nombre de partenaires, mais nous avons dû nous engager, à leurs côtés, dans une campagne de retour à la démocratie en Haïti.

Un autre exemple qui peut être intéressant : celui sur la reprise des essais nucléaires français. Nous avons soutenu à Papeete, «le village pour la construction de la paix », qui a été détruit par les bulldozers au moment de la reprise des essais nucléaires. A la demande de nos partenaires polynésiens, nous nous sommes opposés publiquement à la reprise des essais nucléaires. Prise de position rare dans notre organisation qui a été signée par trente des trente deux mouvements membres.

Le troisième concerne un appui aux pêcheurs sénégalais en relation avec les pêcheurs bretons. Aujourd'hui nous participons avec ces organisations et des organisations internationales d'ONG maritimes à une pression sur l'Europe pour la négociation sur les accords de pêche entre l'Europe et les pays ACP.

Le projet n'est donc pas que le projet ; il est l'histoire d'une organisation mais il est aussi un champ de solidarité qui ne se limite pas à l'aide mais peut entraîner d'autres actions de soutien.

**François NOISETTE** : Des questions spécifiques ?

**Louis LHOPITAL** : Je voudrais revenir sur la distinction que vous avez faite entre les organisations populaires et les ONG qui sont respectivement endogènes et exogènes au milieu, je crois que ça correspond aussi à des modes de financement différents.

Je voudrais savoir s'il existe, dans votre organisation, des procédures de financement.

**Claude BAEHREL** : Il y a des procédures pour la définition et l'acceptation d'un projet avec un dossier, une fiche projet, etc.... Il y a même, quand c'est utile, des missions d'identification. Puis le dossier passe par une commission qui décide des financements. Cette commission, qui siège deux fois par an, est composée de représentants des délégations départementales, des représentants du comité national et des professionnels qui instruisent les dossiers.

**Question** : Comment vos fonds se répartissent-ils ? Avez-vous fait des évaluations sur l'impact des projets et des études préparatoires sur l'efficacité des interventions ? D'autre part, vous avez mené un certain nombre de projets en collaboration avec d'autres organisations, y compris avec les grandes organisations internationales. Je voudrais savoir comment vous arrivez à concilier votre propre approche participative avec les contraintes de ces organisations.

**Claude BAEHREL** : Vous avez posé une question sur la répartition des fonds : il y a 60% qui sont consacrés à l'aide au projet, 22% qui vont à l'éducation, au développement et à la sensibilisation des publics et 8% à l'appel à la générosité, et 10% qui concernent les frais généraux et divers.

Sur ce qui est alloué au projet, sur 107 millions, 65 sont des transferts directs, 10 millions de "projets économiques" qui sont mis en œuvre par une filiale du CCFD, la Société d'Investissement au Développement International, et 18 millions de cofinancements. Ce qui fait donc 92 millions de transferts directs sur 107 et 15 millions de transferts indirects (formation, etc...) et de frais d'accompagnement.

Concernant notre collaboration avec d'autres bailleurs de fonds, à part la Coopération française et l'Union européenne, nous n'avons pas de cofinancement ou de programme commun avec d'autres agences internationales publiques. Les procédures de relation entre l'ONG et les pouvoirs publics sont bien connues, je n'y reviens pas. Effectivement, il y a parfois sur les programmes plusieurs financements de différentes agences privées. Nous avons pris l'habitude d'avoir des tables rondes entre nous par région. Il y a donc tout un système de régulation qui se fait du côté des «bailleurs».

**Michel GERARD :** J'ai été très intéressé par ce que vous nous avez raconté, mais en vous entendant parler je me disais que vous pouviez arriver à construire des actions efficaces avec peu de contrôle local mais que vous deviez vous appuyer sur des réseaux. Mais vous n'avez pas du tout évoqué cette question. Quelle est l'histoire de ce réseau, car pour arriver à des résultats en matière de réseaux, il faut du temps.

**Claude BAEHREL :** Je l'ai dit en partie puisque j'ai dit que nous avons des plates-formes nationales des différents partenaires, c'est donc bien cette notion de réseau géographique. Il y a également des réseaux thématiques qui se montent. Je prendrais l'exemple de la construction de la citoyenneté dans les pays du Mercosur. Nous avons appuyé un réseau d'ONG qui a tenu, sur ce thème, plusieurs réunions dont une à Montevideo et dont les actes sont parus dans la revue "Territoires". Les réseaux, ce sont aussi des gens qui échangent des préoccupations communes et qui définissent des objectifs communs. Ce sont des réseaux à la fois géographiques et thématiques.

**Mme BAUSSARD :** Vous nous avez dit que vous regrettiez que dans la part de vos ressources, les bailleurs de fonds institutionnels ne représentent que 11%, est-ce que vous avez une explication à cela ?

**Claude BAEHREL :** Parmi les ONG de développement qui ont des budgets comparables aux nôtres, les pourcentages sont équivalents. Deux explications à cela : il y a une multiplicité d'ONG qui s'est d'ailleurs accrue qui demandent des fonds publics. L'autre est que tous nos partenariats ne peuvent pas, dans la dynamique que nous avons, accepter les contraintes lourdes qu'implique un cofinancement.

**Bruno GUERIN :** Dans un certain nombre de villes où vous intervenez, il y a un processus de décentralisation qui se met en place, ce qui signifie qu'il y a un nouvel intervenant qui rentre dans le jeu de la communauté rurale ou de la communauté urbaine. Vous, vous êtes principalement en relation avec des organisations de la société civile. Que risque-t-il de se passer, à votre avis, avec ce nouvel intervenant qui va rentrer dans ce jeu-là du développement ?

**Claude BAEHREL :** Il est important d'insérer localement le projet avec ses différents partenaires. C'est un fait inévitable.

**Fabrice RICHY :** Sur le point, que vous avez évoqué très rapidement, de la lisibilité de votre action, je voudrais le mettre en correspondance avec le problème de la lisibilité de l'aide internationale publique en général. Je voudrais avoir votre opinion sur ce problème.

**Claude BAEHREL :** J'ai dit que notre difficulté, puisque nous ne sommes pas signataires ou opérateurs de l'action, réside dans le fait que nous avons du mal à affirmer qu'il s'agit de notre projet. Par ailleurs, en comparaison aux actions d'urgence, il y a une réelle difficulté à expliquer ce qu'est le développement et notamment les droits humains, les actions culturelles, l'éducation, la formation qui ne sont pas toujours aussi concrets vis à vis des donateurs que des transferts de biens matériels.

**Jean-Louis VENARD :** Avez-vous vous-même des mécanismes pour apprécier vos difficultés ? Payez-vous des prestataires pour définir quelles sont vos difficultés ?

**Claude BAEHREL :** Tout à fait. En plus des évaluations de projet, nous avons un certain nombre d'études sur nos systèmes de partenariat et aussi sur notre communication, sur les campagnes d'animation. Nous avons recours, pour cela, à des consultants, des agences même, qui travaillent là dessus.

**Fabrice RICHY :** Je voudrais revenir sur ce qui vient d'être dit, je pense que le vrai problème vient du fait qu'il n'y a pas de débat public sur le développement et l'aide au développement. Je pense que pour l'aide publique au développement c'est un problème de fonds. A travers votre réseau de bénévoles, vous animez un débat, le problème, pour les bailleurs de fonds, c'est qu'en l'absence de débat public, ils n'ont pas de recours et ne savent pas à qui parler.

## **TABLE RONDE** *avec les différents intervenants*

**François NOISETTE** : Je voudrais vous proposer maintenant un exercice un peu plus difficile : tous les intervenants sont invités à venir autour de la table afin que l'on discute d'un certain nombre de questions transversales que l'on a vu apparaître au cours de la journée. Comme l'a dit Jean-Louis Venard tout à l'heure, il y a peut être un certain nombre de sujets qu'en tant que professionnels nous pouvons approfondir. Nous sommes, en tant qu'association, intéressés par les éléments que vous pouvez nous apporter par rapport à des points communs à l'ensemble des interventions. Je demanderai donc à tous les intervenants de la journée de venir me rejoindre et d'accepter de répondre à des questions moins spécifiques à leur intervention mais qui nous intéressent.

Dans les règles du jeu, les intervenants ont le droit de se poser des questions entre eux et la salle est invitée à réagir.

Je vous propose quelques points sur lesquels je n'ai pas de réponse :

Est ce que la force de la notion de projet n'est pas liée au fait que c'est un des moyens de légitimation des acteurs du Nord mais aussi du sud et quasiment le seul que l'on sache aujourd'hui identifier et valoriser ?

On a également parlé d'outils souples, est ce que l'on a vraiment des exemples aujourd'hui que l'on puisse mettre sur la table, compatibles avec d'autres échelles de financement que celles dans lesquelles ils ont été mis en place ?

J'ai identifié quelques difficultés dont une qui a été énoncée à de nombreuses reprises : la compatibilité des durées de gestion, de réflexion ; il y a également le problème du contrôle de processus, contrôle d'utilisation des fonds, contrôle démocratique, contrôle militant, contrôle technique... des contrôles qui ne se font pas de la même manière, qui ne sont pas faits par les mêmes personnes, qui ne sont pas forcément compatibles et cohérents.

Se pose également la question de la lisibilité, de l'affichage.

Il y a ensuite des questions plus professionnelles : y a-t-il des métiers nouveaux dans ces processus, quelle est la place des professionnels de l'aménagement urbain dans ces nouvelles façons de travailler, en particulier est-ce que l'augmentation de l'aide à l'aide évoquée par Jean-Louis Venard ne s'accompagne pas d'une dilution des phases techniques dans le temps ?

Une autre question qui est liée à la négociation : qui organise la négociation ? , qui a un projet et est-ce que ces négociations sont des modes de négociation spécifiques?, y a-t-il des besoins spécifiques de formation?

Ce n'est pas forcément une liste complète.

**Michel GERARD** : est-ce que vous ne pensez pas que le mot "projet" devrait être employé avec une certaine réserve ? C'est dans une certaine mesure un mot dangereux car il contribue quelque peu à créer un isolat et on génère avec ce mot là toutes les maladies qui ont été évoquées par J.D. Naudet. Il me semble que l'on pourrait s'interroger sur la validité de ce concept de projet qui devient lourde à porter.

**Jean-David NAUDET** : Ceci revient à la question sur la force de la notion de projet. Je trouve que ce qui ressort de manière frappante, c'est que l'on met des choses très diverses sous le registre de la coopération : entre le métro de Mexico et la promotion des droits de l'homme dans telle collectivité locale de tel pays parmi les pays les plus pauvres du monde, les choses sont très différentes. Première remarque : ça m'incite à penser que les spécialités disciplinaires ne sont pas forcément les plus pertinentes. Ça ne signifie pas la même chose de faire de la petite animation de quartier ou faire des gros projets. La deuxième chose, c'est que l'on parle de projet pour tout : on a le projet de construction du métro de Mexico et on a le projet de reconstruction de bidonvilles, il me semble qu'il y a effectivement un manque d'imagination au plan instrumental. On a l'impression qu'il n'y a pas d'alternative, pourtant elles existent : il y a toute une coopération qui existe selon différentes voies et qui ne se base pas sur un projet. La Coopération française a fonctionné pendant vingt ans sur des processus d'assistance technique : on envoyait des gens à droite et à gauche sans aucun moyen, ça avait beaucoup de désavantages puisqu'ils ne faisaient que de la présence, mais ils étaient également beaucoup plus intégrés dans les institutions que ne le sont maintenant les gens qui sont sur des projets. D'un point de vue macro, il y a l'aide programme qui existe, des programmes d'investissement sectoriel, tous ces instruments ont des qualités et des défauts mais il n'y a pas que le projet qui est un instrument pratique qui permet de faire de nombreuses choses mais qui couvre peut être trop de choses.

**Louis LHOPITAL** : Je pense que le mode coopération décentralisée en termes de collectivité locale à collectivité locale tend à sortir du système projet. Tous les modes de jumelage et de coopération décentralisée rebondissent sur le principe de programmes pluriannuels. Ces programmes évoluent vers un système qui se perpétue dans le temps au-delà des événements politiques qui affectent les élus.

**Bruno GUERIN** : Nous aurions plutôt tendance à dire au niveau de notre jumelage que nous avons des programmes et que les projets sont des outils qui permettent de les réaliser. On a par exemple un programme d'appui à la restructuration des services municipaux qui comporte un projet de formation, un projet d'envoyer quelques techniciens de la ville de Kayes sur un chantier école d'une autre coopération... Dans le mot projet, nous y mettons un peu tout et un peu rien, ce n'est qu'un outil. Nous travaillons davantage dans une logique de programme.

**Jean-Louis VENARD** : La Banque et la CFD ont un cycle de projets, l'Union européenne a des programmes. Mais il n'empêche que pour remplir les programmes, l'Union fait des projets. La Banque cherche à coordonner les bailleurs autour de programmes sectoriels nationaux, mais après chacun y met son projet. Le projet est une procédure, d'ailleurs quand on lit un document de la Banque mondiale, ça commence par le cycle du projet. La discussion que nous pouvons avoir, c'est : compte tenu des échecs mesurés, comment modifier les procédures ? Les procédures de projet s'appliquent très bien pour un certain nombre de choses. Comment distinguer à l'intérieur du volume de l'aide ce qui serait du ressort de ces procédures là et ce qui devrait rentrer dans un autre moule, qui serait aussi des projets d'une autre forme et qui aurait une autre procédure. Et ça, ça ne dépend pas de nous et il n'est pas facile de faire comprendre que quand on va aller devant le Conseil de

surveillance, il va y avoir une séance sur les projets habituels et une autre sur des projets bizarroïdes dont on ne comprend rien. C'est très difficile.

Imaginez la machinerie Naudet à la Banque mondiale, c'est 15 000 personnes à la Banque !

**Françoise BENARD** : Je suis tout à fait d'accord pour dire que le projet est une action de procédure mais il y a aussi une dimension importante de financement.

**Claude PAIRAULT** : Je me demande si tout ce qui est projet, programmation, quel que soit le nom que l'on lui donne, doit forcément être un contrat à durée déterminée. Est-ce qu'un certain nombre d'aides ne peuvent être aides que dans la mesure où ça correspondrait à un contrat à durée indéterminée ? Ma question est probablement très abstraite et très naïve.

**Jean-Louis VENARD** : Vous avez un contrat annuel avec le Ministère des Finances : vous êtes imposable chaque année, et votre député le sait. Lui vous demande des comptes chaque année et ne vous demande pas des comptes indéterminés.

**François NOISETTE** : Par rapport à cette question et à plusieurs interventions de la journée, on a dit plusieurs fois qu'il s'agissait de processus longs et où l'important est "d'être avec". C'est illimité car on ne décide pas a priori la date de la fin de l'opération.

**Stéphane PLISSON** : Il y a des causes d'interruption de projets qui sont parfois bien au-delà des considérations techniques, je pense par exemple aux grandes catastrophes humanitaires. J'aimerais savoir si vous avez une réflexion sur ce sujet, notamment sur la notion de risque et sur la nature même des projets dans ces régions à risque.

**M. DESPRES** : Je pense que ce problème sur les mots n'est pas du tout anodin, c'est le problème classique de la tour de Babel. Nous sommes entre professionnels mais nous ne faisons pas le même métier. Quoi de commun entre un projet qui consiste à favoriser nos entreprises pour obtenir le métro de Mexico et un projet qui consiste à contrer l'influence française dans le Pacifique pour protester contre les essais nucléaires ?

**M. CARRE** : Je suis tout à fait d'accord, ce problème de terminologie est extrêmement important. Je peux vous dire qu'en ce qui concerne les bailleurs de fonds publics, on ne parle jamais de projet mais de programmes. Mais effectivement, à l'intérieur de ces programmes, il y a des projets. Toutes ces questions là ne sont que des procédures. Le problème est d'arriver à maîtriser ces procédures.

Dans ces procédures, qui règle les litiges des contentieux ?

**Claude BAEHREL** : Je voudrais réagir par rapport aux grandes catastrophes, comme celle qui s'est produite au Rwanda. C'est vrai que le Rwanda est un pays qui avait une densité de projets de développement beaucoup plus importante que d'autres. Est-ce que cette catastrophe est une faillite de la politique de coopération, je n'en sais rien. Toujours est-il que l'on peut s'interroger sur la faillite de l'effort de conscientisation qui a été tenté à travers les politiques de développement et d'éducation.

**Louis LHOPITAL :** Je voulais simplement dire que j'étais assez d'accord pour dire que le projet est une procédure, mais tout un aspect des choses est ainsi escamoté qui est le fait que le projet soit relié à une demande. Le problème est plus dans le fait que l'on récupère des projets et même des demandes dans nos systèmes d'aide. Le problème est donc celui de la récupération de la demande pour en faire quelque chose. Le mot récupération est peut être un peu fort mais je l'emploie volontairement pour dire que l'aide ne traduit pas toujours fidèlement la demande.

**Noël CANNAT :** Je voudrais abonder dans le sens des deux dernières interventions : on a parlé de projet, de programme, de procédure et de bénéficiaires. J'ai tendance à m'élever contre cette approche, dans la mesure où le projet est la propriété exclusive de l'acteur du développement.

**Jean-David NAUDET :** Je voudrais rebondir sur ces questions là. Il faut éviter la tendance à résoudre les problèmes en supposant que les conditions de leur résolution existent. Si le développement n'était qu'une affaire de moyens, les choses seraient très simples. Hélas, c'est beaucoup plus compliqué. Les gens ne sont pas porteurs de projets, il ne suffit pas d'apporter les financements. Les pays en développement manquent de beaucoup de choses et peut être que les financements ne sont pas ce qui manque le plus. Toutes ces interventions me poussent à réagir sur le thème de la lisibilité. Je crois qu'effectivement on franchit une étape, c'est à dire que l'on essaye de prendre conscience des problèmes d'impact de ce qui est fait mais il reste une étape fondamentale, c'est de se persuader que les résultats n'appartiennent pas aux agences, aux ONG. L'évaluation est pourtant demandée par les bailleurs de fonds, les ONG pour avoir leurs résultats. Or le résultat n'appartient pas à celui qui fait l'aide. Ceci n'a pas de sens et ce pour plusieurs raisons, en particulier ça n'a pas de sens d'individualiser les résultats - ce qui compte ce sont les résultats globaux. Mais il est évidemment légitime de promouvoir la lisibilité, mais elle doit venir après.

**Claude BAEHREL :** Par rapport à cette question de lisibilité, d'affichage, de médiatisation, je trouve qu'il n'est pas normal de laisser aux ONG, aux organisations privées seules, la préoccupation de sensibiliser et de rendre le développement visible et lisible. Ceci devrait être aussi un objectif des pouvoirs publics. On a l'impression que la politique de coopération est inexistante à force d'être discrète. Il n'y a pas d'affirmation collective d'un projet de solidarité. Quand on parle d'international, il s'agit soit de commisération face à une catastrophe, soit de concurrence internationale.

**Jean-Louis VENARD :** On ne peut pas demander à la fois 0,7% du PIB et des procédures où on attend que les gens soient debout avant qu'il y ait des projets. Là dessus il faut être clair : les mécanismes que vous décrivez pour des projets efficaces, c'est la réduction du volume de l'aide. Ce qui signifie la réduction des agences et des contributions à l'IDA et au FED, car la mécanique européenne n'est pas plus efficace que la nôtre, elle est tout aussi gaspilleuse. De ce point de vue là, est ce que ces pays n'ont pas trop d'aide en volume pour que l'aide soit efficace ? C'est la seule question qui mériterait d'être discutée au Parlement, mais elle est invendable. Je ne connais pas de député capable de monter à la tribune et de dire qu'il y a trop d'aide, à part le Front National. Les mécanismes que vous décrivez ne peuvent pas canaliser les volumes. A la CFD, nous avons 5 milliards d'aide

projet par an. Le CCFD dispose de 100 millions. Il faut beaucoup de CCFD pour canaliser 5 milliards !

**Claude BAEHREL :** Nous ne faisons pas les mêmes choses ; ne confondons pas les rôles.

**Martine KUBLER-MAMLOUK :** Je suis très intéressée par ce qui se dit. Je pense que les difficultés qui se présentent sont dues au fait que chaque organisation a des procédures différentes et que chaque organisation plaque la même procédure sur des situations extrêmement variables. Il me paraît donc indispensable d'adapter ces procédures et de concevoir d'autres formes d'intervention pour réagir à des situations exceptionnelles ou des programmes à long terme.

La deuxième chose c'est, sur l'ensemble du jeu international, la rareté des financements. Il y peut être aussi trop d'acteurs, ce qui rend les choses ingérables au niveau des donateurs. Il y a donc tout un problème de démarche et je pense qu'il faut aller dans le sens de la décentralisation de l'aide.

**Michel GERARD :** Je trouvais que Jean-Louis Venard avait très bien répondu, il a un peu dérapé après. Tu m'as répondu que le projet était une procédure mais tu as bien dit qu'elle était généralement utile. Tu as ajouté que s'il fallait prendre la procédure que nous propose J.D.. Naudet, la Banque compterait 15 000 personnes. Je dis que tu as raison à 95%, mais il serait tout de même tout à fait intéressant que la Banque mondiale mobilise au moins une centaine de personnes pour réfléchir à des modifications de procédures de façon à faire émerger de nouveaux programmes.

**Catherine COIT :** Je suis d'accord lorsque vous dites que des projets comme le métro de Mexico et celui de la valorisation des droits de l'homme n'ont rien à voir, et je ne comprends pas comment on peut se plaindre de dépenser de l'argent français pour payer des ingénieurs et des équipements français en ce moment. Peut être que s'il y avait davantage de projets de ce type, il y aurait moins de chômage en France.

**Georges HARTER :** Je me demande si la Banque mondiale et les autres bailleurs de fonds ne mettent pas 15 ou 20 ans à s'apercevoir qu'ils ont bâti des procédures d'élaboration et d'évaluation de projet qui n'arrivent pas à répondre aux critères qu'ils se sont fixés. Il est donc normal que cette structure change de critères, ajuste les projets, et d'ici 5 ou 10 ans environ on va à nouveau changer de doctrine.

**Jean-Louis VENARD :** Malheureusement, il n'y a pas de représentant de la Banque ici mais c'est tout à fait inexact. Il y a deux choses qui sont inexactes. Les principales personnes qui refusent les modifications de procédures de la Banque, sont les administrateurs des pays récipiendaires. Il ne faut pas oublier qu'ils sont tous membres de la Banque, et quand vous allez les voir pour leur demander de changer, ils ne veulent pas.

La grande difficulté de la Banque c'est que la Banque a deux instruments : elle prête au taux du marché de l'argent de la Banque et elle gère les fonds de l'IDA. Mais l'IDA est une institution des mêmes bailleurs qui ont décidé de confier à la même institution le soin de gérer un fonds qui est prêté avec 10 ans de différé à 1,5%. On va utiliser les mêmes procédures pour monter des projets de prêt et je crois qu'elles sont bonnes, et des projets IDA. Alors pourquoi les administrateurs européens n'ont jamais

demandé pourquoi la Banque applique les mêmes procédures de projet pour des produits aussi différents qu'un prêt à taux du marché à des pays émergents et un prêt IDA au Mali. C'est ça la question de fond.

**François NOISETTE** : On arrive à la fin de la journée, je propose que chacun des intervenants fasse une petite conclusion.

**Jean-Marie BUTIKOFER** : On n'a peut être pas beaucoup d'argent en France, mais on a beaucoup de jeunes pleins de bonne volonté. Question d'actualité par rapport aux 350 000 emplois Aubry, elle s'adresse aux collectivités locales et aux ONG : est ce que ça vous intéresserait d'embaucher des jeunes Français avec 92 000 francs donnés par l'Etat pendant 5 ans sur un nouveau métier de type "agent de solidarité internationale", ou est ce qu'il n'y a pas de place pour les Français dans ce métier ?

**Martine KUBLER-MAMLOUK** : En matière de course au financement, ce qui se passe, c'est que vous avez raréfaction des ressources, multiplication des acteurs qui tous cherchent à accéder aux financements. La conséquence de cela c'est qu'il y a multiplication des projets en amont, c'est à dire que les gens préparent des projets et vont les présenter à tous les bailleurs possibles. Il y a duplication, il y a perte de temps et c'est pour ça qu'il faut modifier les procédures mais également promouvoir une meilleure coordination et une meilleure intégration. Il y a un problème de financement qui touche également les organisations. Je crois que si l'on n'ose pas dire cela, on ne traite pas le problème.

**François NOISETTE** : L'exercice impossible : trente secondes par orateur pour conclure.

**Jean-David NAUDET** : Très rapidement, je vais reprendre les mots que nous avons prononcés dans une discussion en petit groupe, il y a quelques jours. Quelqu'un disait après un débat : "Finalement le développement et l'aide au développement c'est beaucoup trop compliqué pour que l'on maîtrise quoi que ce soit". Une autre personne lui a demandé : "alors qu'est ce qu'on fait" ; il a répondu : "On continue".

Je crois que c'est important de conserver, voire d'intensifier l'esprit de coopération. Alors l'esprit de coopération, c'est la coopération entre villes, c'est ce dont nous a parlé Claude Baehrel. Ce qui est important, c'est que tout le monde soit satisfait, y compris le donateur. L'activité doit donner un sentiment d'accomplissement.

Cela dit, quant à savoir s'il y a trop d'aide publique, je crois que c'est une vraie question. On a l'impression qu'il y a trop d'aide tout simplement parce que les bailleurs n'arrivent pas à décaisser les fonds qu'ils ont ; d'un autre côté, on dit qu'il n'y en a pas assez parce que les budgets diminuent, c'est une situation un peu trouble.

Je finirai en disant que plutôt qu'une réduction unilatérale et planifiée de la part des donateurs, j'aimerais mieux, mais sans doute est ce un vœu pieu, une diminution de l'aide en fonction de critères propres au pays bénéficiaire. Il me semble par exemple que la mise en œuvre généralisée de contreparties pour les actions d'aide serait une façon de ramener l'aide au niveau de la capacité d'absorption par des mécanismes de marché et non pas par des mécanismes autoritaires.

**Françoise BENARD :** Je voudrais intervenir sur le côté du pays bénéficiaire. Je suis frappée par les exigences très élevées qu'ont les bailleurs de fonds en général, par exemple dans le domaine du contrôle et de la surveillance de l'aviation civile où l'on prône le modèle français d'autonomie financière, adopté il y a relativement peu de temps chez nous. Ils veulent imposer ce qui marche mais qui a été le fruit d'une évolution très lente. Par ailleurs, nous communiquons la partie des évaluations qui concerne les pays bénéficiaires aux autorités des pays bénéficiaires. Sur environ 150 évaluations, nous avons eu une seule réaction parce qu'il manquait trois pages. Mais je suis extrêmement contente car pour la première fois un pays souhaite mener une évaluation avec nous sur le projet que nous allons évaluer. Le temps est quelque chose de très important.

**Bruno GUERIN :** Moi, je ne suis pas un élu, je suis un technicien, par contre le poste que j'occupe est la preuve que certaines coopérations décentralisées n'ont pas attendu les 350 000 emplois pour créer des postes, puisque que dans le cadre du jumelage, le SAN d'Evry a créé un poste spécifique en 1991. Il y a certaines coopérations décentralisées qui le font, elles sont largement minoritaires, car c'est quand même poser un acte politique fort. Or je crois qu'un bon tiers des collectivités locales françaises qui font de la coopération décentralisée ne l'affiche pas.

D'autre part, ce qu'il faut savoir aussi, c'est que dans l'esprit de certains élus, pour faire de la coopération décentralisée, il n'est pas nécessaire d'embaucher un professionnel, il suffit de prendre quelqu'un de la fonction publique qui est déjà aux relations extérieures. Le poste est neuf et les élus sont en train de prendre conscience qu'un poste spécifique nécessite peut-être des compétences ou des formations spécifiques. C'est nouveau et j'espère que les 350 000 emplois créeront de nouveaux postes, mais je n'en suis pas sûr.

Je voudrais dire une dernière chose : la décentralisation se développe au Mali et ailleurs, ça veut dire que les bailleurs de fonds vont mettre en place des fonds de développement locaux qui vont s'adresser aux nouveaux élus et aux nouvelles collectivités, or, il ne faut pas se faire d'illusion, dans un pays comme le Mali où on manque déjà de cadres valables, comment les bailleurs de fonds imaginent-ils que les nouvelles collectivités territoriales qui vont être créées vont avoir les compétences humaines pour leur soumettre des projets. C'est un des gros débats actuels du Mali mais qui peut être extrapolé à d'autres pays. Or on constate que dans la plupart des projets, y compris le troisième projet urbain de la Banque mondiale, le volet formation représente 6% du budget et qu'il va, une fois de plus, être essentiellement réparti à Bamako. Il faut peut-être être un peu imaginatif et essayer de voir comment on peut décentraliser aussi la pléthore de fonctionnaires que l'on a à Bamako, il y a tout un travail à faire là dessus et j'ai peur qu'une fois de plus on passe à côté.

**Claude BAEHREL :** Une réponse par rapport à ce qui a été dit sur les emplois jeunes. Je suis un de ceux qui militent pour que l'on ait encore une formule de volontariat, même si le service national est supprimé, mais dans une optique d'immersion d'une classe d'âge dans la solidarité internationale par une expérience concrète de partenariat sur le terrain. Mais si la motivation était la réduction du chômage et le premier emploi, ce n'est peut-être pas la bonne motivation, car il ne faut quand même pas oublier que des titulaires de maîtrises, chômeurs, des personnes formées de niveau universitaire équivalent à ceux d'ici, il y en a à la pelle dans les capitales africaines. Oui pour les emplois jeunes, mais quel sens donne-t-on à cette opération. C'est plus un problème de pédagogie qu'un problème économique.

Dans ce débat, je me sens un peu en décalage, autant sur cette notion de projet dans des différences d'échelles et dans des différences de jeu d'acteurs. Ce qui me gêne c'est que ce ne sont pas les mêmes niveaux d'échelle car je rappelle que les fonds publics qui sont mis en œuvre par les ONG en France sont de l'ordre de 1% de l'aide publique française au développement et que c'est l'une des raisons pour lesquelles je regrette que nous n'ayons que 11% de notre budget issus de l'aide publique au développement. La France est le dernier pays de l'OCDE dans cette mobilisation des capacités des associations des ONG dans un effort d'aide au développement et c'est peut être un handicap. Il n'y a peut être pas trop d'argent là !

En revanche, il y a quelque chose qui me paraît important c'est que, selon moi, le projet est un prétexte à une relation qui se fait entre différents partenaires. Il est sujet de négociations, d'intérêts communs et divergents. Je pense que nous n'avons peut-être pas assez creusé l'idée de médiation, du rôle que pourraient jouer, sur ce point, les professionnels.

**Louis LHOPITAL** : Ce qui me rassure, c'est tout ce que l'on a pu dire autour du terme de négociation comme étant quelque chose de fort et qui se décline à différents niveaux et à tous les moments de l'avancement de l'aide. En tous cas je suis persuadé que de la négociation découle le compromis, du compromis le changement et ce changement, je l'associe au développement.

Là où je suis plus inquiet, c'est par rapport à l'organisation de cette négociation et sur les procédures que l'on peut ajuster. Au niveau des procédures, je pense qu'elles sont déjà extrêmement complexes et très peu comprises et assimilées. Je pense qu'il faut arriver à les simplifier. Si l'on parle de maintenance d'infrastructures, comment la négocier concrètement et quelles conditionnalités mettre en place. Ces questions ne sont pas posées en termes simples...

**Jean-Louis VENARD** : Actuellement, les cabinets ministériels font circuler des documents sur la réorganisation du dispositif de l'aide française. Quand on dit qu'il y a 1% de l'aide publique qui passe par les ONG c'est parce que ni les protocoles, ni l'aide publique qui passe par la Caisse française de développement n'utilisent d'ONG. A partir du moment où l'on continuerait à séparer ces deux parties, c'est à dire ce que l'on appelle la coopération financière qui serait gérée par le Ministère, le Trésor et la CFD, et la partie coopération technique, culturelle et institutionnelle qui serait gérée par le Ministère des Affaires Etrangères, on ne résoudrait pas le problème du 1%. Le vrai débat, c'est celui là. J'insiste beaucoup car nous sommes dans un pays démocratique et ce n'est pas les cabinets qui vont décider de la façon dont l'argent des contribuables français va être dépensé dans l'aide. Nous avons le pouvoir et la capacité d'expliquer à notre représentation nationale qu'il y a là une grave erreur démocratique liée au passé historique de nos institutions à vouloir maintenir cette séparation. Je crois que le but de cette journée, c'est qu'il faut pouvoir mettre de l'institutionnel dans la coopération financière. Il n'y a rien de plus difficile que de faire coopérer des institutions à budgets différents. C'est un problème de citoyenneté plus que d'expertise.

**François NOISETTE** : Je ne tenterai pas de conclusion synthétique. Je crois qu'il y a beaucoup d'éléments qui appelleront nouveaux papiers ou autres contributions. Nous sommes largement au-delà de l'heure, le cocktail vous attend.