SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement

Service de l'Evaluation spéciale de la Coopération au Développement

Lumières et ombres sur la coopération entre la Belgique et la Bolivie 1992 - 2004

Leçons pour l'Avenir

Cette évaluation a été réalisée conjointement par South Research (Belgique), Centro de Estudios y Proyectos (Bolivie) et Strategy Advisors for Government Reform (Bolivie).

Le Service de l'Evaluation Speciale a assuré la conformité de l'évaluation aux termes de référence.
L'évaluation a bénéficié de l'appui d'un comité de pilotage à Bruxelles et d'un comité d'accompagnement local à la Paz.

Les opinions exprimées dans ce document représentent les points de vue des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du SPF Affaires Etrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement ou des autorités boliviennes.

© SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement
Octobre 2005

Production graphique : Madeleine Sergooris et Bernadette Bosser, Service communication SPF

Impression : Service Imprimerie SPF

Photo de couverture : Michel Deville / Photo News

Evaluation N° 1/2005

Dépôt légal : 0218/2005/10

Ce document est disponible en format pdf sur le CD-rom en annexe, sur le site www.dgcd.be ou auprès du Service de l'Evaluation Speciale.

SOMMAIRE

SOMMAIRE ..... *i*

CARTE DE LA BOLIVIE ..... *v*

SIGLES ET ABREVIATIONS ..... *vii*

AVANT-PROPOS ..... *ix*

RESUME *1*

INTRODUCTION *7*

CHAPITRE I : RETROSPECTIVE DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT DE LA BELGIQUE EN BOLIVIE *13*

1.1 Contexte macro-économique et social bolivien et analyse rétrospective de la coopération directe 13

1.2 Analyse Rétrospective de la Coopération Indirecte 37

1.3 La Coopération en Chiffres 39

CHAPITRE II : LA COOPÉRATION DIRECTE - DESCRIPTION *45*

2.1 La structure de la coopération belge avec la Bolivie 45

2.2 Les relations entre les acteurs et les mécanismes de gestion 50

2.3 Description des interventions : Projets et Programmes 54

CHAPITRE III : ANALYSE DE LA COOPÉRATION DIRECTE *75*

3.1 Analyse de la Pertinence 75

3.2 Analyse de la cohérence 88

3.3 Analyse du déroulement des processus et procédures 90

3.4 Analyse de l'efficacité et de la durabilité 99

CHAPITRE IV : ANALYSE DE THEMES STRATEGIQUES *107*

4.1 L'approche conceptuelle de la coopération belge 107

4.2. L'organisation de la coopération belge 109

4.3. L'exécution des interventions de la coopération belge ? 118

4.4 La construction de la mémoire institutionnelle 119

4.5 Les nouvelles tendances et ses conséquences 121

CHAPITRE V : LA COOPÉRATION INDIRECTE *123*

5.1 La coopération indirecte : analyse globale 123

5.2 Coopération indirecte aux ONG : analyses sectorielles 140

5.3 La Coopération Universitaire avec l'UMSS 154

CHAPITRE VI : CONCLUSIONS *161*

6.1. Leçons du passé: la coopération bilatérale 161

6.2. Les leçons des projets bilatéraux 164

6.3. La qualité des interventions 166

6.4 Les thèmes stratégiques 169

6.5 La coopération indirecte 173

CHAPITRE VII: RECOMMANDATIONS *179*

ANNEXE *189*

Liste des Tableaux

Tableau 1 : Bolivie : Indicateurs Economiques (En % du PIB) 16
Tableau 2 : Bolivie : Indicateurs des Finances Publiques (En pourcentage du PIB) 24
Tableau 3 : Bolivie : Sources de Financement de l'investissement public, 1990-2002 33
Tableau 4 : Bolivie : Principaux Indicateurs Sociaux 34
Tableau 5 : Bolivie : Historique des décaissements de la Coopération Internationale (en milliers, USD) 39
Tableau 6 : Importance relative de la Bolivie dans l'Aide Publique au développement de la Belgique 40
Tableau 7 : Aide Publique belge à la Bolivie, 1992-2003 40
Tableau 8 : Financement de la coopération indirecte avec la Bolivie 1992-2003 43
Tableau 9 : Coût total de Karachipampa : Financement en millions d'euros constants de 2004. 73
Tableau 10 : Interventions comprises dans la période d'évaluation 92
Tableau 11 : Interventions postérieures à la période d'évaluation 92
Tableau 12 : Contributions de la DGCD aux actions des ONG belges. Période 1998 – 2002 (en Euro) 125
Tableau 13 : Contributions de la DGCD aux actions des ONG belges. Période 1998 – 2002. Répartition par secteur (en Euro) 126
Tableau 14 : Nombre d'ONG et d'actions par secteur. Période 1998 – 2002. (en Euro) 126

Liste de Graphiques

Graphique 1 : La carte de Bolivie v
Graphique 2 : Bolivie : Indicateurs Macro-économiques, 1990-1996 16
Graphique 3 : Bolivie : Exécution de l'Investissement Public, 1990-2004 (En pourcentage) 23
Graphique 4 : Bolivie : Evolution du Produit Interne Brut, 1997-2004 32
Graphique 5 : Composition de l'investissement publique, 1990-2004 33
Graphique 6 : Aide publique de la Belgique à la Bolivie-en € constantes de 2004 41
Graphique 7 : Coopération avec la Bolivie : Financement DGCD (non financier) en € constants de 2004 42
Graphique 8 :Coopération indirecte : Financement secteurs ONG et non ONG -en € constants de 2004 44
Graphique 9: Historique de la Coopération Belge en Bolivie dans le domaine de la Santé 55
Graphique 10 77
Graphique 11: Coopération bilatérale directe : engagements indicatifs et décaissements- en EURO courants 84
Graphique 12: Le cycle du projet 97

CARTE DE LA BOLIVIE

Graphique 1 : La carte de Bolivie

SIGLES ET ABREVIATIONS

ADN	Acción Democrática Nacional
AFPs	Administradoras de Fondos de Pensiones
AGCD	Agence Générale de Coopération au Développement – Belgique
APEFE	Association pour la Promotion de l'Education et de la Formation à l'Etranger
AT	Assistant Technique
BBA	Banco Boliviano Americano
BCB	Banco Central de Bolivie
BEF	Francs Belges
BIO	Belgian Investment Company for Developing Countries
CDF	Comprehensive Development Framework
CENETROP	Centro Nacional de Enfermedades Tropicales
CIUF	Conseil Inter-universitaire de la Communauté Francophone de Belgique
CM	Commission Mixte
CMO	Convention de Mise en Œuvre
CO	Comité Operativo
COB	Central Obrera Boliviana
CONDEPA	Conciencia de Patria
CSTUB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivie
CTB	Coopération Technique Belge
CUMETROP	Centro Universitario de Medicina Tropical
DD.HH	Droits de l'Homme
DGCD	Direction Générale de la Coopération au Développement - Belgique
DIFAD	Dirección de Financiamiento y Agilización de Desembolsos – Min. Plan.
D.S.	Decreto Supremo
DTF	Document Technique Financier
DN2000	Diálogo Nacional 2000
EBRP	Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza
ENDE	Empresa Nacional de Electricidad SA
ENTEL	Empresa Nacional de Telecomunicaciones
EPIs	Estrategias Productivas Integrales
FDC	Fondo de Desarrollo Campesino
FFPs	Fondos Financieros Privados
FIS	Fondo de Inversion Social
FMI	Fond Monétaire International
FONDESIF	Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero
FSE	Fondo Social de Emergencia
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IMTA	Institut de Médecine Tropicale d'Anvers
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
LAB	Lloyd Aéreo Boliviano
LDN	Ley del Dialogo Nacional
MAS	Movimiento al Socialismo

MBL	Movimiento Bolivie Libre
MIP	Movimiento Indígena Pachakuti
mio	million
MIP	Micro Interventions
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
MRTKL	Movimiento Revolucionario Tupak Katari
NBSNIP	Norma Básica del Sistema Nacional de Inversión Publica
NFR	Nueva Fuerza Republicana
OND	Office National du Ducroire
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PAM	Programa de Apoyo al Micro crédito
PIB	Produit Interne Brut
PIC	Programme Indicatif de Coopération
PRGF	Programa Reforzado de Crecimiento y Reducción de la Pobreza
PRIMA	Process Integrated Management
PSRIS	Programa de Salud Rural en las Provincias de Ichilo y Sara
PRSC	Crédito de Apoyo para la Reduction de la Pobreza
PRODISA	Programa de Desarrollo Rural Integrado de las Provincias de Ichilo y Sara
PROMIC	Programa Manejo Integral de Cuencas
UCS	Unidad Cívica Solidaridad
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Economicas y Sociales
SBEF	Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras
SCB	Section de Coopération Belge
SEDES	Servicios Departamentales de Salud
SES	Service d'Evaluation Spéciale
SILOS	Sistemas Integrados Locales de Salud
SIPCI	Subsecretaría de Inversion Pública y Cooperación Internacional
SIPFE	Secretaría de Inversion Pública y Financiamiento Externo
SMCL	Structure Mixte de Concertation Locale
SNIP	Sistema Nacional de Inversion Pública
UE	Unité Exécutante
UMSS	Universidad Mayor de San Simon
VIPFE	Viceministerio de Inversion Pública y Financiamiento Externo
VLIR	Vlaamse Interuniversitaire Raad
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivie

AVANT-PROPOS

Vous avez devant vous le premier rapport d'évaluation stratégique du Service de l'évaluation spéciale de la coopération au développement (SES).

Lors de la préparation de son programme d'évaluation, en 2003, le SES avait décidé de choisir un pays partenaire et de procéder à l'évaluation de l'ensemble de la coopération belge avec ce pays sur une période d'une dizaine d'années. Le dessein était de rendre compte des apports de la coopération belge dans la longue durée, à travers ses différents acteurs, et d'en tirer des enseignements pour l'avenir. Comme la coopération gouvernementale s'établit principalement avec des pays partenaires, il nous a paru pertinent de mener une évaluation à ce niveau.

Si nous avons choisi la Bolivie comme première étude de cas, c'est que notre coopération avec ce pays est ininterrompue depuis plus de trente ans et qu'elle est également substantielle. La Belgique y est présente par la coopération gouvernementale et de nombreux acteurs non gouvernementaux. Notre coopération financière y a été importante.

Afin d'avoir du recul, nous avons choisi d'analyser 12 ans de coopération gouvernementale et 7 ans de coopération non gouvernementale. Les cas étudiés illustrent l'approche de la coopération belge en Bolivie. Avec l'appui du SES et la collaboration des services de la DGCD, de la CTB, des autorités boliviennes et de l'ambassade, ainsi que des acteurs non gouvernementaux, les évaluateurs ont rassemblé les informations qui leur ont permis de reconstituer la manière dont la coopération belge s'est développée en Bolivie, d'en faire l'analyse et, à partir d'un important travail de synthèse, de proposer des conclusions et des recommandations.

Il ne s'agit pas ici d'apprécier les mérites de telle ou telle intervention; il s'agit encore moins de porter des jugements sur des personnes. Il s'agit au contraire d'éclairer la pertinence et la cohérence des choix politiques de la coopération belge en Bolivie et l'efficacité de leur mise en œuvre.

Cette évaluation est une étude de cas. A l'occasion de l'évaluation de la coopération belge en Bolivie, des observations sont faites qui dépassent le seul contexte bolivien. Toutefois, il serait méthodologiquement erroné de généraliser certaines conclusions à l'ensemble de la coopération belge sans avoir mené auparavant d'autres évaluations semblables dans d'autres pays partenaires.

Le rapport met le doigt sur le problème de l'appropriation des projets et programmes de la coopération par ses bénéficiaires. De même, pour que l'évaluation porte des fruits, il est important que ses conclusions soient validées et appropriées par les acteurs impliqués. Nous souhaitons dès lors qu'elle alimente les débats, qu'elle nourrisse les réflexions sans toutefois se substituer à celles-ci.

Cette évaluation a été rendue possible grâce à l'engagement de l'équipe de consultants sous la responsabilité de South Research en Belgique, et de Strategy Advisors for Government Reform (SAXgr) et du Centro de Estudios y Proyectos (CEP) en Bolivie. Ce travail a bénéficié des

apports d'une équipe bolivienne nombreuse et expérimentée. Il sort du strict contexte belge et intègre autant que possible les points de vue des acteurs et experts boliviens de la coopération. Pendant les missions de terrain, 7 équipes ont travaillé en parallèle. La communication entre les consultants et le SES, en vue d'assurer le suivi journalier de l'évaluation, a été très constructive. L'évaluation a également bénéficié de l'appui d'un comité de pilotage à Bruxelles et d'un comité local à La Paz.

Nous vous livrons le rapport, ainsi que ses conclusions et recommandations et espérons que ses lecteurs seront réceptifs aux analyses et aux critiques constructives qu'ils contiennent.

Dominique de Crombrugghe
Evaluateur spécial

RESUME

Objectifs et contexte de l'évaluation

Ce rapport présente les avis et conclusions d'une évaluation de la coopération entre la Belgique et la Bolivie, effectuée pour le compte du Service de l'Evaluation Spéciale (SES), unité indépendante rattachée au Ministère belge des Affaires Etrangères.

Il s'agit d'une « évaluation-pays » dont l'objectif général est d'améliorer la coopération belge en Bolivie, par la description et l'analyse de ses forces et faiblesses. Les interventions de la coopération entre 1992 et 2004 y sont examinées au regard de critères de pertinence, cohérence, efficacité et durabilité. Ce travail est un exercice « pilote » dont les enseignements devraient bénéficier à de futures études du même ordre. En ce sens, il s'agit d'une étude de cas dont les conclusions ne devraient pas être généralisées.

L'évaluation porte d'une part sur la coopération entre Etats (coopération bilatérale « directe »), incluant projets, programmes et coopération financière, et d'autre part sur la coopération au travers des ONG, la coopération inter-universitaire et entre instituts spécialisés (coopération « indirecte »).

L'évaluation a été conduite par un consortium composé de South Research (SR), chef de file, basé en Belgique, du Centro de Estudios y Proyectos (CEP) et de Strategy Advisors for Government Reform (SAXgr), tous deux basés en Bolivie. Quatorze experts, dont six boliviens, sont intervenus au cours de l'étude. Les résultats ne reflètent donc pas seulement la vision d'experts belges ou internationaux sur la coopération belge : ils correspondent à une appréciation partagée par une équipe indépendante, multiculturelle, ayant pu comparer ses différents points de vue.

Le processus d'évaluation a été suivi par un « Comité de Pilotage » à Bruxelles et un « Comité d'Appui Local » (CAL) à La Paz, chacun étant composé de représentants des principales institutions concernées. Il s'est déroulé de novembre 2004 à juillet 2005, et plusieurs restitutions partielles ont été organisées préalablement à la rédaction de la version finale de ce rapport.

Le contexte bolivien (1992-2004)

La période d'analyse (1992-2004) démarre peu de temps avant la mise en œuvre d'un ambitieux programme de réformes dites de « deuxième génération » impulsé par le gouvernement bolivien : réforme éducative, participation populaire, décentralisation, privatisations (« capitalisation »), réforme des retraites, réforme administrative, etc. Ces réformes sont considérées par la communauté internationale comme une réussite et au début de l'année 1998, la Bolivie est l'un des premiers pays au monde à bénéficier des allégements de dettes dans le cadre de l'initiative HIPC. Cependant, à partir de 1998, une série de facteurs tant exogènes qu'endogènes[1] provoque une crise économique qui entraînera rapidement une crise de grande envergure (sociale, politique, budgétaire) dont le pays n'est toujours pas sorti. Quatre raisons principales expliquent cette

[1] Impact de la crise russo-brésilienne en 1999 (dévaluation du real) et de la crise argentine en 2001, l'accélération du programme de suppression de la culture de coca en 2000, la vente à l'étranger des principales banques boliviennes, une gestion inadéquate de la réforme des pensions...

évolution décevante de la Bolivie : (i) les réformes structurelles des dix dernières années n'ont pas fondamentalement modifié la nature de la gestion publique, dominée par le clientélisme, la corruption et des services publics de faible qualité ; (ii) les facteurs externes et internes susmentionnés ont provoqué une augmentation des dépenses publiques et une aggravation du déficit budgétaire ; (iii) des réformes financières et fiscales essentielles ont été partiellement et mal mises en œuvre, accentuant les impacts en Bolivie des crises externes de 1999 et de 2001 ; (iv) la « dollarisation » excessive de l'économie demeure un facteur de vulnérabilité financière.

La croissance réelle du PIB par habitant a été très faible sur la période d'analyse (presque 2% de 1991 à 1998, un taux négatif ensuite), mais quasiment nulle si l'on examine une période plus étendue, malgré une amélioration significative d'indicateurs sociaux dont l'espérance de vie.

L'un des faits marquants de cette période est l'émergence massive sur la scène politique de la population indigène (60% de la population bolivienne) et de ses représentants lors des élections de 2002 : il s'agit d'un changement majeur et sans doute définitif illustrant la perte de pouvoir et de légitimité des élites traditionnelles. Aujourd'hui, le pays est profondément divisé sur les questions de l'autonomie régionale, l'exploitation des hydrocarbures et plus généralement sur le rôle des entreprises étrangères dans l'économie bolivienne.

La coopération belge en Bolivie (1992 – 2004)

Pendant cette période, la coopération de l'Etat belge en Bolivie a connu des évolutions significatives mais qui n'ont été que rarement liées à l'évolution du contexte bolivien. Les trois commissions mixtes (en 1992, 1995 et 2000) ont rythmé les changements intervenus en termes de **stratégies**, dont les principales sont :

- Evolution progressive vers le développement rural et la lutte contre la pauvreté
- Abandon (provisoire ?) de l'axe La Paz-Cochabamba-Santa Cruz en tant que zone de concentration des programmes de coopération
- Approche programmatique puis multisectorielle
- Réforme de la coopération belge, distinguant une entité chargée de concevoir et d'élaborer les programmes (le Bureau des Attachés à La Paz et la DGCD) et une entité chargée de l'exécution des interventions (la CTB).

Ce dynamisme de la coopération belge se traduit également par une multiplication des instruments (fonds d'études, fonds de contre-valeur, aides budgétaires et à la balance des paiements, « basket funding », diverses modalités de projets et programmes sur des secteurs très variés), qui tendent ces dernières années à tenir davantage compte des réalités locales et des orientations du gouvernement bolivien.

De 1992 à 2004, le **budget** total de l'aide publique belge à la Bolivie a été en moyenne de 18,4 mioEURO par an. Les programmes d'allégements de la dette représentent 57% de ce montant. L'aide transitant par la DGCD, c'est-à-dire par la voie officielle de l'aide au développement belge, s'élève sur la période à 123,9 mioEURO, soit en moyenne annuelle 10,3 mioEURO. La répartition en est la suivante :

- 27% pour les programmes et projets de l'aide bilatérale directe,
- 37% pour les ONG et la coopération universitaire,

- 36% pour l'aide financière.

De 1987 à 2003 (en 17 ans), les décaissements annuels de l'aide publique belge hors aide financière sont passés de 2,6 mioEURO constants de 2004 à 12,3 mioEURO, soit près de cinq fois plus.

La Bolivie a toujours figuré parmi les dix plus importants bénéficiaires de l'aide publique belge au développement. Toutefois, pour la Bolivie, l'aide non financière belge (c'est-à-dire hors allégement de dette) représente moins de 2% de l'aide bilatérale reçue entre 1992 et 2003.

La **structure** de la coopération belge est assez complexe : à la multiplicité des acteurs, notamment au niveau bilatéral, s'adjoint un problème de répartition des compétences entre eux. Les principaux acteurs étatiques sont : à Bruxelles, le Ministre (ou Secrétaire d'Etat) chargé de la coopération et sa « Cellule Stratégique » (cabinet), la DGCD, l'Inspecteur des Finances, le siège de la CTB ; à La Paz, le Bureau des Attachés et la CTB. Le principal interlocuteur bolivien de la coopération internationale (d'abord le SIPFE puis le VIPFE) a exercé un rôle d'orientation des interventions de la coopération plus ou moins déterminant selon les périodes et les gouvernements en place. Son appréciation de la coopération avec la Belgique est assez critique.

Les relations entre les acteurs belges et boliviens s'inscrivent dans le cadre des accords étatiques élaborés en Commissions Mixtes, organisées périodiquement, et selon un système de cogestion ayant mené à créer une série d'institutions chargées d'exécuter et de contrôler les interventions de coopération : le Comité des Partenaires au niveau central et les Structures Mixtes de Concertation Locale au niveau décentralisé.

Neuf interventions de la coopération directe ont été exécutées pendant la période analysée, auxquelles s'ajoutent les Fonds d'Etudes, les Fonds de Contre-valeur, l'Aide à la Balance des Paiements, les Allégements de dette incluant le système de prêts entre Etats et l'intervention belge dans la construction de la fonderie de Karachipampa au début des années 80.

Analyse de la coopération bilatérale directe

La ***pertinence*** de la coopération directe est en général bonne, mais il convient de nuancer ce résultat : d'abord, la Belgique a relativement peu tenu compte des priorités exprimées par la Bolivie ; ensuite, les interventions de la coopération belge ne sont pas toujours prévisibles car, d'une part, les délais de préparation des projets peuvent s'avérer excessivement longs et, d'autre part, le centralisme de la coopération est tel que l'administration bruxelloise peut remettre en question des processus de décision initiés localement.
Le degré de ***cohérence*** avec d'autres interventions sur la même zone géographique ou dans le même domaine varie beaucoup selon les cas et dépend davantage des responsables de l'exécution des programmes ou projets que de l'application d'une politique spécifique.
Concernant les ***mécanismes et procédures***, le principal problème réside dans la très sérieuse augmentation des délais de préparation des projets depuis 1992. Actuellement, le processus de préparation des actions souffre toujours d'un manque de clarté et de nombreux conflits de compétence. Par ailleurs, dans la plupart des cas, la conception des projets reste marquée par un modèle « hands on » où le donateur conserve l'essentiel des responsabilités du cycle du projet.

Sauf à de rares exceptions, le manque de ***pérennité*** constitue la faiblesse principale des interventions de la coopération belge, notamment du fait d'une faible appropriation des projets de la part des bénéficiaires.
On note une certaine amélioration de la qualité des projets de la coopération directe exécutés entre 1992 et 2004 grâce à une meilleure utilisation de l'expérience accumulée et à un perfectionnement récent, par la CTB, des outils de gestion.

Eléments de réflexion stratégique

(i) **La conception de la coopération belge.** Sur les douze années analysées, la coopération belge a mis en œuvre de nombreuses innovations et a adapté ses stratégies et ses instruments. Toutefois, le décalage entre les idées et leur application a été tel, dans le temps et sur le fond, que la coopération belge ne figure pas aujourd'hui en Bolivie parmi les bailleurs les plus « avancés » ou innovants. Ce constat induit un besoin réel de moderniser les modalités de mise en œuvre de la coopération avec la Bolivie.

(ii) **L'organisation de la coopération belge.** Plusieurs problèmes d'ordre organisationnel sont à signaler, tenant à la multiplication du nombre d'acteurs, aux relations entre la DGCD et la CTB, au centralisme de la DGCD et au modèle belge de la Commission Mixte. La multiplicité croissante des acteurs induit de sérieux problèmes de dispersion, d'augmentation des coûts, de perte de crédibilité, de cohérence et de transparence. Les autorités politiques belges doivent veiller à maîtriser cette tendance. Si la répartition des compétences entre la DGCD et la CTB peut encore être affinée, il est à terme nécessaire que les services locaux (Bureau des Attachés et Représentant Résident de la CTB) soient en mesure de représenter pleinement leurs administrations centrales. Il est également nécessaire que le VIPFE assume réellement la responsabilité de la totalité du cycle du projet.

(iii) **L'exécution de la coopération.** Il est recommandé d'abandonner la cogestion telle qu'elle est appliquée en Bolivie : ce système est devenu obsolète et il est l'une des principales causes du manque d'appropriation des interventions. Il est aussi suggéré de passer d'une gestion des projets selon un modèle « hands on » à un modèle « hands off ».

(iv) **La mémoire institutionnelle** doit être récupérée, conservée et surtout utilisée pour progresser à partir des expériences antérieures, répliquer les réussites et éviter de commettre les mêmes erreurs.

(v) **Les nouvelles tendances de la coopération et leurs conséquences.** Pour bénéficier pleinement de ses avantages comparatifs, la coopération belge devrait se concentrer davantage sur les secteurs où elle a accumulé les expériences réussies (par exemple en santé publique), elle devrait mieux utiliser les leçons apprises de ces expériences et se positionner également au niveau « meso », celui de la préparation technique des décisions, niveau intermédiaire entre l'expérience de terrain et la décision politique. Les nouvelles tendances internationales de la coopération ont aussi des implications en termes de ressources humaines. Au-delà de la gestion des instruments de coopération, traditionnels ou récents, le personnel basé à La Paz devra en effet disposer d'une part de compétences techniques plus pointues sur ce que seront les domaines prioritaires de la coopération, et d'autre part des capacités à conduire des processus d'alignement, d'harmonisation et de coordination.

La coopération belge via les ONG

La coopération belge en Bolivie via les ONG a représenté près de 32 mioEURO entre 1992 et 2003 (2,7 mioEURO par an en moyenne), soit 26% de l'aide publique belge transitant par la DGCD. Ces montants ne comprennent pas les fonds collectés par ailleurs par les ONG et destinés à leurs actions en Bolivie, et à propos desquels il n'y a pas d'information disponible. Le financement public aux ONG est marqué par trois périodes distinctes : une forte croissance de 1987 à 1991 ; une stagnation de 1992 à 1997 ; une tendance à la baisse depuis 1997.
Quatorze ONG belges sont actuellement opérationnelles en Bolivie, dont six disposent d'un représentant permanent. De 1998 à 2002, ces 14 ONG ont financé, à partir des fonds publics belges, 59 opérations de développement, pour la plupart exécutées par des partenaires locaux (ONG ou organisations de base).
Le système de financement public des ONG belges a été réformé en 1997, par l'introduction de l'approche programme (afin de limiter la dispersion de leurs actions) et par l'incitation à se regrouper en consortiums. La réforme a eu des effets positifs en termes de rigueur, de cohérence et de vision à long terme. Toutefois, les relations avec l'Etat se sont par trop bureaucratisées, et les incitants à prendre des risques et innover en ont pâti. Une « réforme de la réforme » est actuellement en préparation.
L'action des ONG belges en Bolivie se caractérise par une grande diversité des activités, des méthodologies et des résultats. Il est dès lors très difficile de formuler des conclusions générales. Nous nous limitons ici à présenter trois observations :

- D'abord, tout comme les autres formes de coopération, le problème principal des actions financées par les ONG belges concerne leur faible pérennité.
- Ensuite, les ONG sont très autonomes et il ne semble pas qu'il y ait de tendance à une plus grande recherche de synergies entre elles ou vis-à-vis d'autres institutions. Toutefois, le Bureau des Attachés a créé, il y a trois ans, une plate-forme commune aux acteurs belges du développement en Bolivie : le FABEB. Ce forum facilite les travaux en commun, l'échange d'information et la participation des acteurs privés (ONG) à quelques-unes des actions de la coopération bilatérale telles que les bourses, les Programmes de Micro-Interventions ou l'appui direct aux ONG locales.
- Enfin, les ONG belges en Bolivie représentent une réelle valeur ajoutée en termes financiers mais n'en possèdent quasiment pas en termes techniques ou méthodologiques. Elles jouent néanmoins un rôle important, difficilement quantifiable, en termes de solidarité, de liens vers d'autres institutions, d'ouverture à d'autres cultures et d'autres réalités, d'échanges et d'accès aux réseaux internationaux.

La coopération universitaire belge

Les coopérations universitaire et d'autres institutions d'enseignement belges en Bolivie ne sont pas très importantes en termes quantitatifs : elles représentent un total de 10,2 mioEURO entre 1992 et 2003, soit 8% de l'aide publique belge transitant par la DGCD. Elles se répartissent, par ordre d'importance, entre le VLIR, le CIUF, l'APEFE et d'autres institutions scientifiques (IMTA).
La quasi-totalité de la coopération universitaire belge bénéficie à la *Universidad Mayor de San Simon* (UMSS). Depuis 1997 pour le VLIR (dont les appuis s'achèveront en 2006), depuis 1998 pour le CIUF, chacune de ces institutions a travaillé en développant différentes méthodologies, et a obtenu des résultats également variés. Le VLIR a centré ses appuis sur les laboratoires et les unités scientifiques, et a mis en œuvre au total neuf projets de coopération, tandis que le CIUF a également financé des cursus de deuxième et troisième cycles de l'enseignement supérieur.

La coopération universitaire a joué et continue de jouer un rôle important dans la formation d'un meilleur capital humain en Bolivie. Toutefois, les problèmes de pérennité sont bien présents dans de nombreux cas : la plupart des programmes appuyés ne pourraient être maintenus sans l'apport de l'aide extérieure, notamment concernant les cursus de deuxième et troisième cycles. Le principal problème rencontré est cependant d'un autre ordre : les caractéristiques de l'UMSS (croissance, politisation, instabilité, système de gestion des fonds extérieurs, système de promotion interne, grille des salaires, etc.) font qu'il n'existe pas dans cette université d'incitants réels et durables à l'amélioration de la qualité académique, qu'il s'agisse de l'enseignement ou de la recherche. Dès lors, la CIUF et le VLIR ne peuvent que difficilement atteindre leur principal objectif qui est justement l'amélioration durable de la qualité de l'enseignement et de la recherche.

Recommandations

Pour ce qui est des recommandations, nous renvoyons le lecteur au chapitre VII du rapport d'évaluation.

INTRODUCTION

1. Contexte, objectifs et portée de l'évaluation

Ce rapport présente les analyses et conclusions d'une évaluation de la coopération entre la Belgique et la Bolivie, commanditée par le Service de l'Evaluation Spéciale (SES). Le SES est une unité indépendante rattachée au Président du Comité de Direction du SPF Affaires Etrangères du Royaume de Belgique et est responsable de l'évaluation des actions de l'Etat Fédéral Belge dans le cadre de l'Aide Publique au Développement.

Les principaux acteurs de la coopération belge, consultés fin 2003, ont souligné l'intérêt et l'utilité de mener à bien une "évaluation-pays." L'objectif général de l'évaluation est l'amélioration de la coopération belge au développement, à partir d'une description et d'une analyse de ses succès et de ses faiblesses dans le contexte bolivien. En ce sens, il s'agit d'une étude de cas qui ne saurait être généralisée à d'autres situations.

Plus précisément, l'évaluation a pour objectif d'apprécier la conception et l'exécution de la coopération entre la Belgique et la Bolivie par l'examen de la pertinence, la cohérence, l'efficacité et la durabilité des interventions entre 1992 et 2004. L'évaluation fournit des recommandations sur les orientations stratégiques de la coopération belge avec la Bolivie et sur ses modalités d'exécution. Ainsi, l'on tente d'établir comment la Belgique, bailleur modeste sur la scène internationale, peut améliorer sa contribution au développement de la Bolivie.

L'évaluation porte à la fois sur la coopération au niveau étatique (coopération bilatérale « directe ») tant en termes de projets et programmes que dans ses modalités financières, la coopération via les Organisations Non Gouvernementales (ONG) et la coopération avec les universités et instituts spécialisés (coopération « indirecte »). La portée de l'exercice d'évaluation et en particulier la profondeur des analyses de terrain est conditionnée par la nature même de l'exercice qui ne vise pas à l'analyse détaillée de chaque intervention mais à tirer des leçon de l'expérience passée afin d'améliorer la coopération dans l' avenir. L'ensemble du processus s'étend sur neuf mois, de novembre 2004 à juillet 2005.

2. Organisation et déroulement de l'étude

L'évaluation a été menée par un consortium composé de South Research (SR), chef de file, basé en Belgique, du « Centro de Estudios y Proyectos » (CEP) et de « Strategy Advisors for Government Reform » (SAXgr), basés en Bolivie. Quatorze experts sont intervenus sur l'étude, dont six boliviens et quatre belges. Pour SR ce sont Dirk Van Esbroeck, Miek Roegiers et Barbara Simaeys ; pour le CEP, José Antonio Peres, Rafael Rojas et Milenka Arteaga (logistique en Bolivie) ; pour SAXgr : Juan Carlos Aguilar (coordinateur bolivien), Pablo Aguilar, Carlos Toranzo et Javier Gomez ; les experts internationaux indépendants sont Bruno Kervyn (coordinateur international et principal responsable de la rédaction), Marta Medina, Jolie Franke et Pablo Romanazzi. La proposition du consortium prévoyait un total de quatre cent un hommes/jours de travail, auxquels se sont ajoutés dix-huit jours supplémentaires lors de la phase

de synthèse, pour approfondir le volet concernant les ONG (cf. infra), et rééquilibrer la rédaction finale du rapport.

Les principales caractéristiques du travail de l'équipe furent les suivantes :

- Equipe pluridisciplinaire et multiculturelle alignant des points de vues et des expériences différentes mais complémentaires. Les équipes de travail ont ainsi été composées avec le souci de réunir, dans la mesure du possible, des experts de formations distinctes.
- Travail en binômes composés d'un expert international et d'un bolivien pour chacun des volets de l'évaluation et des visites sur le terrain.
- Couverture aussi large que possible du champ de l'évaluation, malgré les délais impartis : la totalité des actions de la coopération directe exécutées entre 1992 et 2004, la totalité des actions de la coopération universitaire et de l'APEFE ((Association pour la promotion des l'éducation et de la formation à l'étranger) avec l'UMSS (Universidad Mayor de San Simon) à Cochabamba, et un échantillon de huit actions d'ONG locales sur financement d'ONG belges, ont ainsi fait l'objet de visites de terrain.
- Travail collectif au sein de l'équipe : trois jours ont été dédiés à des ateliers réunissant les évaluateurs pour échanger informations et analyses, au démarrage des visites de terrain (20 février), à mi-parcours (5 mars) et à leur achèvement (15 mars).
- Coordination de l'équipe : deux coordinateurs chefs de mission ont assuré le suivi méthodologique et techniques, tandis que les aspects logistiques – véritable défi étant donné la taille de l'équipe et le temps imparti– ont été pris en charge par SR en Belgique et par le CEP à La Paz.

Le processus d'évaluation a été appuyé et suivi par un « Comité de Pilotage » à Bruxelles et par un « Comité d'Appui Local » (CAL) à La Paz. Chacun de ces comités étaient composés de représentants des principales institutions concernées, mais sans inclure d'experts ou de personnalités indépendantes. Ces deux comités devaient favoriser le dialogue et l'échange d'informations entre les parties, contribuer à améliorer la qualité de l'évaluation, faciliter l'accès des consultants aux ressources documentaires, aux personnes-ressources et aux projets sur le terrain (pour le CAL), lire et discuter les différentes notes et rapports intermédiaires produits par l'équipe d'évaluation et contribuer à l'adhésion des institutions et de leurs responsables au processus d'évaluation. Le « Comité de Pilotage » s'est réuni cinq fois entre novembre 2004 et juin 2005, tandis que le CAL, auquel participaient aussi des représentants du Gouvernement bolivien, s'est réuni quatre fois entre février et mai 2005.

3. Méthodologie[2]

Dès le démarrage de l'étude, il était évident tant pour le Service de l'Evaluation Spéciale que pour le groupement de bureaux d'études, que l'évaluation serait aussi un processus d'apprentissage, et que des enseignements devaient être tirés pour de futures évaluations externes de la coopération belge. Naturellement, il était important d'être attentif aux éventuelles erreurs relatives au processus : méthodologie, organisation, budget, etc. Les évaluateurs ont bénéficié

[2] Voir note méthodologique en annexe

d'une certaine flexibilité en ce qui concerne la méthodologie, dans la mesure où les changements proposés ont été introduits en concertation avec l'ensemble des parties.

Conformément aux termes de références, l'étude a été scindée en quatre phases chronologiques, à savoir : (i) structuration, (ii) analyses sur le terrain, (iii) synthèse, et (iv) restitution.

Phase de structuration

Cette phase s'est principalement déroulée en Belgique et a consisté en une étude bibliographique des sources documentaires disponibles et la conduite d'entretiens auprès de personnes ressources. Les principaux résultats suivants ont été atteints:

- Le contexte de la coopération entre la Belgique et la Bolivie sur la période a été étudié, analysé et synthétisé, tant du côté belge que bolivien. Le travail a porté également sur une analyse globale de la mise en oeuvre des procédures de la coopération belge. A partir de ces éléments, une note de synthèse historique a été rédigée ; celle-ci constitue le premier chapitre du présent rapport.
- Les actions de la coopération indirecte qui feraient l'objet de visites de terrain ont été déterminées. Concernant les ONG, 59 opérations mises en oeuvre depuis 1998 ont été analysées au regard de critères de pertinence, de secteur et d'échelle d'intervention, pour parvenir à une première sélection de 15 actions. Le Comité de Pilotage du 17 décembre 2004 a procédé à une seconde sélection pour déterminer un échantillon final de 8 actions à évaluer. Cet échantillon n'avait pas la prétention d'être représentatif de l'ensemble des actions financées par les ONG belges en Bolivie, mais répondait plutôt à la nécessité de disposer d'exemples et d'études de cas à partir desquels l'on pouvait tirer des conclusions pertinentes pour l'évaluation. Concernant les universités et l'APEFE, il a été décidé de retenir la coopération avec l'UMSS où est concentrée la quasi-totalité de la coopération universitaire belge en Bolivie.
- Une note méthodologique détaille les quatre principaux critères d'évaluation : (i) pertinence, (ii) cohérence, (iii) déroulement des processus et procédures, (iv) efficacité et durabilité. Pour chaque type d'intervention (10 projets de la coopération bilatérale directe, le Fonds d'Etudes, les Fonds de Contre-valeur, l'Aide à la Balance de Paiements, les allégements de dette, les actions des ONG, la coopération universitaire et de l'APEFE), les consultants ont élaboré des trames spécifiques pour les rapports à produire ainsi que des notes recensant l'information disponible.
- Les missions de terrain ont été planifiées de façon à ce que 12 des experts puissent visiter et analyser 26 opérations de la coopération belge en Bolivie, réparties sur une grande partie du territoire national.

Phase d'analyses de terrain[3]

Cette phase a commencé en Bolivie le 20 février et s'est achevée fin mars. La participation des différents membres de l'équipe dans cette phase a varié de deux à six semaines et a porté sur les aspects suivants :

- Complément d'analyse documentaire avec les documents disponibles en Bolivie.
- Analyse globale affinée par la conduite d'entretiens et des réunions en focus-groups.

[3] Voir en annexe la liste des personnes interviewées pendant les phases 1 et 2.

- Méthodologie discutée par l'ensemble de l'équipe d'évaluation puis affinée. Il a été décidé que l'équipe tiendrait trois ateliers de travail « interne ». Il a été décidé également de fournir aux institutions évaluées qui en feraient la demande les rapports « internes » de l'équipe d'évaluation les concernant.
- A travers le CAL, les objectifs et la méthodologie de l'évaluation, puis les résultats intermédiaires, ont été présentés aux principaux acteurs. Enfin la version préliminaire du rapport y a été discutée de façon critique.
- Toutes les visites sur le terrain se sont déroulées dans les délais prévus. Pour les opérations les plus importantes (par exemple, PROMIC-Programa Manejo Integral de Cuencas, PRODISA-Programa de Desarrollo Rural Integrado de las Provincias de Ichilo y Sara), les missions se sont achevées par une réunion de débriefing sur les impressions préliminaires des évaluateurs. Au total, 28 « rapports internes »[4] ont été élaborés pour alimenter la rédaction du rapport final (les quatre rapports sur le secteur santé ont été complétés par un rapport général supplémentaire; de même que pour les quatre rapports sur la coopération universitaire et l'APEFE). Toutefois, la remise de la plupart de ces rapports a été retardée en raison de l'accumulation d'engagements des évaluateurs.

Phase de synthèse et de rédaction du rapport final

Cette phase a commencé le 19 avril avec la présentation, la discussion et l'approbation de la structure du rapport final par le Comité de Pilotage. Les visites de terrain aux interventions d'ONG belges sélectionnées n'ayant pas permis d'apporter de conclusions significatives sur cet important secteur de la coopération indirecte, il a été décidé de réaliser une analyse institutionnelle complémentaire à partir d'une enquête auprès des mêmes huit ONG belges partenaires des projets visités. 10 jours additionnels ont été attribués pour ce travail. Par ailleurs, il a aussi été décidé de rééquilibrer la phase de synthèse en accordant 8 jours supplémentaires pour que le coordinateur bolivien puisse participer activement au travail de rédaction du rapport final. Une dernière réunion du CAL à La Paz a eu lieu le 27 mai, pour présenter et discuter la version préliminaire du rapport final.

Trois réunions distinctes ont été organisées pour débattre des analyses du rapport, avec les représentants des universités et de l'APEFE, avec les ONG, avec l'Agence Générale de la Coopération au Développement (AGCD) et la Coopération Technique Belge (CTB). Ces réunions se sont tenus entre le 6 et le 30 juin. Le 9 juin, lors de la dernière réunion du Comité de Pilotage, les conclusions et recommandations de l'étude ont été discutées.

La phase de rédaction s'est terminée fin juin 2005, après un dernier travail d'ajustement pour prendre en compte les observations recueillies lors des cinq dernières réunions de restitution, et celles des différents membres de l'équipe d'évaluation et du SES.

[4] Voir la liste complète en annexe

Phase de restitution

Il a été prévu d'organiser deux séminaires, en Belgique et à La Paz, avec le Comité de Pilotage et le CAL, pour analyser et diffuser les résultats de l'étude et évaluer le processus ainsi que la méthodologie employée.

4. Structure du rapport

Le rapport commence par une description historique du contexte, tant belge que bolivien, de la coopération entre la Belgique et la Bolivie, accompagnée d'informations quantitatives (chapitre I). Suit une description des principaux acteurs et mécanismes de la coopération bilatérale directe et, brièvement, des projets financés dans ce cadre entre 1992 et 2004 (chapitre II). Tandis que les deux premiers chapitres sont essentiellement descriptifs, les suivants sont d'ordre analytique. Les chapitres III et IV analysent la coopération bilatérale directe au regard des critères définis dans la note méthodologique et approfondissent l'analyse des thèmes les plus stratégiques. La présentation et l'évaluation de la coopération indirecte (ONG, universités et instituts spécialisés) sont traitées dans le chapitre V. Les conclusions de l'évaluation figurent au chapitre VI. Elles sont présentées de façon suffisamment étendue pour permettre au lecteur « pressé » une vision globale du contenu de l'étude. Enfin, le chapitre VII contient les recommandations à l'intention des principaux acteurs concernés.

CHAPITRE I : RETROSPECTIVE DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT DE LA BELGIQUE EN BOLIVIE

1.1 Contexte macro-économique et social bolivien et analyse rétrospective de la coopération directe

Ce chapitre a deux finalités :

1) Présenter le contexte social et économique bolivien dans lequel s'inscrit la coopération belge avec ce pays.
2) Donner une appréciation rapide de la dynamique de la coopération directe, de ses évolutions et de ses caractéristiques principales.

L'analyse rétrospective de la coopération indirecte sera présentée dans le chapitre suivant, tandis que la coopération financière ne sera abordée que marginalement bien que celle-ci représente 60% du montant des interventions sur la période étudiée[5]. Alors que la coopération au développement entre la Bolivie et la Belgique commence dans les années 1960 et que **la première Commission Mixte entre les deux gouvernements a lieu en novembre 1989**, la période décrite ici correspond à celle de l'évaluation, à savoir de 1992 à 2004.

Pour en présenter l'historique, nous avons scindé ces douze années en trois périodes et autour de trois faits marquants, qui correspondent d'une part, au renouvellement des responsables de la coopération belge à La Paz et/ou à celle de leurs équipes techniques et, d'autre part, aux trois commissions mixtes tenues au cours de ces douze années. Nous aurions pu choisir d'autres points de référence, comme par exemple les événements politiques en Bolivie ou en Belgique, mais s'agissant de la coopération belge, nous avons estimé que les commissions mixtes, les équipes chargées de leur préparation et celles qui mettent en œuvre leurs décisions sont des éléments essentiels pour expliciter les orientations prises.

Les trois périodes sont respectivement :

1) *De 1992 à juin 1996*, la Section de Coopération Belge (SCB) en Bolivie a été dirigée par Carl Struyf, et disposait d'une équipe de trois experts sectoriels. **Deux commissions mixtes se sont déroulées pendant cette période : en décembre 1992 (2ème CM) et en octobre 1995 (3ème CM)**.
2) *D'octobre 1996 à mai 2000*, la SCB a été dirigée par Josef Engelen, avec une équipe comprenant jusqu'à 5 experts sectoriels. Cette période s'achève avec la tenue de la **quatrième commission mixte en mars 2000**.
3) *Depuis juillet 2000 :* l'Attaché de Coopération au sein de l'Ambassade de Belgique était Guy Beringhs jusqu'en juillet 2004 (à l'exception d'une interruption entre octobre 2000 et mars 2001), appuyé également par une équipe de 5 experts. Depuis août 2004, l'Attaché de Coopération est Annelies De Backer, secondée par une équipe réduite à 3 experts. Il n'y a pas eu de commission mixte pendant cette période, celle programmée pour 2004 ayant été reportée sine die.

[5] En Belgique, traditionnellement, les allégements de dette sont intégrés dans la comptabilisation de l'aide publique au développement, ce qui n'est pas une pratique généralisée parmi les autres bailleurs.

Au moment de la deuxième Commission Mixte en décembre 1992, la coopération belge avec la Bolivie était constituée des engagements, projets et programmes suivants :

- Un appui au CENETROP (*Centro Nacional de Enfermedades Tropicales*, à Santa Cruz) de 1974 à 1989, puis un financement post-projet de 1989 a 1992.
- Le financement du projet Ichilo Mamoré (navigabilité fluviale en zone amazonienne) depuis 1984.
- Un appui au système de santé publique de la ville de Santa Cruz de 1987 à 1991.
- Une première opération d'allégement de la dette externe (du 17 avril 1987) avec la constitution d'un fonds de contre-valeur destiné à abonder le Fonds Social d'Urgence (FSE).
- Les accords de la première Commission Mixte, en décembre 1989, comprenant :
    - La poursuite du projet Ichilo Mamoré.
    - La poursuite de l'appui au système de santé de Santa Cruz.
    - Un engagement d'appui à la balance des paiements de 200 mio BEF (décembre 1989), qui ne fût effectif qu'à la fin de l'année 1992.
    - L'engagement pour une seconde opération d'allégement de la dette externe pour 200 mio BEF, opérationnel à partir de fin 1992, avec la constitution d'un fonds de contre-valeur qui allait financer des projets du *Fondo de Desarrollo Campesino* (FDC) à partir de 1993.
    - Un fonds d'études de 40 mio BEF, opérationnel à partir de fin 1990.

La coopération belge antérieure à la période évaluée comprenait également un nombre indéterminé de projets soutenus par des ONG belges.

Dès la fin 1991, transparaissent déjà les premières frustrations ressenties par les autorités boliviennes à propos de la lenteur de la mise en œuvre des accords conclus lors de la première Commission Mixte de 1989.

1.1.1 Période de janvier 1992 à juin 1996

1.1.1.1 Le contexte bolivien

Entre 1989 et 1993, Jaime Paz Zamora (MIR, *Movimiento de Izquierda Revolucionario*), est à la tête du gouvernement bolivien ; malgré sa troisième place aux élections de 1989, il accède au pouvoir grâce à son alliance avec Hugo Banzer Suarez (ADN, *Acción Democrática Nacional*) coalition désignée du nom d'« *Acuerdo Patriotico* ». Au pouvoir de 1985 à 1989 avec la Présidence de Victor Paz Estenssoro, le MNR (*Movimiento Nacionalista Revolucionario*), mené en 1989 par Gonzalo Sanchez de Lozada, obtient le plus grand nombre de suffrages, Celui-ci ne trouvera cependant pas les appuis suffisants au Congrès pour être élu Président[6].

[6] Le Congrès pouvait alors choisir entre les trois candidats ayant réuni le plus grand nombre de voix aux élections nationales. M. Paz Zamora fût troisième en nombre de voix et fût élu Président par le Congrès avec l'appui du second (M. Banzer). La modification de la Constitution Politique de l'Etat de 1992 limite cette possibilité d'élection au Congrès aux seuls deux candidats arrivés en tête du scrutin.

Le Gouvernement de Paz Zamora poursuit la politique économique mise en œuvre depuis août 1985 (Decreto Supremo 21060 de la Nouvelle Politique Economique), qui avait mis fin à une période d' hyperinflation ayant atteint un taux annuel de 27.000% entre janvier et août 1985.Il introduit des réformes structurelles (entre autres, la libéralisation des marchés) qui constitueront le fondement du développement du pays dans les années à venir. Grâce à cette politique économique d'inspiration plus ou moins orthodoxe et au maintien de la discipline budgétaire initiée en 1985, la période 1989-1993 se caractérise par la stabilité macro-économique et la croissance.

En conséquence du manque d'initiatives du gouvernement de Paz Zamora et des restrictions aux dépenses publiques visant à préserver la stabilité économique, la politique sociale a été négligée pendant cette période. Le maintien du *Fondo Social de Urgencia* (FSE, créé en 1987) puis, en 1992, l'élaboration de la Stratégie Sociale Bolivienne et la création du *Fondo de Inversion Social* (FIS), dans le prolongement du FSE[7] constituent des exceptions à la faiblesse de la politique sociale. Le FIS a pour objectif de développer le capital humain par des investissements en santé, éducation et assainissement de base ; il cible également les communautés les plus pauvres, pour favoriser une meilleure participation. Les premières étapes de ce qui deviendra par la suite la *Reforma Educativa* sont également à mettre au crédit de ce gouvernement.

Les élections suivantes, en juin 1993, sont de nouveau remportées, plus largement cette fois, par le MNR mené par Gonzalo Sanchez de Lozada. Celui-ci accède à la fonction présidentielle en août 1993, avec pour Vice-président le dirigeant aymara Víctor Hugo Cardenas.

Le Président Sanchez de Lozada poursuit la politique libérale menée par ses prédécesseurs depuis 1985, et conduit un ensemble de réformes économiques et institutionnelles destinées à relancer l'économie pour atteindre un niveau de croissance plus élevé et à favoriser la décentralisation de la gestion des affaires publiques. Ce mandat présidentiel est aussi marqué par la volonté de développer des politiques de réforme de l'Etat. Le programme de gouvernement du MNR, intitulé « *Programa para Todos* », repose essentiellement sur : i) la réduction du rôle de l'Etat dans la production de biens et dans les services publics par la « capitalisation » des principales entreprises publiques[8] et la privatisation d'un grand nombre d'entreprises industrielles ou de services de plus petites dimensions ; et ii) la décentralisation des ressources et des responsabilités au profit des municipalités et des régions par les Lois de Participation Populaire (1994) et de Décentralisation Administrative (1995).

Pendant cette période, le domaine du social est également l'objet d'efforts: de plus grands moyens sont affectés aux secteurs sociaux par la « participation populaire » et le développement de programmes sectoriels, notamment les réformes de l'éducation et de la santé. Ces réformes visent à améliorer la qualité et le taux de couverture des services publics, principalement en ce qui concerne l'éducation de base et de la santé primaire. Un peu avant la fin de son mandat, le

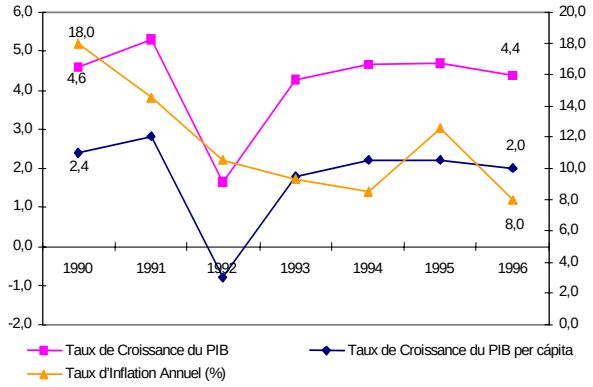
[7] Créé dans le cadre de la « *Nueva Política Económica* », le *Fondo Social de Urgencia* (FSE) avait pour objectif de canaliser les ressources pour résoudre ou compenser au moins partiellement les différents problèmes sociaux issus de l'application des politiques d'ajustement structurel. Ce fonds a favorisé la création d'emplois et la réalisations de travaux publics dans de nombreuses régions du pays.

[8] Des entreprises comme YPFB, ENDE, ENFE, ENTEL, LAB, deviennent des entreprises de droit privé, avec une participation égalitaire d'un partenaire stratégique étranger apportant des capitaux neufs (d'où le terme utilisé en Bolivie de « capitalisation ») et des « *Administradoras de Fondos de Pensiones* » (AFP, organismes de gestion des retraites), représentant les boliviens.

gouvernement met en route la réforme des retraites, afin de garantir la pérennité de leur financement et de stopper l'endettement croissant du système. En outre, une attention particulière est accordée aux problématiques transversales à la politique sociale pour réduire les inégalités en termes de genre, d'ethnies, ou de générations.

Pendant la période 1990-1996, des progrès significatifs ont été réalisés en termes d'indicateurs macro-économiques. La croissance économique, bien que moindre qu'escomptée, se maintient à des niveaux supérieurs aux 4% sur une grande partie de cette période, alors que le PIB par habitant n'augmente que de 1,5% en moyenne. Le contrôle strict des dépenses publiques a contribué à contenir l'inflation à moins de 8% en 1996.

Graphique 2 : Bolivie : Indicateurs Macro-économiques, 1990-1996



Source : « Dossier Estadístico », UDAPE.

Les finances publiques sont assainies et le déficit budgétaire se réduit à 1.9% du PIB en 1996. Le financement de ce déficit provient essentiellement de sources externes, mais à des taux préférentiels et donc sans effet inflationniste. La dette extérieure exprimée en % du PIB diminue de façon soutenue, passant de 77,5% en 1990 à 58,1% en 1996.

Tableau 1 : Bolivie : Indicateurs Economiques (En % du PIB)

Indicateurs	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Excédent / Déficit Budgétaire	-4.4	-4.2	-4.4	-6.1	-3.0	-1.8	-1.9
Dette Publique Extérieure	77.5	67.8	67.2	65.6	70.3	66.7	58.1

Source : Elaboré à partir des données publiées dans le « Dossier Estadístico », UDAPE.

Par ailleurs, entre 1990 et 1996, l'investissement public social passe de 18,4% de l'investissement public total à 40,7%, essentiellement parce que les politiques sociales accentuent les investissements en infrastructures dans le domaine de la santé et de l'éducation et que les municipalités concentrent aussi leurs investissements sur les infrastructures sociales. La part de la dépense sociale courante passe ainsi de 34 à 40% des dépenses publiques totales entre 1990 et 1996, à la suite des réformes de l'éducation et de la santé qui offrent plus de moyens en personnel et équipement.

La période n'est pas pour autant pas exempte de conflits sociaux, les mesures législatives prises pour l'application du programme gouvernemental ayant provoqué des manifestations de la part

de ceux qui, directement ou indirectement, s'en trouent lésés. Cette opposition entraîne des réactions du gouvernement qui, par exemple, déclare en 1995 l'état de siège pendant 90 jours[9], pour limiter la contestation et les éventuels impacts sur l'économie. Par ailleurs, entre 1995 et 1997, la crédibilité du système bancaire national est mise à mal. Trois importantes banques doivent fermer (BANCOSUR, Banco de Cochabamba, Banco Boliviano Americano) à la suite pratiques bancaires irrégulières détectées par la « Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras » (SBEF). Le gouvernement crée le Fonds de Développement du Système Financier (FONDESIF) qui, avec la SBEF, gérera cette crise de façon rigoureuse et rendra progressivement sa stabilité au système bancaire. Ultérieurement, le FONDESIF sera chargé de la mise en œuvre d'un programme d'appui au micro-crédit (PAM) conçu par le Ministère du Budget (*Ministerio de Hacienda*) afin de clarifier les normes applicables à ce secteur et d'y canaliser les ressources de la coopération internationale. Ce programme permettra de développer un marché réglementé du micro-crédit, que de nombreuses ONG travaillant dans ce domaine mettront à profit pour évoluer en *Fondos Financieros Privados* (FFP), élargissant ainsi leurs activités à la collecte d'épargne privée.

1.1.1.2 Description du travail de la Section de Coopération Belge

Au début de l'année 1992, la SCB est composée de 3 experts (santé, infrastructures, et agriculture et développement rural). Elle comprend également un chef adjoint chargé de la comptabilité. Cette équipe assure le suivi des projets en cours d'exécution avant la deuxième Commission Mixte de décembre 1992, préparera et mettra en œuvre les accords de la deuxième Commission Mixte et préparera la troisième Commission Mixte de 1995. Il faut noter que la SCB de La Paz ayant rang de Service Régional jusqu'en 1996, ces trois experts doivent alors couvrir leurs domaines de spécialisation pour la Bolivie, mais aussi pour le Pérou et l'Equateur. La coopération avec le Pérou est alors suspendue pour raisons de sécurité (liées au « Sentier Lumineux »), mais certains « anciens » projets, comme celui de développement forestier à Cajamarca poursuivent leurs activités et doivent faire l'objet d'un suivi régulier. En Equateur, un important projet en santé est aussi en cours d'exécution. Selon ces experts sectoriels, le groupe représente plutôt une somme d'individualités, sans véritable leadership, qu'une équipe travaillant collectivement, ce qui peut expliquer en partie le manque d'intégration entre les différents domaines de coopération et les relations parfois distantes avec le siège à Bruxelles.

1.1.1.3 La deuxième Commission Mixte belgo-bolivienne : décembre 1992 à Bruxelles

Les autorités boliviennes alors concernées sont Ronald Maclean, Ministre des Affaires Etrangères, et Samuel Doria Medina, Ministre de la Planification et de la Coordination (ce dernier étant chargé par le *Sub-Secretariado de la Inversión Pública y de la Cooperación Internacional* – SIPFE - de conduire la préparation des négociations bilatérales). En Belgique, le Ministre de la Coopération Internationale est Eric Derycke.

Les principaux axes de la politique du Gouvernement belge en 1992 sont :

- La co-responsabilité des pays bénéficiaires de la coopération.
- La recherche d'une plus grande coordination entre les bailleurs de fonds.

[9] Le pouvoir exécutif peut, selon la Constitution, décréter l'état de siège lorsqu'il estime que la situation politique ou sociale le requiert.

- Une meilleure définition des objectifs des projets financés et une meilleure flexibilité des dispositifs de coopération.

En outre, le gouvernement belge annonce son intention de concentrer sa coopération sur une vingtaine de pays, parmi lesquels la Bolivie, au lieu des quelques 60 pays bénéficiaires jusqu'en 1992.

La Commission propose de fonder la coopération entre les deux pays sur les principes suivants :

1) La co-responsabilité (ou co-gestion), principe selon lequel les deux pays approuvent ensemble un programme de coopération, la Belgique étant le principal responsable du financement et la Bolivie de l'ensemble des étapes du cycle du projet,chacun participant au suivi et au contrôle de la bonne exécution des programmes et projets.
2) La mise en place d'une méthodologie détaillée du cycle du projet, la Bolivie étant responsable de chacune de ses étapes : identification, formulation, exécution et évaluation.
3) Une plus grande concentration sectorielle.

Quant aux interventions, les principaux accords sont :

- Attribuer 200 mio BEF/an à la coopération avec la Bolivie pour la période 1993-1995, hors allégements de la dette extérieure.
- Initier trois nouveaux projets dans le domaine de la santé :
    1) Une nouvelle phase du projet CENETROP.
    2) Un appui aux systèmes locaux de santé publique dans le département de Santa Cruz (SILOS).
    3) Un appui de la coopération bilatérale à la recherche sur les maladies tropicales au sein de l'UMSS à Cochabamba.
- Poursuivre les décaissements du premier programme d'aide à la balance des paiements et affecter les fonds de contre-valeur générés par cette mesure au financement de programmes sociaux.
- Attribuer 48,75 mio BEF à un Fonds d'Etudes de Pré Investissement.
- Créer un fonds de contre-valeur de 70 mio BEF, avec les ressources provenant de l'allégement de la dette, pour financer des projets de construction de marchés populaires dans le cadre du *Fondo de Desarrollo Campesino*.
- Achever le projet Ichilo-Mamoré pour février 1995.
- Donner la priorité aux secteurs de la santé, du développement rural et du micro-crédit.

La délégation bolivienne demande le déliement des programmes d'aide à la balance des paiements et sollicite l'examen du rachat de la totalité de sa dette commerciale, par un financement additionnel de 2,7 mio USD.

De cette Commission Mixte, il faut retenir les aspects suivants :

1) L'accord sur l'application du principe de la co-gestion dans le cadre de la coopération belge.
2) L'intention, nouvelle en Bolivie, de la coopération belge de passer du financement d'une somme de projets sans liens entre eux, à celui de programmes sectoriels (santé publique, extension du projet Ichilo-Mamoré, micro crédit...).

3) La confirmation de l'importance pour la Bolivie de l'aide financière et particulièrement des allégements de dette.
4) La création du Fonds d'Etudes, qui fût longtemps le seul mécanisme de coopération internationale consacré au financement de pré-investissements publics en Bolivie.
5) L'ouverture de la coopération belge au développement rural et à une approche plus orientée en faveur des pauvres.

Il faut souligner la réponse positive de la coopération belge aux demandes spécifiques de la partie bolivienne concernant (i) une aide financière et à la balance des paiements, (ii) la création d'un fonds d'études de pré-investissements et (iii) l'appui au développement rural

1.1.1.4 Les suites de la deuxième Commission Mixte de 1992

Les accords conclus lors de la Commission Mixte semblent avoir été respectés et les rapports d'alors soulignent les bonnes relations entre la SCB et le SIPFE, même si, comme il apparaît dans les actes de la CM, le gouvernement bolivien, s'exprimant par l'intermédiaire du SIPFE, fait part de son inquiétude quant aux retards dans l'approbation par la coopération belge des projets financés par les fonds de contre-valeur.

Quant à la mise en oeuvre des accords sur les nouveaux projets, on retiendra que :

- La nouvelle phase du projet CENETROP démarre en mars 95.
- SILOS démarre en janvier 94.
- CUMETROP (*Centro Universitario de Medicinas Tropicales*, Cochabamba) démarre en septembre 95.
- Le Fonds d'Etudes est opérationnel à partir de juillet 92, et cela sans interruption jusqu'en juillet 99.

1.1.1.5 Préparation de la troisième Commission Mixte

La préparation de la Commission Mixte commença en mai 1995. Pas moins de 4 fonctionnaires belges feront le voyage depuis Bruxelles, en plusieurs missions, pour recueillir et sélectionner, en lien avec la SCB, les différentes propositions présentées par les autorités boliviennes. Le résultat final sera approuvé dans sa quasi-totalité en Commission Mixte. Il apparaît cependant que la sélection de projets et programmes de la coopération bilatérale directe reflète davantage les priorités belges que celles de la partie bolivienne, comme le démontre l'historique de chacun des projets exécutés depuis 1996[10].

1.1.1.6 Troisième Commission Mixte belgo-bolivienne : 12 octobre 1995 à Bruxelles

Les autorités représentant la Bolivie sont Antonio Aranibar, Ministre des Affaires Etrangères, le Secrétaire National des Relations Internationales et du Culte, et le Directeur du Financement Externe du SIPFE, Ministère du Budget. La Belgique est représentée par le Secrétaire d'Etat à la Coopération pour le Développement Reginald Moreels et son équipe de collaborateurs de l' AGCD.

[10] Tous les projets de la coopération bilatérale (9 en tout) ont fait l'objet d'une évaluation rapide entre février et mars 2005.

Lors de son discours en Commission, le Secrétaire d'Etat belge présenta les principaux axes de la coopération belge quant aux projets et programmes :

- L'attention prioritaire en faveur des pauvres.
- La continuité des projets réussis
- Une approche multisectorielle ou intégrée au sein des projets.
- Un objectif de réduction des inégalités.
- L'attention portée aux problématiques de genre.

Le Secrétaire d'Etat Moreels rappelle les trois principes établis lors de la deuxième Commission Mixte (co-responsabilité, cycle du projet, secteurs prioritaires), réaffirme l'importance de la coopération financière, et mentionne le principe de la concentration géographique de la coopération belge sur 24 pays, parmi lesquels la Bolivie sera l'un des plus importants.

La délégation bolivienne explique le contexte des réformes structurelles alors en cours : « capitalisation » (cf. point 1.1.1.1. supra), décentralisation et participation populaire, éducation, modernisation de l'Etat. Elle souligne la nécessité de donner cohérence et continuité à la coopération avec la Belgique.

La Bolivie fait part de ses attentes en termes de coopération internationale :

- Un soutien déterminé aux réformes structurelles
- Une orientation accrue de la coopération en faveur de la réduction de la pauvreté ;
- L'aménagement du territoire en infrastructures routières ;
- L'appui à la gestion durable des ressources naturelles ;
- La création d'emplois productifs dans les zones rurales et urbaines marginalisées et l'appui aux micro-entreprises.

La délégation bolivienne souhaite une augmentation significative du volume de l'aide publique belge, mais réitère la nécessité de simplifier les procédures d'approbation des projets financés par les fonds de contre-valeur. Elle sollicite aussi la possibilité de disposer de lignes de crédit dédiées aux investissements publics et privés.

Les principaux accords de cette Commission Mixte sont :

- Attribuer 300 mio BEF/an pendant 3 ans (de 1996 à 1998) à la coopération entre la Bolivie et la Belgique, hors fonds de contre-valeur issus des opérations d'allégement de la dette (estimés à 300 mio BEF disponibles en 1995) et accorder une aide à la balance des paiements (200 mio BEF supplémentaires).
- Poursuivre le projet Ichilo-Mamoré avec des ressources des Fonds d'Etudes et de contre-valeur[11].
- Améliorer la gestion des ressources des Fonds de Contre-valeur en termes de fluidité et d'efficacité.
- Orienter les ressources en faveur de projets ou programmes de développement rural.
- Concentrer la coopération belge sur deux ou trois régions de la Bolivie.
- Appuyer un projet d'assistance technique à la *Contraloría General de la República*.

[11] Malgré la décision prise lors de la CM de 1992 de le clore en février 1995 en raison de la « lassitude » exprimée par la partie belge à propos de ce projet.

Le besoin d'une plus grande cohérence entre la coopération indirecte (ONG) et la politique de coopération bilatérale belgo-bolivienne est mentionné par ailleurs.

L'Accord Général de Coopération entre la Bolivie et la Belgique est signé à Bruxelles le 12 octobre 1995. En septembre 1996, Reginald Moreels se rend en Bolivie, accompagné du Prince Philippe de Belgique. C'est à l'occasion de cette visite qu'est prise la décision de lancer un programme de développement alternatif dans le Chapare, non prévu jusqu'alors par les accords antérieurs.

Il nous faut signaler ici que, bien que les négociations aient abouties à l'introduction de nouveaux thèmes de coopération (Contraloría, par exemple), les attentes des autorités boliviennes d'obtenir un appui plus soutenu aux réformes mises en oeuvre depuis 1994 (l'appui à la Participation Populaire par exemple) n'ont pas été satisfaites. En d'autres termes, la coopération belge avait l'occasion d'accompagner les réformes structurelles en cours en Bolivie, comme l'ont fait d'autres bailleurs multilatéraux et bilatéraux, mais elle a préféré continuer à identifier elle-même ses propres projets et initiatives.

1.1.1.7 L'application des accords de la Commission Mixte de 1995

Les nouveaux projets ou programmes de coopération bilatérale mis en oeuvre suite à cette Commission Mixte sont les suivants :

- Ichilo-Sara : projet de développement rural intégré, comprenant une composante santé ayant démarré en 2000.
- PRODISA : projet de développement rural intégré (production, assainissement de base et micro-crédit), démarré en 2002.
- PROMIC : gestion intégrée des bassins versants en coordination avec la coopération suisse; commencé en 1999.
- Programme de Développement Forestier dans le Chapare : la pré-identification a eu lieu au début de l'année 1998, l'identification en 2002 et la formulation seulement en 2005.
- Controlaría General de la República, démarré en septembre 1996 et achevé en mars 2003.

La partie bolivienne exprime à nouveau son insatisfaction face à la lenteur des procédures, due selon elle à la centralisation administrative de la coopération belge, notamment en ce qui concerne l'utilisation des Fonds de contre-valeur. Cette question est l'objet de nombreuses discussions entre la SCB et le SIPFE.[12]. Nous remarquons que ce problème provient en partie d'une ambiguïté non levée au sein de l'AGCD sur la propriété de ces fonds de contre-valeur : appartiennent-ils à la Belgique ou à la Bolivie? A défaut d'une clarification par la partie belge, l'option la plus restrictive l'emporta, consistant à considérer les projets financés par les Fonds de contre-valeur comme des projets ordinaires de la coopération bilatérale directe (cette option impliquait que leur identification, leur formulation et l'approbation du DTF étaient du ressort de l'AGCD, qu'il était nécessaire de procéder à des échanges de lettres, etc.

[12] Voir par exemple l'annexe 5 de la troisième Commission Mixte : "Fonds de Contre-valeur Belgique/Bolivie", ainsi que les nombreux rapports du SCB entre 1992 et 1996.

1.1.2 Période d'octobre 1996 à mai 2000

1.1.2.1 Le contexte bolivien

Le vainqueur des élections présidentielles de juin 1997 est l'ex-dictateur (1971-1978) Hugo Banzer, ce qui oblige le MNR, au pouvoir de 1993 à 1997, à quitter le gouvernement. Cherchant à se constituer une majorité au Congrès, Banzer forme une alliance dénommée "Méga-Coalition".

Ainsi, M. Banzer devient Président de la République pour la période 1997-2002[13]. Cependant, souffrant d'un cancer, M. Banzer ne peut aller au terme de son mandat et démissionne de la Présidence le 6 août 2001. Son Vice-président, Jorge Quiroga, lui succède et achève le 6 août 2002 le quinquennat pour lequel il avait élu avec Hugo Banzer.

A la fin de l'année 1997, une consultation (dénommée « diálogo nacional ») est organisée avec les représentants des différentes administrations publiques, les partis politiques, la société civile, et l'appui technique de professionnels indépendants, pour débattre des politiques publiques les plus adaptées à la situation du pays. Les recommandations issues de ce processus participatif constituent la source principale des grandes orientations politiques définies par le gouvernement Banzer et lui permettent d'élaborer son programme à moyen terme intitulé « *Para vivir mejor, Plan operativo de acción 1997-2002* », dans lequel s'inscrit la lutte contre la pauvreté. En décembre 1997, la Loi sur le Defensor del Pueblo (Ombudsman) est approuvée et, en mars 1998, le Congrès élit le premier titulaire au poste. Ce processus est considéré comme un fait marquant du renforcement de la démocratie en Bolivie.

Lors des trois années suivantes (1998-2000), aucune action significative pour mettre en oeuvre ce Plan n'est prise et les recommandations issues de la consultation de 1997 restent lettre morte. Cela crée un sentiment de frustration au sein de la société bolivienne[14], auquel vient s'ajouter la perception grandissante d'une corruption et d'une inefficacité accrues dans la gestion étatique. La situation budgétaire s'améliore lorsqu'en septembre 1997 la Bolivie est déclarée éligible à l'initiative HIPC, ce qui permet d'économiser annuellement du service de la dette externe, à partir de septembre 1998, l'équivalent de 0,7 % du PIB (environ 50 md USD par an).

La répartition des dépenses publiques en Bolivie ne connaît pas de grands changements sur cette période[15], et les taux d'exécution diminuent considérablement, passant de près de 100% en 1996 à seulement 77% en 1998. Par ailleurs, la croissance du PIB, qui était proche de 5% en 1997 et 1998, commence à ralentir : 0,4% en 1999 et 2,3% en 2000. Ce ralentissement est la conséquence de la conjonction de facteurs extérieurs négatifs, qui affectent particulièrement les échanges extérieurs[16], et de facteurs internes[17], qui provoquent une stagnation de la production et de la

[13] L'un des changements introduit par la réforme de la Constitution Politique de l'Etat en 1992 est l'allongement du mandat présidentiel de 4 à 5 ans. Ces modifications constitutionnelles entrent en vigueur en 1997, à l'échéance de la législature 1993-1997.

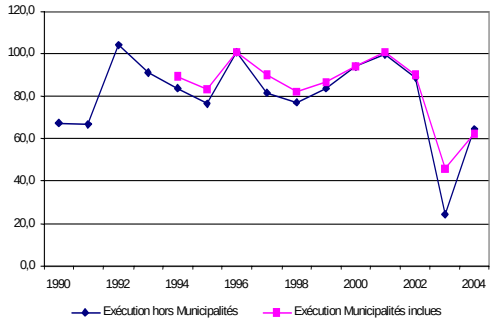
[14] La société civile considère que le processus de consultation de 1997 sert surtout à apaiser l'opposition au gouvernement, critiqué pour son manque d'initiatives et de propositions concrètes.

[15] Selon les données du VIPFE, la composition de la dépense publique sur la période 1996-2000 était en moyenne, et sans grandes variations : secteur productif 13%, infrastructure 42%, social 38% et multisectoriel 7%.

[16] Parmi les facteurs externes qui contribuent à expliquer les faibles taux de croissance, on peut citer : i) l'évolution défavorable des prix des produits d'exportation, nuisant à l'activité des secteurs minier et agro-industriel, ii) la dévaluation du real brésilien

demande interne. Cela marque le début d'une crise économique dont les effets se ressentent encore aujourd'hui dans le pays.

Graphique 3 : Bolivie : Exécution de l'Investissement Public, 1990-2004 (En pourcentage)



Source : Elaboré à partir de données fournies par le VIPFE.

Fin 1996, le gouvernement du MNR promulgue la Loi INRA, qui doit organiser le mécanisme d'assainissement des terres agricoles, notamment dans l'est du pays, créant ainsi de grands espoirs auprès des peuples indigènes et paysans qui en attendent une plus grande souplesse et transparence dans l'attribution de terres. Il faudra cependant attendre mai 2000 pour que les aspects réglementaires de cette loi soient arrêtés par le gouvernement Banzer, suscitant entre temps des conflits sociaux permanents. En 1998, le pays est touché par le phénomène du « Niño », ainsi que par un tremblement de terre à Aiquile, ce qui provoque des situations d'urgence, notamment dans les régions les plus pauvres (Potosí, Chuquisaca et Cochabamba). Depuis 1998, les conflits sociaux dans différentes catégories de la population sont chaque fois plus nombreux et continus, grevant l'activité économique du pays. La profondeur du malaise social est plus évidente encore en 2000, quand en avril et septembre, ont lieu dans l'altiplano deux importants soulèvements paysans, qui mettent pratiquement le siège à La Paz. En outre, en novembre 1999 et avril 2000, de violentes émeutes sont le point de départ d'une période de conflits sociaux à Cochabamba, en raison du mécontentement d'une partie de la population suite à la privatisation du service de distribution d'eau potable. Le gouvernement signe alors une série d'accords pour en finir avec ces différentes revendications, mais ne tient ensuite que partiellement ses engagements.

début 99 et la perte consécutive de compétitivité des exportations vers ce pays, iii) le ralentissement de l'économie aux Etats-Unis en 2000, et iv) les effets directs et indirects de la crise asiatique et ses répercussions au Chili, et en Argentine (BCB, 2001).

[17] Parmi les facteurs internes qui agissent négativement sur l'économie nationale, les plus significatifs sont la signature de l'accord de vente de gaz à l'Argentine et l'achèvement de la construction du gazoduc vers le Brésil en 1999, qui ont des impacts négatifs sur les secteurs des hydrocarbures et du bâtiment. En 2000, la lutte contre les cultures de coca et la réforme douanière ont des effets négatifs sur le niveau de consommation et réduisent la demande interne.

Tableau 2 : Bolivie : Indicateurs des Finances Publiques (En pourcentage du PIB)

Indicateurs	1996	1997	1998	1999	2000
Excédent/Déficit Budgétaire Global	-1,9	-3,3	-4,0	-3,7	3,8
Déficit des retraites	-1,3	-2,5	-4,0	-4,0	-4,5
Excédent/Déficit Budgétaire hors retraites	-0,6	-0,8	0,0	0,3	0,7
Financement Total	1,9	3,3	4,0	3,7	3,8
Financement Externe	2,6	2,7	2,8	2,3	2,0
Financement Interne	-0,6	0,6	1,2	1,4	1,8

Source : Elaboré à partir des données publiées dans le « Dossier Estadístico », UDAPE.

La plupart de ces engagements destinés à résoudre des conflits sociaux contribuent à creuser le déficit budgétaire, la principale caractéristique de cette période de gouvernement étant de mener des négociations conduisant quasi-systématiquement à des augmentations des dépenses publiques. En parallèle, le déficit budgétaire avait commencé à croître du fait de la réforme des retraites lancée en 1997[18] et de la diminution des ressources de l'Etat, en raison de la fraude fiscale et de la chute des recettes douanières. Ce déficit croissant est initialement financé par des emprunts internes, ce qui renchérit le coût de son financement et rend plus délicate encore la gestion des finances publiques.

Malgré cette situation, la Bolivie est à nouveau déclarée éligible au mécanisme d'allégement de la dette dans le cadre de l'initiative HIPC II, en février 2000. L'accès au dispositif ne se formalisera qu'à la mi-2001, lorsque la Bolivie présentera à la communauté internationale la Stratégie Bolivienne de Réduction de la Pauvreté (SBRP). Conformément au dispositions de l'initiative HIPC II, cette stratégie devait être élaborée dans le cadre d'un processus de consultation de la société civile, ce qui justifie l'organisation du « Diálogo Nacional 2000 » (DN2000).

Le DN2000 se déroule dans un climat de conflits économiques et sociaux. Son principal objectif est de débattre l'affectation des ressources générées par l'allégement HIPC II. La consultation est organisée en 314 ateliers (*mesas*) municipaux, 9 ateliers départementaux et un atelier national. La décision la plus importante est d'attribuer ces ressources aux municipalités, afin que celles-ci puissent contribuer à la mise en oeuvre des actions de réduction de la pauvreté qui seraient identifiées dans la SBRP. Cette décision aura par la suite des conséquences majeures sur la situation fragile du *Tesoro Nacional*, car ce dernier doit continuer d'assumer une dépense identique, auparavant destinée à honorer le service de la dette extérieure, et qui dorénavant vient alimenter les budgets municipaux. En d'autres termes, le mécanisme HIPC II convertit la dette extérieure du Trésor en une dette envers les municipalités, qu'il doit honorer automatiquement chaque fin de mois. La Loi du Dialogue National, qui ratifie certains des résultats du DN2000, est promulguée en 2001.

Sur cette période, la dépense sociale, dont la part dans la dépense publique totale avait augmenté, contribue à la réduction du taux de pauvreté non monétaire de 70,9% à 58,6% entre 1992 et 2001, et de façon bien plus marquante dans les zones urbaines (de 53% à 39%) que rurales (de 95% à 91%). Les taux de pauvreté monétaire, définies par un seuil de revenus, diminuent moins.

[18] La réforme de 1997 consiste principalement à substituer les fonds par répartition par des « fonds de capitalisation individuelle ».

1.1.2.2 Description du travail de la Section de Coopération Belge

Le responsable de la SCB à La Paz, Carl Struyf, quitte son poste en juin 1996 et est remplacé par Josef Engelen en octobre de la même année. Entre-temps, Patrick De Bouck assure la transition à la tête de la SCB. Le travail à partir de 1996 consiste principalement à suivre l'exécution des projets existants et à mettre en oeuvre les accords de la Commission Mixte de 1995. L'aspect le plus remarquable de cette période est la constitution à La Paz d'une équipe nombreuse et d'un bon niveau professionnel. Entre septembre 1997 et avril 1998, l'AGCD y affecte cinq experts sectoriels en santé, développement rural, infrastructure, économie et microfinance, éducation. La SCB bénéficie de plus d'un comptable à partir de novembre 1998. Cette équipe est constituée après une période de presque deux ans (de fin 95 à septembre 97) pendant laquelle la coopération belge en Bolivie est gérée par deux puis une personne. Il faut noter que la décision de constituer cette équipe est la conséquence d'une volonté politique affirmée, depuis Bruxelles, de renforcer les sections de coopération par le recrutement d'un personnel jeune et compétent.

Néanmoins, les relations entre le Chef de Section et la quasi-totalité de son équipe se détériorent très rapidement, bloquant les initiatives, les attitudes proactives et la participation des membres de la Section aux débats nationaux sur les problématiques de développement, ainsi que les possibilités de parvenir à des synergies avec les autres bailleurs. Le travail de la SCB se réduit alors, en grande partie, à la gestion courante des ressources à sa disposition, malgré le potentiel de l'équipe.

Les responsables sectoriels en viennent à signer en 1998 une lettre officielle dénonçant cette situation. Une « mission de conciliation » est dépêchée par le département du contrôle interne de l'AGCD en mai 1999 (sept mois plus tard), sans parvenir à désamorcer substantiellement le conflit. En août 1999, l'alternance politique en Belgique provoque un changement de gouvernement. En avril 2000, une nouvelle mission de contrôle interne se rend à La Paz et met à jour des preuves de malversations financières (sans liens directs avec la gestion des ressources humaines) qui provoquent la mise à pied quasi immédiate du Chef de Section.

Cette période est aussi marquée par le début de la réforme de l'AGCD, qui allait ensuite perdre une partie de ses attributions au bénéfice de la CTB. La réforme suscite logiquement incertitudes et inquiétudes parmi le personnel de la SCB en Bolivie. Les responsables sectoriels de l'infrastructure et de la santé démissionnent respectivement en juin et octobre 1999.

Enfin, la centralisation administrative et les lenteurs des procédures, tant du *Vice-Ministerio de la Inversión Pública y del Financiamiento Externo* (VIPFE) que du siège à Bruxelles, ne contribuent pas à dynamiser la coopération belge en Bolivie. De 1997 à 1999 on a ainsi manqué l'occasion de relancer et consolider la coopération belge en Bolivie, en partie du fait du profond changement institutionnel intervenu dans l'organisation de la coopération.

1.1.2.3 La préparation de la Commission Mixte de mars 2000

En septembre 98, à l'initiative du Chef de la SBC, chaque responsable sectoriel détermine, à partir de critères de pauvreté et de potentiel de développement, les zones géographiques auxquelles donner la priorité pour leur secteur. Le recoupement de ces cinq analyses conduit à

sélectionner comme prioritaires Chuquisaca et Potosí, deux départements sur lesquels la coopération bilatérale belge n'était pas encore intervenue.

En mai 1999, une mission de pré-programmation composée de trois agents de l'AGCD se rend en Bolivie. Cette mission est porteuse d'un sentiment de lassitude ressenti au siège de l'AGCD à propos de certains projets, tels que celui d'Ichilo-Mamoré qui ne semblait pas aboutir après 15 ans d'appui, ou encore CUMETROP qui n'avait pas la réputation d'être un grand succès. La mission avait également pour instruction d'identifier de nouvelles actions, hors du département de Santa Cruz.

La loi relative à la coopération internationale belge, approuvée le 25 mai 1999, définit les cinq secteurs prioritaires de la coopération comme étant :

- la santé primaire, incluant la santé reproductive ;
- l'éducation et la formation;
- l'agriculture et la sécurité alimentaire;
- les infrastructures de base;
- la prévention des conflits et le renforcement de la société civile, comprenant l'appui au respect de la dignité humaine, les droits de l'homme et les libertés fondamentales.

Par la suite, la note de politique générale élaborée par le nouveau Secrétaire d'Etat belge en 2000 définit les axes prioritaires de la coopération comme étant :

- Le développement durable
- La lutte contre la pauvreté
- Le respect des droits de l'homme

Les principes fondamentaux de la coopération belge sont alors : le renforcement des capacités du partenaire, la participation, la qualité des institutions, le partenariat, la culture, l'environnement, la décentralisation, la flexibilité, les « 3 C » (pour coordination, complémentarité et cohérence) et l'intégration des actions dans une planification de plus long terme.

L'identification de nouvelles régions de concentration des interventions, reposant essentiellement sur de critères de pauvreté et d'absence de coopération internationale, répondait alors aux préoccupations des principaux acteurs :

- La mission de pré-programmation belge, qui souhaitait ouvrir la coopération à de nouvelles régions et donner la priorité à la lutte contre la pauvreté;
- La SCB, au sein de laquelle il y avait consensus à propos des régions devant être prioritaires;
- Le VIPFE et plus largement le gouvernement bolivien, car cette approche était cohérente avec la stratégie de réduction de la pauvreté, même si le VIPFE proposait de retenir comme prioritaires les départements de Oruro, Chuquisaca et Potosí.

La mission visite les villes de Sucre et Potosí, et décide de recommander les provinces de Chayanta (Potosí) et Oropeza (Chuquisaca) comme aires de concentration de la coopération. Cette recommandation de la partie belge se fait cependant en l'absence de reconnaissance précise du terrain et d'identification détaillée, et pratiquement sans débat. Plusieurs missions techniques

de la SCB se rendent ensuite sur le terrain et confirment la faisabilité, mais aussi la difficulté, des interventions à Chayanta et Oropeza.

Parmi les décisions prises lors de la réunion finale de la mission de pré-programmation de 1999, figure celle d'utiliser les ressources de l'aide à la balance des paiements pour l'achat de vaccins, sans pour autant constituer cette fois un fonds de contre-valeur. Le VIPFE avait informé la partie belge que le contrôle du change des devises avait été levé le 1er janvier 1999 en Bolivie et que de ce fait, la BCB ne pourrait plus présenter de listes d'importations justifiant le dispositif antérieur concernant les devises étrangères dans le cadre de cette troisième aide à la balance des paiements.

De plus, le VIPFE propose de réfléchir à des mécanismes qui facilitent l'utilisation des ressources des fonds d'études et simplifient les procédures d'approbation de nouveaux projets en général.

1.1.2.4 La quatrième Commission Mixte belgo-bolivienne : La Paz, mars 2000

Les autorités responsables de la coopération pour la partie bolivienne sont Javier Murillo, Ministre des Affaires Etrangères et le Vice-Ministre du VIPFE. La Belgique était représentée par le responsable de la coopération au développement, le Secrétaire d'Etat Eddy Boutmans.

Pour la partie belge, le contexte de cette Commission Mixte n'était pas idéal. En effet, celle-ci a lieu pendant la plus importante réforme de la coopération belge depuis son existence, à savoir la création de la CTB et l'absorption de l'AGCD par le Ministère des Affaires Etrangères (voir infra); pendant que se déroule une enquête concernant le Chef de Section, qui débouchera sur sa révocation peu après la CM; alors qu'aucun Programme Indicatif de Coopération (PIC) n'avait été élaboré ; en l'absence d'accord formel entre les parties sur les régions prioritaires d'intervention de la coopération; et enfin, alors qu'un désaccord au sein même de la délégation belge opposait le cabinet du Secrétaire d'Etat à la Coopération, qui souhaitait inclure la ville d'El Alto dans les zones de concentration des interventions, et la SCB qui souhaitait s'en tenir aux propositions de la pré-programmation. Aussi, cette Commission Mixte est marquée par une certaine improvisation.

Du côté bolivien, le pays subissait l'impact de la crise argentine de 1999 et les amendements successifs de la réforme des retraites continuaient d'aggraver le déficit budgétaire[19]. Les priorités du gouvernement étaient alors plus liées aux problèmes budgétaires de court terme qu'à des programmes de développement dans des zones reculées.

Les principales décisions prises sont les suivantes :

- L'attribution à la coopération avec la Bolivie d'un montant de 300 mio BEF/an entre 2000 et 2003.
- L'appui à la Defensoría del Pueblo sous la forme d'un Basket Funding.
- L'abandon du secteur de la microfinance.
- La poursuite des projets existants à Cochabamba et Santa Cruz, et la concentration des nouveaux programmes sur Chuquisaca, Potosí et El Alto.

[19] Le gouvernement Banzer accepta que les retraites soient indexées sur le cours du dollar américain et qu'un niveau de revenus minimum soit établi pour les retraités.

- La concentration de la coopération belge sur les thèmes de la santé, « du développement rural et du développement urbain » (sic).
- L'approbation d'un nouveau règlement du *Comité de Gestión Operativo* des Fonds de Contre-valeur et d'Etudes, désignant le Comité comme seul administrateur de ces fonds (l'approbation par Bruxelles n'étant plus nécessaire).
- La recherche d'un rapprochement entre les normes du SNIP (*Sistema Nacional de Inversión Pública*, dépendant du VIPFE) et celles du PRIMA (*Process Integrated Management*, coopération belge).

La délégation bolivienne sollicite en outre un appui dans le cadre de l'initiative HIPC, par des apports soit au Fonds Fiduciaire de la Banque Mondiale soit au Fonds de la Dette Multilatérale géré par la Banque Centrale de Bolivie (BCB). Elle demande aussi la poursuite de l'aide à la balance des paiements (aide budgétaire), à cause du déficit croissant des finances publiques dû à la réforme des retraites.

Quelques mois après cette quatrième Commission Mixte, la SCB est dissoute. Par la suite, l'on ne parlera plus de la SCB mais de l'Ambassade ou du bureau des Attachés d'un côté et de la Coopération Technique Belge (CTB) de l'autre.

1.1.2.5 La réforme de la coopération belge

La réforme de la coopération belge répond aux critiques publiques sur le manque de rigueur, de pertinence et d'efficacité de l'aide au développement, et reprend en grande partie les recommandations émises par la Commission parlementaire créée en 1995 pour y faire face. D'un point de vue institutionnel, les éléments de la réforme sont :

- Création d'une société de droit public à finalité sociale, la Coopération Technique Belge (CTB), chargée de mettre en oeuvre la coopération bilatérale directe. La CTB, opérationnelle dès 1999, est l'opérateur exclusif de la coopération étatique belge mais peut agir comme prestataire privé sur le marché international de l'exécution de projets financés par d'autres bailleurs.
- Création d'une société de promotion des investissements dans les pays en développement (BIO), opérationnelle à partir de 2003.
- Intégration au sein du Ministère des Affaires Etrangères de la Direction Générale de Coopération au Développement (DGCD), qui conserve un budget spécifique. Une nouvelle fonction d'Attaché de Coopération est créée au sein de la carrière diplomatique, spécialisée dans la coopération au développement. Les Attachés sont les représentants de la DGCD au sein des ambassades belges dans les pays d'intervention prioritaires de la coopération, ainsi que dans les villes sièges d'organismes multilatéraux. Ils dirigent les Bureaux des Attachés.
- Les attributions de la DGCD sont dorénavant la définition des politiques de coopération et leur programmation, l'élaboration et le suivi des politiques globales et sectorielles. Elle n'intervient plus dans l'exécution des projets et programmes.
- Création au sein du Ministère des Affaires Etrangères d'une fonction d'Evaluateur Spécial, chargé de la coopération au développement, dont les rapports sont remis directement au Parlement.

Presque six ans après le début de la réforme, les impacts sur la DGCD, sont principalement les suivants :

- Le nombre et la qualité du personnel de la DGCD a diminué, au niveau local (les ex-SCB) comme au siège. Cette administration a perdu une partie de ses spécialistes (médecins, ingénieurs, agronomes) réduisant considérablement ses capacités techniques sur certains secteurs.
- Les efforts déployés pendant deux ans et à un coût d'opportunité élevé, pour organiser les relations administratives entre la DGCD et la CTB n'ont pas donné les résultats espérés : ces relations sont encore déficientes et focalisées sur des aspects procéduriers. Cela se ressent sur la façon dont la DGCD considère les pays bénéficiaires, introduisant un biais par trop formaliste et une connaissance et un intérêt insuffisants des politiques des pays partenaires[20].
- L'intégration au Ministère des Affaires Etrangères a révélé le contraste existant entre deux cultures distinctes. D'un côté, la coopération au développement raisonne, du moins en théorie, sur la longue durée, privilégiant l'analyse des évolutions, les actions à long terme, et privilégiant, toujours en théorie, les intérêts des pays récepteurs de l'aide. De l'autre, par contre, la diplomatie tend à privilégier le court terme (les explications immédiates de l'actualité, les solutions qui permettent d'imposer sa marque aux événements…) et défend les intérêts de la Belgique. Ce contraste est d'autant plus perceptible chez les Attachés qu'ils sont à la fois des diplomates et chargés des questions de coopération.
- L'adaptation du personnel de la DGCD à leurs nouvelles attributions institutionnelles est un processus lent et complexe, notamment chez ceux habitués à gérer des projets de développement, aujourd'hui confrontés à des demandes et besoins très différents.

1.1.3 Troisième période : de juillet 2000 à juillet 2004

1.1.3.1 Contexte bolivien

En août 2001, après la démission de Hugo Banzer, Jorge Quiroga lui succède à la Présidence pour l'année restante de leur mandat. Il présente un « *Plan de 12 meses* » dont la principale mesure est un programme d'emploi d'urgence (PLANE) pour les plus démunis.

Lors des élections de juin 2002, Gonzalo Sánchez de Lozada, du MNR, obtient 22,5% des voix, arrivant en tête du scrutin avec une très légère avance sur le second, Evo Morales, dirigeant indigène du parti du *Movimiento al Socialismo* (MAS) et des producteurs de coca, qui obtient 20,9% des suffrages. Le MNR ayant conclu avec le MIR, la *Unión Cívica Solidaridad* (UCS) et le *Movimiento Bolivia Libre* (MBL), une alliance majoritaire au Congrès, Sánchez de Lozada est finalement, et pour la seconde fois, proclamé Président, pour la période 2002-2007.

[20] Il est faut signaler que les relations entre la CTB et la DGCD concernent surtout, au sein de cette dernière, sa Direction de la Coopération Directe (D1). Ni la coopération indirecte (ONG, universités), ni la coopération multilatérale ne sont affectées par cet aspect de la réforme et ses conséquences.

Les premiers mois du deuxième gouvernement de Sánchez de Lozada ont tout simplement été désastreux, des politiciens se disputant portefeuilles ministériels et charges publiques qu'ils croyaient mériter par leur seule appartenance à l'un des partis de la coalition au pouvoir.

Cette période est également caractérisée par un Congrès dont la composition est très différente des législatures antérieures : la représentation des mouvements paysans et indigènes y est en effet, pour la première fois, très forte et environ 90% de leurs représentants n'ont pas d'expérience parlementaire antérieure.

En février 2003, le Président annonce une série de mesures économiques impopulaires, dont un projet de loi créant un impôt progressif sur le revenu des salariés[21]. Cette loi est présentée au Congrès sans explication adéquate, et des manifestations ont lieu dans l'ensemble du pays. Les partis d'opposition, notamment le MAS, adoptent une attitude d'affrontement avec le pouvoir. De plus, une grève des policiers revendiquant de meilleurs salaires est si mal gérée qu'elle s'achève par des affrontements armés à La Paz entre policiers, quelques civils et des membres des forces armées appelés à défendre le gouvernement. Cette grave crise, émaillée d'incidents violents, pousse Sánchez de Lozada à retirer son projet de loi et entraîne un remaniement complet de son équipe gouvernementale.

Au mois d'août, Sánchez de Lozada parvient à rallier le parti d'opposition *Nueva Fuerza Republicana* (NFR) à sa coalition. Malgré ce nouveau soutien, d'importants mouvements de contestation reprennent lorsque est dévoilé le projet de financer des projets sociaux et des infrastructures avec les bénéfices d'une éventuelle vente de gaz au nord du Mexique et à la Californie, notamment parce que le gaz pourrait être acheminé via un port chilien. Des voix s'élèvent, proches du MAS, pour proposer de traiter ces ressources naturelles en Bolivie au lieu de les exporter.

Le gouvernement ne parvient pas à expliquer convenablement ses projets d'exportation et l'opposition exacerbe le sentiment anti-chilien d'une partie de la population. En septembre et octobre 2003 les manifestations se succèdent, soutenues par la *Central Obrera Boliviena* (COB) et par la *Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia* (CSUTCB), qui appellent à une grève générale illimitée. Le mouvement populaire est catalysé par le MAS et par le *Movimiento Indígena Pachakuti* (MIP), qui ont pris la tête de la contestation des paysans en 2000.

Les opérations de blocage de routes s'étendent aux principales villes du pays, mais le conflit se cristallise surtout à La Paz et El Alto, où le climat est quasiment insurrectionnel. El Alto est déclarée zone militaire par le gouvernement, ce qui provoque des affrontements armés qui se soldent tragiquement par de nombreux morts et blessés. Des manifestations massives ont alors lieu dans les chefs-lieu de province et la coalition au pouvoir se fissure. Les erreurs d'appréciation du gouvernement et la maladresse de sa répression entraînent le 17 octobre 2003

[21] La réforme fiscale de 1986 réduit de plus de 30 à seulement 6 le nombre des principaux impôts et élimine les innombrables exonérations fiscales. Cette réforme est une réussite en termes de collecte fiscale : proche de 1% du PIB en 1985, elle passe à près de 10% en 1989 pour atteindre 20% dans les années 1990, niveau auquel elle se stabilise. Toutefois, la réforme n'introduit pas de progressivité dans les impôts, pas même pour l'impôt sur le revenu. La TVA demeure la principale source de collecte fiscale. Le gouvernement Sanchez de Lozada a voulu timidement corriger cette situation au travers des mesures prises en février 2003, sans parvenir à proposer une réforme fiscale plus complète.

(quinze mois après son début de mandat) la démission de Sánchez de Lozada, qui quitte aussitôt le pays. Conformément à la Constitution, le Vice-président Carlos Mesa lui succède. Le gouvernement qu'il forme est composé dans sa majorité de personnalités non issues des partis politiques.

Quant à la lutte contre la pauvreté, pas moins de trois versions de la SBRP voient le jour avant qu'en octobre 2003, la dernière version ne soit présentée à Paris au Groupe Consultatif des bailleurs, qui critique le manque de concertation avec la société civile et l'absence de programmation concrète de sa mise en oeuvre. Tout en reprenant de nombreux aspects de la première SBRP[22], cette dernière version cherchait à répondre aux critiques émises à l'encontre de la stratégie initiale, par une proposition productive plus développée, une politique sociale et économique plus orientée vers l'atteinte des Objectifs du Millénaire, pour satisfaire ainsi les préoccupations grandissantes de la coopération internationale et axer les efforts de réduction de la pauvreté sur des critères internationaux.

Avec le changement de gouvernement, la SBRP et son processus de révision sont, momentanément, délaissés. Les priorités du gouvernement se centrent sur son « *Agenda de Octubre* » : i) la tenue d'un référendum au résultat contraignant sur la politique énergétique; ii) l'élaboration d'une nouvelle loi sur les hydrocarbures prenant en compte les résultats du référendum et visant à accroître le poids de l'Etat bolivien sur le marché du gaz; et iii) la convocation d'une Assemblée Constituante, chargée de procéder à une révision de la Constitution Politique Bolivienne.

La préoccupation majeure du Président Mesa, dans ses premiers mois au pouvoir, est de « préserver la démocratie. » Il cédera à la plupart des revendications des régions ou secteurs exerçant des pressions ou créant des conflits. Malgré ce contexte socio-politique difficile, une partie des acteurs de la coopération internationale, surtout bilatérale, réclame au gouvernement une révision de la SBRP. Il fallait que celle-ci soit le résultat d'une consultation de la société civile reprenant dans les grandes lignes le processus conduit en 2000-2001 et formalisé ensuite par la *Ley del Diálogo Nacional* (Loi du Dialogue National, LDN). La finalisation d'une SBRP amendée continue d'être l'une des formalités indispensable pour que la Bolivie bénéficie d'une part d'un nouveau Programme Renforcé de Croissance et Réduction de la Pauvreté (PRGF) avec le FMI, et d'autre part d'un appui budgétaire de la Banque Mondiale pour soutenir les politiques de réduction de la pauvreté (PRSC).

Au cours de l'année 2004, le « *Diálogo Nacional Bolivia Productiva* » a permis de réunir à nouveau les différents acteurs sociaux autour d'ateliers municipaux, départementaux puis national. Ce processus est organisé autour de l'élaboration, au niveau municipal, de « *Estrategias Productivas Integrales* » (EPI) qui ciblent avant tout la création de richesses et d'emplois, alors que la SBRP initiale insistait plutôt sur la fourniture de services de base et de biens publics. Ce processus participatif (plus de 60.000 participants) s'achève fin 2004. Toutefois, en mai 2005, la présentation formelle de la synthèse n'avait pas encore eu lieu et la façon dont les résultats de ce

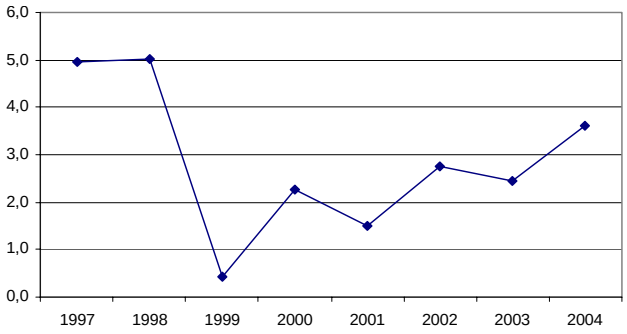
[22] Les principaux éléments repris dans cette SBRP révisée sont : i) la poursuite du développement d'un socle minimum de services locaux, ii) l'introduction de mesures fiscales de redistribution des richesses en faveur des pauvres, par les mécanismes d'affectation des ressources de l'initiative HIPC II, iii) l'introduction de la Politique Nationale de Compensation (PNC), et iv) la création d'un espace de débat sur les politiques publiques et l'élaboration des fondements d'un pacte social visant à inclure explicitement la lutte contre la pauvreté ainsi qu'un mécanisme supplémentaire de contrôle social

processus seraient liés à la SBRP révisée restait indéterminée. Les problèmes sociaux et politiques auxquels est confronté le gouvernement continuent de reléguer ce processus au second plan.

Les conflits sociaux, qui ont surtout pris la forme de « coupures » de routes, ainsi que l'incertitude politique caractérisant le pays au cours de cette période, se traduisent par un coût économique important, qu'il s'agisse des pertes quotidiennes subies par les producteurs et exportateurs, de pertes de marchés et de rentrées de devises (liées aux exportations ou au tourisme), ou du coût de remise en état des infrastructures routières détériorées.

Malgré toutes ces difficultés, l'économie bolivienne donne, sur cette période 2000-2004, des signes d'amélioration : la croissance du PIB est de 2,5% en 2003 et est estimée à 3,6% en 2004. Cette croissance est surtout due à des facteurs externes (meilleurs prix internationaux des produits de base et faibles taux d'intérêt), qui compensent la contraction de la demande interne. Les secteurs les plus dynamiques sont ceux du pétrole brut, du gaz naturel, du transport et stockage, et de l'industrie manufacturière. Les circonstances internationales aidant, les exportations, hors gaz naturel, augmentent de 26.6% entre 2003 et 2004.

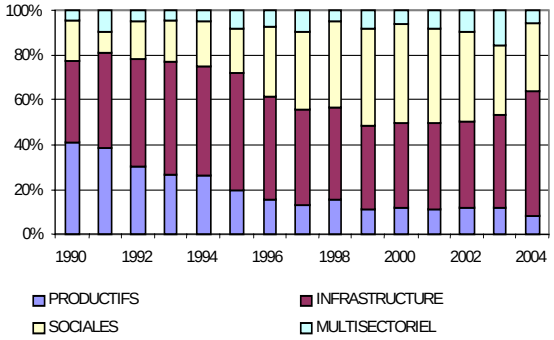
Graphique 4 : Bolivie : Evolution du Produit Interne Brut, 1997-2004



Source : UDAPE.

Par ailleurs, le déficit budgétaire pour 2004 est de 6,1% du PIB, soit une amélioration de deux points par rapport à 2003, suite à l'application de diverses mesures au cours de l'année 2004 : programme de restrictions budgétaires, loi sur la taxation des transactions financières et poursuite du « *Programa Transitorio Voluntario Excepcional* ». La dette publique interne continue néanmoins de croître fortement lors des derniers exercices, notamment par la nécessité d'équilibrer le budget, et même si son rythme de croissance ralentit en 2004, son incidence sur le budget demeure inquiétante. Tandis que le service de la dette externe se maintient à un niveau moyen de 3,5% du PIB, celui de la dette interne double presque entre 2003 et 2004, annulant en grande partie l'effet positif qu'aurait pu avoir sur le Trésor National l'allégement de la dette externe consenti dans le cadre de l'HIPC II. Il faut savoir toutefois que la dette externe s'approche du ratio plafond de soutenabilité défini dans le cadre de l'HIPC II (Valeur actualisée de la dette externe / Exportation > 150%).

Graphique 5 : Composition de l'investissement publique, 1990-2004



Source : VIPFE.

Un autre élément préoccupant est celui de la dépendance de la dépense publique au regard du financement externe. Celui-ci atteint en moyenne, sur la période 1990-2004, 58,3% de la dépense totale (41,7% sur crédits, majoritairement à taux préférentiels, 12,5% de dons et, depuis 2001, 1,2% de remise de dette HIPC II). Le financement externe représente près de 4% du PIB en moyenne annuelle.

Tableau 3 : Bolivie : Sources de Financement de l'investissement public, 1990-2002

(En % de l'investissement public total et du PIB)

SOURCE	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Moyenne 90-04
% de la Investissement public																
Ressources Internes	45.6	54.2	46.9	41.0	42.2	48.0	44.9	58.9	57.9	55.7	52.9	52.1	46.2	36.4	33.6	41.7
Ressources Externes	54.4	45.8	53.1	59.0	57.8	52.0	55.1	41.1	42.1	44.3	47.1	47.9	53.8	63.6	66.4	58.3
Crédits	42.2	35.4	43.7	45.3	47.0	42.9	43.6	31.8	30.4	32.8	34.8	30.3	33.9	43.4	50.3	41.7
Dons	12.2	10.4	9.4	13.7	10.8	9.1	11.5	9.3	11.7	11.5	12.3	15.7	13.0	14.8	12.2	12.5
Dons HIPC	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.9	6.8	5.5	3.8	1.2
% del PIB																
Ressources Internes	3.0	5.2	4.4	3.3	3.6	3.7	3.6	4.1	3.4	3.6	3.7	4.1	3.4	2.3	2.4	3.6
Ressources Externes	3.5	4.4	5.0	4.8	4.9	4.1	4.4	2.9	2.5	2.8	3.3	3.8	3.9	4.1	4.8	3.9
Crédits	2.7	3.4	4.1	3.7	4.0	3.3	3.5	2.2	1.8	2.1	2.4	2.4	2.5	2.8	3.6	3.0
Dons	0.8	1.0	0.9	1.1	0.9	0.7	0.9	0.7	0.7	0.7	0.9	1.2	1.0	0.9	0.9	0.9
Dons HIPC	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.5	0.4	0.3	0.1
Total Investissement public	6.5	9.6	9.4	8.1	8.5	7.8	8.0	7.0	5.9	6.4	7.0	7.9	7.3	6.4	7.2	7.5

Source : UDAPE.

Enfin, le coût social de l'instabilité politique et économique s'est aussi traduit par une diminution des moyens affectés aux dépenses sociales (santé, éducation, assainissement de base, urbanisme et logement), du fait de l'abandon ou de la réduction de certains programmes sociaux en cours : les dépenses exécutées représentent en 2004 1.514,7 mio BOB (soit 37,6% de la dépense publique totale), contre 2.010,6 mio BOB en 2003 (40.1%).

Tableau 4 : Bolivie : Principaux Indicateurs Sociaux

Indicateurs Sociaux	1992	1996	2001	2003	2004 (p)
Santé					
Taux de couverture des accouchements cliniques	n.d	32,6%	n.d	40,0%	41,0%
Taux des couverture de soins prénataux	n.d	26,0%	n.d	36,0%	38,0%
Taux de vaccination DPT3/Pentavalent	n.d	70,6%	92,0%	71,0%	60,0%
Education					
Nbre moyen d'années d'études (pop. âgée de 15 ans ou plus)	n.d	7,1	7,6	n.d	n.d
Taux Brut de Scolarisation Primaire (Public / Privé)	n.d	104%	108%	108%	n.d.
Taux d'achèvement du cycle primaire (Public / Privé)	n.d	56,1%	71,5%	75,2%	n.d.
Services de Base (% Ménages)					
Taux de couverture du réseau d'eau potable	57,5%	n.d	72,0%	72,0%	72,4%
Taux de couverture du réseau d'assainissement de base	28,0%	n.d	40,7%	41,3%	41,3%
Pauvreté (% de la Population)		**1997**			
Indice de Pauvreté	n.d.	63,2%	64,3%	64,1%	63,6%
Indice de Pauvreté Extrême	n.d.	37,8%	36,9%	n.d.	38,5%
Besoins de base non satisfaits	70,9%		58,6%	n.d.	n.d.
Dépenses Sociales		**1995**			
% du PIB	n.d	12,4%	17,0%	19,2%	n.d
Dépense Sociale en faveur des pauvres (millions de Bs)	n.d	2.939	5.605	7.298	n.d

Sources : UDAPE, *Viceministerio de Obras Públicas, Ministerio de Education y Cultura*.

La récente reprise de l'économie n'a cependant pas encore d'effets significatifs en termes de réduction de la pauvreté. Les données de l'enquête sur les ménages de 2003 indiquent que 63,6% de la population est en situation de pauvreté, soit un demi point sous le niveau estimé pour 2003. D'autres indicateurs sociaux progressent, mais de façon très lente.

1.1.3.2 Le contexte belge

La coopération belge est marquée par une succession de Ministres ou Secrétaires d'Etats : Eddy Boutmans de juillet 1999 à juin 2003, Marc Verwilgen de juillet 2003 à juin 2004, Armand De Decker depuis juillet 2004.

A La Paz, Guy Beringhs dirige la coopération belge à l'ambassade du 1er juillet 2000 au 30 septembre 2000, et est remplacé par Marc De Maegd jusqu'à fin mars 2001. Guy Beringhs reprend ensuite ses fonctions antérieures en Bolivie jusqu'en juillet 2004, date à laquelle lui succède Annelies De Backer.

En 2002, le Ministre belge des Affaires Etrangères Louis Michel décide de la fermeture de l'ambassade en Bolivie, et l'Ambassadeur Alain Kundycki quitte son poste en août 2002. Mais quelques semaines plus tard, le Ministre décide de surseoir à cette fermeture et rouvre l'ambassade, qui fonctionne cependant sans Ambassadeur jusqu'en août 2003[23], date à laquelle l'Ambassadeur Frank Van de Craen prend ses fonctions. Fin 2003, la place de la Bolivie parmi les 18 pays prioritaires de la coopération belge est confirmée.

[23] L'intérim de l'Ambassadeur fût assuré par l'Attaché de Coopération.

La CTB à La Paz est dirigée par Manolo Demeure, Représentant Résident depuis mai 2000, appuyé par une équipe de 4 professionnels sous contrat local.

1.1.3.3 Description du travail des Attachés de Coopération[24]

Après la quatrième Commission Mixte de mars 2000, et étant donné le contexte de la coopération belgo-bolivienne, les principales tâches du Bureau des Attachés ont été :

- Gérer "l'héritage" de l'antérieure SBC, avec ses séquelles d'enquêtes internes, et de problèmes d'ordre comptable et administratifs.
- Constituer une équipe de collaborateurs.
- Mettre en oeuvre la réforme de la coopération belge et transférer à la CTB l'exécution des opérations en cours.
- Mettre en oeuvre les décisions de la quatrième Commission Mixte et notamment l'avancement de l'identification des programmes à Oropeza, Chayanta et El Alto.
- Assurer le suivi des programmes en cours et élaborer un nouveau Programme Indicatif de Coopération (PIC) pour la Commission Mixte à venir, initialement prévue pour l'année 2004.

A la fin de l'année 2001, les conséquences des dysfonctionnements de la gestion antérieure sont progressivement résolues. La reprise/remise de la gestion des projets et programmes à la CTB se déroule sans obstacles sérieux, malgré les inévitables conflits d'intérêts et frictions liés à une réforme d'une telle ampleur. La coordination entre la CTB et l'Ambassade est satisfaisante. Entamée dans un contexte défavorable, la coopération belge en Bolivie réussit ainsi à absorber la réforme en deux ans.

Le Bureau des Attachés est mis en place à l'Ambassade, avec une nouvelle équipe. Début 2004, l'Attaché disposait d'une équipe de 6 collaborateurs. Toutefois, fin 2004, l'équipe se réduit à 4, y compris l'Attaché de Coopération (Annelies de Backer) et un Attaché « stagiaire » qui ne sera pas, par définition, remplacé à la fin de son stage en mai 2005.

En 2002, un dispositif de coordination entre les acteurs de la coopération belge, dénommé Forum des Acteurs Belges de la Coopération en Bolivie (FABEB), est mis en place pour permettre l'échange d'informations et le partage des analyses, rechercher des complémentarités entre les coopérations directe et indirecte, ainsi qu'entre ONG belges. Depuis, les ONG qui participent à ce forum interviennent dans la sélection des boursiers locaux, la sélection des micro-interventions (MIP), l'attribution des fonds de financement direct aux ONG locales, la rédaction de la note stratégique, ainsi qu'au sein de divers groupes de travail.

En contraste avec la situation qui prévalait avant 2000, la coopération belge se montre active dans les instances de coordination entre le gouvernement et les bailleurs (appliquant le « *Comprehensive Development Framework* » – CDF) et des bailleurs entre eux (« *mesa de donantes* »). La coopération belge en Bolivie porte en outre une plus grande attention aux "nouveaux" instruments de la coopération que sont l'aide sectorielle, l'aide budgétaire, le Basket

[24] Après la réforme de la coopération belge, le terme « Bureau des Attachés » désigne le personnel chargé de la coopération au sein des Ambassades de Belgique.

Fundig ou les SWAP. Enfin, elle participe au développement d'une dynamique régionale en lien avec les services belges à Quito et Lima[25].

1.1.3.4 L'application des accords de la Commission Mixte de l'année 2000

La mise en oeuvre des accords de la Commission Mixte 2000 souffre de retards considérables en ce qui concerne les nouveaux programmes, en partie à cause de l'application stricte des approches participatives prévues par le PRIMA, mais dans des contextes de pauvreté et de faibles niveaux d'éducation, comme c'est le cas des provinces de Oropeza et Chayanta et de la ville de El Alto. Aussi, les processus d'identifications exigent beaucoup de temps et, parfois, les documents proposés se révèlent techniquement insuffisants, malgré leur caractère participatif. Une mission de la DGCD de mars 2003 constate ainsi que sur les 10 interventions envisagées lors de la Commission Mixte ou par des accords postérieurs, seule une était parvenue à l'issue de la phase de formulation (à savoir la contribution à un Basket Funding de la Defensoría del Pueblo, identifiée avant 2000 et formulée quelques semaines plus tard).

Le rapport de cette mission de la DGCD et celui, postérieur, de l'Attaché en poste à La Paz, détaillent les facteurs qui expliquent ces retards, parmi lesquels ceux inhérents à toute approche participative ou la faiblesse des institutions boliviennes partenaires. Ce n'est qu'à la mi-2005 que cinq autres projets parviendront enfin à la phase de formulation. Parmi les trois projets les plus en retard, les formulations du programme forestier du Chapare (dont l'origine remonte à la visite de M. Moreels en 1996) et de celui, agropastoral, de Chayanta seront achevées ou en cours pour juin 2005, tandis que le projet de développement rural à Oropeza devrait conclure son identification par la signature d'une convention spécifique en mai 2005 (soit 5 ans après la décision d'intervenir dans cette province et environ 3 ans après celle de réaliser une étude de préfaisabilité).

Il faut ajouter que ces retards sont aussi en partie liés aux relations fluctuantes qu'ont entretenues le Bureau des Attachés à La Paz et la Direction de la Coopération Bilatérale Directe (D1) à Bruxelles, en raison d'interprétations différentes sur les rôles de l'Attaché et du bureau Amérique Latine au siège. Ces désaccords ont même été à la source de conflits personnels, créant dans quelques cas des situations de blocage ou d'interminables allers et retours (carrousels) entre Bruxelles et La Paz, ce qui n'a pas manqué d'allonger davantage encore les délais de préparation des interventions. Actuellement, les relations sont redevenues fluides.

Dans un autre registre, il faut aussi mentionner la demande faite par le gouvernement bolivien en février 2003, après les affrontements survenus à La Paz, d'une aide budgétaire d'urgence pour contribuer aux paiements des traitements de fonctionnaires. Le Secrétaire d'Etat belge à la Coopération accorde rapidement une aide de 2,5 mio d'euro, destinée concrètement à financer pendant deux mois l'augmentation, inscrite dans le budget bolivien, de 4% des salaires du personnel public de la santé et de l'éducation (!). Pour diverses raisons, l'approbation définitive de cette aide n'intervient que fin 2003. Cet appui est le premier cas d'aide budgétaire directe dans le cadre de la coopération belgo-bolivienne.

[25] En juillet 2002, l'Ambassade à La Paz est l'organisatrice de la réunion régionale de la coopération belge.

1.2 Analyse Rétrospective de la Coopération Indirecte

L'objet de cette partie est de présenter quelques-unes des caractéristiques essentielles de la coopération indirecte en Bolivie entre 1992 et 2004, dont une analyse plus approfondie figure au chapitre V.

Les ONG belges sont présentes de longue date en Bolivie, pour certaines depuis plus de 25 ans. FOS, Frères des Hommes, SOS Faim, Broedelijk Delen ou Louvain Développement peuvent être citées parmi les plus dynamiques et ayant les volumes d'activités les plus importants. Certaines opérations ont été entamées au début des années 1980 :

- SOS Faim soutient des projets à Vallegrande depuis 1983, et ouvre une antenne locale en 1995.
- FDH commence ses activités en 1980 avec un projet qu'elle exécute elle-même dans le sud de Potosí; elle élargit ensuite ses interventions aux zones de Cochabamba et à La Paz.
- FOS débute ses actions en 1980 à Toledo, dans le département de Oruro.

Dans les années 80, les priorités des ONG étaient la formation politique et syndicale, le développement rural et le développement de petites infrastructures rurales. Actuellement, la priorité des ONG belges concerne plutôt les appuis aux organisations paysannes à caractère économique (OECA), ainsi que le font FDH, FOS et SOS Faim.

1.2.1 Evolution de la couverture géographique

Pendant la période concernée par l'évaluation (1992-2004), les ONG belges diversifient leurs terrains d'action au sein de la zone andine qui est traditionnellement la leur, mais s'ouvrent aussi aux régions orientales du pays. Cette évolution vient d'une part de la création d'organisations paysannes à caractère économique sur quasiment tout le territoire bolivien, et d'autre part à l'attention nouvelle portée aux populations indigènes de l'est du pays. Ainsi, par exemple : SOS Faim commence son appui aux guarayos de Santa Cruz; FOS le fait auprès des guaranis dans le Chaco; Louvain Development, toujours principalement dans l'altiplano, adopte pour sa part une approche prenant en compte les régions « d'intégration ethnique », c'est-à-dire que l'ONG travaille auprès des groupes culturels répartis sur plusieurs pays, tels les Aymaras présents en Bolivie et au Pérou.

1.2.2 Evolution des objectifs et des priorités

Durant cette période marquée par d'importantes évolutions à de multiples niveaux en Bolivie, dont l'émergence de forces sociales nouvelles, les ONG belges ont constamment eu le souci d'adapter en conséquence leurs objectifs et priorités d'actions. Les principales thématiques développées ont été :

- L'approfondissement du travail avec les syndicats et organisations économiques de paysans, ces dernières étant devenues la priorité de nombreuses ONG.
- L'appui au processus d'assainissement des terres, aux organisations à caractère territorial et aux nouvelles politiques agraires.
- L'appui à une nouvelle catégorie d'acteurs, celle des coopératives d'ouvriers, très demandeuses d'appuis techniques et organisationnels.

- L'appui à l'élaboration de politiques et programmes de santé à l'échelle régionale.
- Le renforcement du secteur de la microfinance, selon des nouvelles approches : avec les ONG financières et les fonds de crédit.
- Le développement de programmes selon les modalités du capital à risque en milieu rural.
- Et, dernièrement, l'appui à la formation et à la diffusion d'informations sur les thèmes liés aux travaux de l'Assemblée Constituante.

1.2.3 L'évolution des méthodologies : assistance technique, appui financier et exécution directe (y compris les volontaires)

De 1992 à 2004, les méthodes de travail des ONG belges ont également connu des évolutions majeures, que l'on peut synthétiser comme suit : les méthodologies d'analyse des contextes national et locaux ont été approfondies, en préalable à la redéfinition de axes de travail (à SOS Faim, par exemple).

- L'appui aux partenaires et leur suivi sont repensés en termes stratégiques et non plus uniquement opérationnels (entre autres, FOS).
- La recherche d'une articulation des propositions à l'échelle latino-américaine et la capitalisation et diffusion des diverses expériences (SOS Faim).
- La mise au point et le développement d'outils nouveaux : planification stratégique, simulation stratégique, « ligne de base ».
- Le développement de nouvelles méthodes d'identification des bénéficiaires, avec des critères d'équité et d'autonomie.
- Le développement d'outils de suivi technique et financier, introduisant une plus grande rigueur de travail.
- Le renforcement des capacités locales par un recours moindre, de la part de plusieurs ONG belges, aux expatriés sur les projets.

Il semble que, sur la période, la nouveauté tient moins aux changements d'objectifs qu'à l'évolution des méthodologies (notamment d'appui et de suivi), correspondant apparemment aux exigences de la DGCD et des conventions d'exécution des projets (décaissements, transparence financière et justifications comptables, respect de normes).

1.2.4 Evolution des relations entre ONG du Nord et ONG locales

Au cours de cette période, quelques-unes des ONG belges ont décidé d'ouvrir des « antennes » locales (SOS Faim en 1995 par exemple). D'autres ont maintenu leur statut de « représentations ». Bien que les « antennes » bénéficient d'une relative autonomie, les systèmes de suivi des actions locales par le siège n'ont pas été substantiellement modifiés. Quoi qu'il en soit, la tendance générale est à une plus grande décentralisation. Etant donné que la politique officielle belge exigera un contrôle accru, les échanges pour l'élaboration des stratégies-pays sont plus nombreux, même si l'autonomie de décision locale est plus importante. Ceci conforte l'analyse du contexte local. Il y a des exigences de plus en plus fortes liées au volume croissant des actions. Une tendance nouvelle est celle d'augmenter les missions du siège : dans le cas de SOS Faim par exemple, jusqu'à deux fois par an auxquels s'ajoute une mission d'appui pour rendre compte aux co-financeurs.

En Bolivie, le forum des acteurs de la coopération belge, dont la finalité est de partager les analyses sur la cohérence de la coopération belge en général, a pris de l'importance (pour plus de détail, cf. le chapitre 5.1 du présent rapport).

Certaines ONG belges entretiennent des relations directes avec les mouvements sociaux, d'autres avec les acteurs économiques. Dans tous les cas, l'élaboration de plans quinquennaux est l'occasion de débats et de réflexions. En outre, chaque ONG organise des rencontres avec ses partenaires locaux pour y analyser les problématiques du développement.

1.3 La Coopération en Chiffres[26]

Ainsi que le montre le tableau 5 ci-dessous, la Belgique est un bailleur relativement mineur en Bolivie : l'aide publique directe belge[27] représente moins de 1% de l'aide publique internationale reçue par la Bolivie entre 1992 et 2003 et moins de 2% de l'aide bilatérale. Aussi, vue du côté bolivien, l'importance de la coopération belge ne se situe pas au niveau des montants perçus[28].

Tableau 5 : Bolivie : Historique des décaissements de la Coopération Internationale (en milliers, USD)

Pays/ Organisation	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total desembol.	Estruct. Porcent.
MULTILATERAUX	**289.811**	**282.152**	**344.524**	**421.682**	**319.420**	**396.836**	**304.002**	**274.202**	**320.232**	**307.061**	**460.273**	**689.041**	**4.409.236**	**57%**
Cooperación Andina de Fomento	12.712	27.614	58.510	97.287	36.868	74.925	32.966	64.539	84.244	52.166	204.922	240.051	986.804	13%
Banco Interamericano de Desarrollo	166.978	124.368	143.107	140.780	119.819	121.881	124.930	82.685	127.952	91.977	100.100	204.736	1.549.313	20%
Groupe Banque Mondiale	54.631	65.924	79.632	112.413	100.056	135.928	91.830	82.127	60.661	101.118	103.133	143.965	1.131.418	15%
Union Européenne	8.279	11.593	13.559	13.996	21.564	25.895	17.723	10.274	10.926	18.836	21.901	66.841	241.387	3%
Organisation des Nations Unies	34.786	35.471	32.261	31.945	24.631	24.205	24.714	24.595	26.303	21.433	22.996	22.536	325.876	4%
Autres Multilatéraux	12.425	17.182	17.455	25.261	16.482	14.002	11.839	9.982	10.146	21.531	7.221	10.912	174.438	2%
BILATERAUX	**400.777**	**358.211**	**277.024**	**311.973**	**312.780**	**238.836**	**261.194**	**221.061**	**225.949**	**235.061**	**257.382**	**255.153**	**3.355.401**	**43%**
Japon	43.825	29.503	50.222	83.685	46.031	48.018	17.073	42.149	33.836	43.501	31.246	12.370	481.459	6%
Etats Unis	144.175	101.066	81.974	64.503	70.909	71.943	63.874	35.185	61.376	38.937	50.605	88.407	872.954	11%
Allemagne	49.523	52.837	46.391	42.443	54.214	24.288	43.590	43.055	37.745	33.891	44.677	29.221	501.875	6%
Espagne	43.240	47.379	18.657	3.694	26.508	4.814	39.600	8.089	16.906	9.181	13.455	16.045	247.568	3%
Pays-Bas	18.004	29.982	25.027	49.341	44.047	41.892	35.898	23.056	25.097	32.448	31.600	34.148	390.540	5%
Belgique	**14.050**	**2.315**	**2.663**	**9.021**	**1.894**	**3.270**	**2.052**	**5.196**	**4.666**	**6.575**	**2.916**	**2.377**	**56.995**	**1%**
Autres Bilatéraux	87.960	95.129	52.090	59.286	69.177	44.611	59.107	64.331	46.323	70.528	82.883	72.585	804.010	10%
Tot. Général	**690.588**	**640.363**	**621.548**	**733.655**	**632.200**	**635.672**	**565.196**	**495.263**	**546.181**	**542.122**	**717.655**	**944.194**	**7.764.637**	**100%**

Source: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo - Ministerio de Hacienda

A l'inverse, pour la coopération belge, la Bolivie occupe un rang bien plus important car elle concentre 5% des décaissements de l'aide publique bilatérale belge au développement sur les

[26] Les statistiques de l'aide publique au développement en Bolivie, fournies par le service statistique de la DGCD, figurent en annexe. Les calculs en valeur constante ont été réalisés par la mission d'évaluation, à partir des indices de prix à la consommation publiés par la Banque Nationale de Belgique (BNB).

[27] Il s'agit des flux nets provenant de la coopération publique belge, comprenant l'aide bilatérale directe, les appuis à la balance des paiements, l'aide budgétaire. La coopération indirecte n'y est pas comptabilisée.

[28] L'aide publique bilatérale belge figurant au tableau 5 ne représente que 20% du total de l'aide publique belge à la Bolivie de 1992 à 2003 (cf. tableau 7).

années 1998-99, et figure depuis 1991 parmi les 10 premiers bénéficiaires de l'aide belge, ainsi que le montre le tableau suivant :

Tableau 6 : Importance relative de la Bolivie dans l'Aide Publique au développement de la Belgique

Période	Importance relative de l'aide publique à la Bolivie
1991-92	10ème place
1998-99	5ème
2001-02	7ème
2003-04	8ème

Entre 1992 et 2003, l'aide publique globale de la Belgique à la Bolivie (incluant les allégements de dette et autres modalités de coopération financière) s'élève à 221,1 mio EURO, soit en moyenne 18.4 mio EURO par an. Les allégements de dette, d'un total de 126,8 mio EURO, en constituent la part la plus importante, représentant 57% de l'aide publique belge. Ces opérations ont la particularité d'être concentrées sur quelques années et, en ce qui concerne la Bolivie, ne se renouvelleront pas car les dernières dettes boliviennes envers la Belgique ont été annulées en 2002. En outre, la plupart de ces allégements de dettes n'ont pas été financés par le budget de la DGCD[29] mais par ceux de l'Office National Ducroire (OND) ou du Ministère des Finances.

Le financement provenant de la DGCD[30] sur cette période s'élève à près de 124 mio EURO, soit en moyenne 18,4 mio EURO par an, qui se décompose comme suit :

Tableau 7 : Aide Publique belge à la Bolivie, 1992-2003

	En millions d'EURO	%
Aide publique belge totale	**221,1**	**100**
Allégement de dettes OND et SPF Finances	97,2	44
Total aide DGCD	123,9	56
Total aide DGCD	**123,9**	**100**
Allégement de dettes	29,4	24
Appui à la balance des paiements et aide budgétaire	10,2	8
Bi-multi et dépenses administratives	5,7	5
Bilatéral direct	33,2	27
Bilatéral indirect	45,4	37

Source : DGCD, Service Statistique.

La part la plus importante de l'aide publique belge est celle de la coopération bilatérale indirecte, c'est-à-dire celle qui se réalise par l'intermédiaire des ONG, des universités ou d'organismes spécialisés et, dernièrement de BIO, institution publique de prêts au développement. Cette modalité de coopération représente plus du tiers des financements de la DGCD. La coopération

[29] Avant 1996, une annulation de dette impliquait une simple écriture comptable sur les comptes du Service Public Fédéral des Finances (« SPF des Finances »). Depuis le Traité de Maastricht (1996), dans le cadre de l'harmonisation des comptabilités publiques, les annulations de dettes doivent faire l'objet d'une compensation. En Belgique, ces compensations sont dans un premier temps inscrites sur les comptes du SPF des Finances. Depuis 2002, toutes les dépenses de l'Etat concernant la coopération au développement, y compris les annulations de dettes, doivent être inscrites au budget de la coopération, en application du principe de la ligne budgétaire horizontale.

[30] C'est-à-dire l'aide financée sur le budget DGCD.

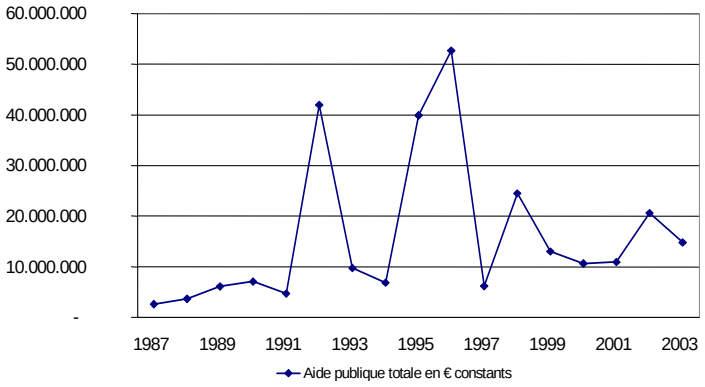
bilatérale directe vient au second rang en termes de volumes, avec un peu plus du quart du total des financements de la DGCD sur la période étudiée, alors que la grande majorité des efforts en termes de personnel y est consacrée.

Malgré leur importance, les allégements de dettes financées par la DGCD (un quart du total) échappent en grande partie aux décisions de l'institution[31]. La majorité des presque 30 mio EURO ont alimenté des fonds de contre-valeur. Si, historiquement et concrètement, l'importance des allégements de dette est indéniable, ils ne peuvent plus constituer des instruments de coopération depuis l'extinction des dettes boliviennes et il est très probable que la Belgique n'accordera ni ne garantira de nouveaux prêts à la Bolivie dans un avenir proche.

Quant aux appuis à la balance des paiements et l'aide budgétaire (2,5 mio EURO en 2003), ils représentent moins d'un dixième des financements de la DGCD sur la période analysée.

Le graphique 5 ci-après montre l'évolution de l'aide publique totale de la Belgique à la Bolivie de 1987 à 2004 :

Graphique 6 : Aide publique de la Belgique à la Bolivie-en € constantes de 2004

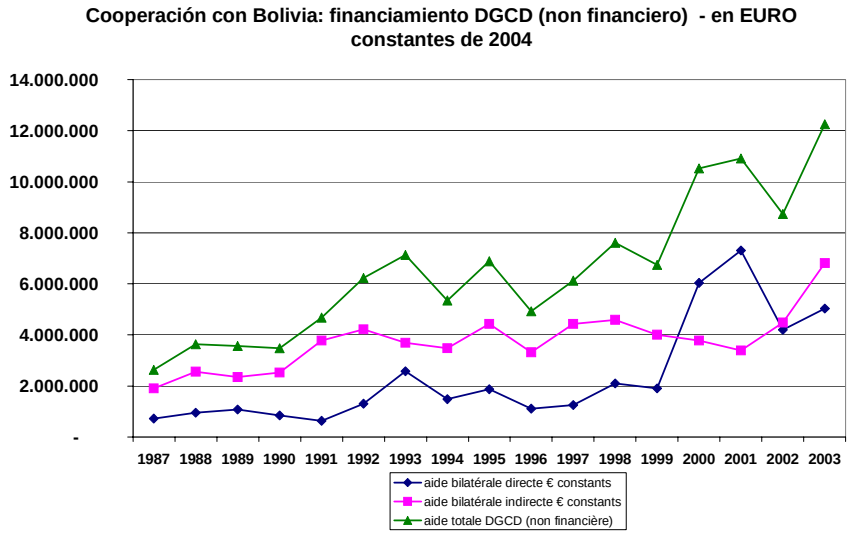


Source : DGCD, Service Statistique.

[31] Une convention de janvier 1991 répartit les annulations de dettes entre le SPF des Finances, l'OND et la Coopération (AGCD puis DGCD) et prévoit que cette dernière contribuera à l'assainissement de l'OND, alors quasiment en faillite, pour un montant pouvant aller jusqu'à 550m BEF/an. Un avenant à cette convention, de février 1998, stipule que s'agissant des allégements multilatéraux de dettes, l'AGCD en assumera 50% de la valeur nette actualisée.

L'évolution de l'aide totale est très fluctuante à cause de la concentration de l'aide financière sur quelques années : 1992, 1995 et 1996, et, à un degré moindre, 1998 et 2002. L'aide directe et indirecte est plus stable en tendance, sans être pour autant exemptes de fluctuations, comme le montre le graphique suivant :

Graphique 7 : Coopération avec la Bolivie : Financement DGCD (non financier) en € constants de 2004



Source : DGCD, Service Statistique.

De 1987 à 2003, les décaissements de la coopération non financière en Bolivie (représentés en jaune ci-dessus) ont été multipliés par 6 en valeur constante, mais cette progression n'a pas été linéaire : de 1987 à 1993, la croissance est soutenue et régulière; assez fluctuante de 1993 à 1999; en très forte hausse de 2000 à 2003. En 17 ans, les décaissements annuels sont passés de 2,6 mio EURO à 12,3 mio EURO, ce qui donne un taux moyen de croissance annuelle de 10.1%.

La coopération indirecte a été relativement stable sur ces 17 années, à l'exception de l'année 2003 où la création de BIO accroît les décaissements de 3 mio EURO. En termes financiers, elle est toujours supérieure à la coopération directe, sauf en 2000 et 2001. Sa croissance moyenne annuelle sur la période en termes réels est toutefois de 8,3%, contre 12,8% pour la coopération directe.

La coopération directe augmente de façon modérée jusqu'en 2000, et triple ensuite du fait de la mise en oeuvre de projets tels que PRODISA, PROMIC ou des projets en matière de santé (SILOS, CUMETROP, PSRIS et CENETROP). En 2001, pour la première fois dans l'histoire de la coopération belgo-bolivienne, la quasi-totalité de l'enveloppe octroyée en Commission Mixte est décaissée (6,9 mio EURO décaissés pour des engagements s'élevant à 7,4 mio EURO).

Le financement de la coopération indirecte se décompose de la façon suivante :

Tableau 8 : Financement de la coopération indirecte avec la Bolivie 1992-2003

	En millions d'EURO	%
Total coopération indirecte	45.4	100
ONG	31.9	70
APEFE	1.6	3
Institutions scientifiques	0,6	1
CIUF	2.8	6
VLIR	5.3	12
Autres (BIO)	3.2	7

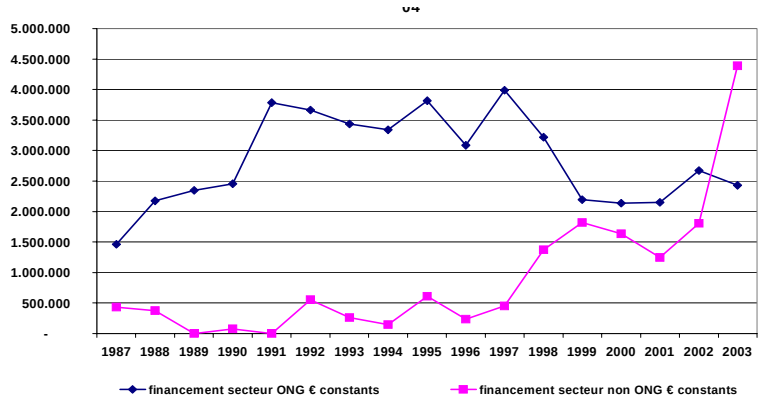
Source : DGCD, Service Statistique.

Avec 70% des financements de 1992 à 2003, les ONG sont sans conteste le secteur le plus important de la coopération indirecte (le tableau 7 montrait déjà qu'elles constituaient aussi le secteur le plus important de la coopération sur financement de la DGCD). Les universités flamandes (VLIR) et francophones (CIUF) contribuent à hauteur de 18% et le solde se répartit entre l'APEFE, les institutions scientifiques (IMTA) et BIO.

Le graphique 8 ci-après montre l'évolution du financement réel (à prix constants) de la coopération indirecte de 1987 à 2003. L'évolution du financement aux ONG montre trois périodes assez tranchées : forte croissance de 1987 à 1991; stagnation de 1992 à 1997; tendance à la baisse depuis 1997. Même si cette dernière période correspond à la réforme de la coopération indirecte, il est peu probable que la réforme explique cette réduction du financement ONG. Les financements de la DGCD aux ONG belges en Bolivie, en termes réels, ont augmenté de 3,2% en moyenne annuelle entre 1987 et 2003.

Enfin, il est à signaler que du point de vue bolivien, le critère pertinent de comparaison des financements reçus est leur valeur en USD. Dans ce cas, il est à nouveau possible de distinguer trois périodes : de 1989 à 1995, le dollar US perd 27% de sa valeur par rapport à l'euro (de 1 EURO à 0,73 EURO); puis la tendance s'inverse, le dollar US atteignant une valeur de 1.12 EURO en 2001 (soit une hausse de 53%); le dollar se déprécie à nouveau, s'échangeant à 0,68 EURO en 2004 (dépréciation de 39%). Sur une période relativement longue, ces variations se compensent quasiment, et c'est pour cette raison que les tableaux statistiques qui figurent en annexe ne précisent pas les valeurs en USD des financements de l'aide publique belge au développement en Bolivie. Il n'en existe pas moins, d'une année sur l'autre, des variations importantes entre le pouvoir d'achat des montants décaissés et celui des montants perçus par les institutions boliviennes partenaires. Plus le dollar US est déprécié, plus le pouvoir d'achat des partenaires qui reçoivent des euro est élevé.

Graphique 8 :Coopération indirecte : Financement secteurs ONG et non ONG -en € constants de 2004



Source : DGCD, Service Statistique

CHAPITRE II : LA COOPÉRATION DIRECTE - DESCRIPTION

2.1 La structure de la coopération belge avec la Bolivie

2.1.1 La Cellule Stratégique du Ministère de la Coopération

Le Ministre ou Secrétaire d'Etat, conseillé par son cabinet (Cellule Stratégique), définit les politiques et les grandes orientations de la coopération au développement, représente la Belgique dans les rencontres internationales, signe les accords des Commissions Mixtes, ainsi que les conventions spécifiques régissant les interventions identifiées[32] et tout autre document officiel concernant la coopération. Son rôle est en principe fondamental et la pratique démontre (cf. chapitre I) qu'en effet les orientations de la coopération belge peuvent fortement évoluer d'une Commission Mixte à l'autre, c'est-à-dire d'un Ministre à l'autre. Ce point sera traité plus largement dans les conclusions de cette étude.

2.1.2 La DGCD à Bruxelles

La DGCD élabore les stratégies et politiques de l'aide au développement sur base des orientations définies par le gouvernement. Les deux services directement concernés par l'élaboration, le suivi et le contrôle de la coopération directe avec la Bolivie sont d'une part, la Direction des Programmes Gouvernementaux (D1), et d'autre part, le Service d'Appui aux Politiques (D0.1). Appartenant à la D1, le Service Amérique Latine (D1.2) se compose de trois personnes, dont une est exclusivement chargée de la Bolivie et dépend directement de la Directrice de D1. Les principales responsabilités de cette Direction[33] sont d'assurer la préparation, l'appui et le suivi des politiques et programmes gouvernementaux de coopération au développement. Ces tâches sont étroitement liées à celles des Attachés de Coopération sur le terrain et à celles de la CTB, opérateur de l'exécution de la coopération bilatérale. Concrètement, les tâches de la D1 sont :

- La préparation en lien avec les Attachés de tout document utile à la prise de décision des autorités politiques belges ;
- L'harmonisation au niveau réglementaire, des méthodes et procédures de la coopération bilatérale, préparée et exécutée sur le terrain par les Attachés ;
- Le suivi budgétaire de la coopération bilatérale ;
- La préparation en lien avec les Attachés des réunions de suivi et d'évaluation des programmes de coopération et des Commissions Mixtes ;
- L'échange d'information et la collaboration avec d'autres administrations du Service Publique Fédéral belge et d'autres organismes belges ou internationaux ;
- La coordination avec la CTB.

[32] Aucune intervention de la coopération belge ne peut être engagée sans l'approbation formelle du Ministre ou du Secrétaire d'Etat chargé de la coopération au développement.
[33] Selon le « Guide du SPF Affaires étrangères – compétences et tâches de l'administration centrale ».

De façon générale, la Direction des Programmes Gouvernementaux sert de lien entre ceux qui préparent les décisions sur le terrain (le Bureau des Attachés) et ceux qui prennent ces décisions (les autorités financières et politiques).

Le Service d'Appui aux Politiques (D0.1) comprend une douzaine d'experts sectoriels ou thématiques (économie, écologie, éducation, santé, gouvernance et genre) ayant un rôle essentiellement consultatif, sauf lorsqu'ils émettent des avis sur les documents d'identification des interventions de la coopération dans le cadre des « comités de lecture ». Les principaux objectifs de ce Service sont :

- Veiller à la valeur ajoutée de la coopération belge en termes de politiques sectorielles ou thématiques pour réduire la pauvreté, par le dialogue politique avec les partenaires ;
- Rendre des avis sur les projets bilatéraux de coopération lors des phases d'identification et de formulation et sur les problématiques de développement dans les débats internationaux ;
- Veiller à une plus grande efficacité de la coopération belge par l'harmonisation et l'alignement de l'aide sur les politiques de développement des pays bénéficiaires ;
- Veiller à la cohérence des politiques belges avec les besoins de développement durable des pays du Sud.

Il faut mentionner également le Service de l'Evaluation Interne de la DGCD, récemment créé, qui devrait jouer un rôle important dans la coopération belge, par le développement d'outils de contrôle de qualité des interventions, en favorisant l'indispensable capitalisation des expériences et en tenant compte de celles d'autres coopérations.

2.1.3 L'Inspecteur des Finances

Selon la loi des finances de l'Etat belge, aucune dépense de plus de 31.000 EURO ne peut être engagée sans être visée par un Inspecteur des Finances. Garant du bon usage des deniers publics et chargé d'évaluer les intentions qui justifient les dépenses (et non les résultats obtenus), l'Inspecteur des Finances est la clef de voûte du contrôle ex-ante de l'administration. Il intervient à deux moments essentiels du cycle de projet : d'abord, avant la signature de la Convention Spécifique, il approuve l'engagement de dépense (le budget global de l'intervention). Ensuite, il approuve le Document Technique et Financier (DTF), qui est une synthèse du rapport de formulation, puis la Convention de Mise en Œuvre[34] (CMO) qui confie l'exécution à la CTB.

Son pouvoir, comme celui de la Cellule Stratégique, tient au fait que l'administration hésitera à proposer des projets qui pourraient ne pas être approuvés par l'Inspecteur.

2.1.4 Le Bureau des Attachés de La Paz

Le Bureau des Attachés de l'Ambassade de Belgique en Bolivie, responsable de la coopération internationale, comprend actuellement (mai 2005) un Attaché et un expert chargé des Micro-Interventions et des bourses[35]. Le Bureau des Attachés joue un rôle essentiel dans l'élaboration de

[34] Terme traduit en espagnol par « Convenio de Ejecución ».
[35] L'équipe devrait être renforcée par au moins un expert local suplémentaire.

la Note de Stratégie-Pays et du Programme Indicatif de Coopération (PIC), qu'il lui revient de proposer, même si leur approbation finale est du ressort du Ministre. Son rôle est également très actif à quasiment toutes les étapes de l'identification (au sein du Comité des Partenaires – cf. infra 2.2 – ou indépendamment de lui), et aux étapes clefs de la formulation et de l'exécution, qu'il s'agisse, par exemple, de l'avis qu'il doit obligatoirement rendre sur le rapport de formulation[36], de sa participation aux Structures Mixtes de Concertation Locale (SMCL, qui approuvent ces mêmes rapports de formulation et les DTF, et encadrent la prestation d'exécution) ou de l'obligation de demander le démarrage des prestations.

Plus généralement, le Bureau des Attachés a pour fonctions : représenter la coopération belge en Bolivie auprès de l'ensemble des acteurs concernés ; assurer de façon proactive une concertation dynamique avec les autorités boliviennes pour préparer les programmes de coopération ; assurer la coordination avec les autres acteurs de la coopération ; être en contact permanent avec les groupes de bénéficiaires ; appuyer l'identification des projets et analyser avec les autorités boliviennes leur pertinence en termes de développement ; suivre la formulation et l'exécution des programmes en lien avec les institutions boliviennes ; approuver et réaliser le suivi des micro-interventions et des bourses ; mettre en œuvre le dispositif de financement direct aux ONG locales[37]; suivre les activités des autres acteurs de la coopération belge en Bolivie (ONG, universités, BIO, etc.).

L'Ambassade est appelée à jouer un rôle de plus en plus important dans le dialogue, au sens politique, avec les autorités nationales et les bailleurs présents en Bolivie. Les objectifs de d'harmonisation et de coordination auxquels prétend la communauté internationale des bailleurs ne peuvent en effet être atteints qu'au niveau local. L'aide budgétaire ou sectorielle prenant de l'importance, l'implication de l'Ambassade dans l'analyse des perspectives politiques et socio-économiques et du risque-pays est également renforcée. Elle informe aussi le Ministère sur les questions concernant spécifiquement la coopération au développement. Enfin, même si elle n'intervient pas directement sur la coopération non gouvernementale, elle sert d'interface entre les ONG belges intervenant en Bolivie et la DGCD.

2.1.5 La CTB à Bruxelles

La CTB est une institution qui exécute des prestations de coopération au développement. Elle connaît de ce fait moins de tensions entre son siège et ses représentations à l'extérieur qu'il n'en existe entre la DGCD et les Ambassades, puisque, par définition, ses activités sont exécutées sur le terrain. L'administration centrale remplit trois fonctions principales : (i) la gestion financière et celle des ressources humaines ; (ii) le suivi et l'appui technique, pour lesquels elle dispose d'un expert géographique pour les trois pays d'intervention en Amérique Latine et d'une équipe de 12 experts à la disposition des représentations, couvrant des domaines transversaux (genre, économie solidaire, environnement) ou sectoriels (santé, éducation, macroéconomie, agriculture et sécurité alimentaire, infrastructures, gouvernance). Leurs interventions peuvent s'avérer importantes lors des phases de formulation, dans le suivi des prestations et lors des évaluations ; (iii) le contrôle de qualité (notamment par les apports techniques de ses experts dans la phase de

[36] Bien que la formulation soit de la compétence exclusive de la CTB et que le rapport de formulation (ou plus exactement sa synthèse que constitue le DTF) doive être approuvé par le Comité des Partenaires.

[37] Ce dispositif est la seule opération de la coopération belge en Bolivie directement exécutée par le Bureau des Attachés de l'Ambassade à La Paz.

formulation). Depuis peu, la CTB a mis en place un service de gestion de la qualité, au sein duquel travaille un expert en « méthodologie et suivi évaluation ».

2.1.6 La CTB en Bolivie

L'équipe de la CTB à La Paz se compose d'un Représentant Résident (dont le titulaire a été renouvelé fin mai 2005) et de quatre professionnels recrutés localement. Leur profil est principalement axé sur la gestion et la comptabilité, l'essentiel du travail consistant à réaliser le suivi administratif et financier des projets. La Représentation de la CTB participe aux SMCL de chacune des prestations, ainsi qu'au Comité des Partenaires, qui est la principale structure du système de cogestion (cf. infra 2.2). La CTB participe également à la « Mesa de Donantes », l'instance de coordination entre bailleurs en Bolivie. Enfin, trois assistants techniques belges de la CTB sont actuellement (juin 05) en poste en Bolivie : l'un auprès du projet PROMIC (Cochabamba), et les deux autres auprès du projet PRODISA (Portachuelo - Santa Cruz)[38].

2.1.7 Les contreparties boliviennes

Entre 1987 et 1993, la *Subsecretaría de Inversión Pública y Cooperación Internacional* (SIPCI) du Ministère de la Planification et de la Coordination s'efforce d' améliorer les outils techniques du *Sistema Nacional de Inversión Pública* (SNIP) et de la gestion de la coopération internationale. Elle cherche moins à peser sur les orientations stratégiques de cette dernière. En général, la coopération internationale était alors assez libre dans ses choix d'interventions et on peut dire que l'approche projet privilégiait la visibilité au détriment de la pertinence. Les difficultés tenaient beaucoup moins à l'établissement de bonnes relations avec cette administration qu'à la préparation en temps voulu des rapports d'exécution des ouvrages ou actions financés par l'aide internationale. A un moment, face au manque d'information provenant de la coopération internationale et aux lenteurs dans l'exécution des ressources de cette coopération, le SIPCI en vient à créer une unité spécialement chargée d'identifier et de résoudre ces problèmes pour faciliter les décaissements.

Avec le transfert de cette responsabilité au Ministère du Budget (*Hacienda*) et la création de la *Subsecretaria de Inversión Pública y Financiamiento Externo* (SIPFE), le gouvernement bolivien, entre 1993 et 1997, entame un processus visant à s'assurer un rôle plus directif dans la coopération internationale afin d'en fixer les objectifs. L'élaboration par le gouvernement d'un éventail de programmes sectoriels couvrant l'ensemble de l'économie lui permet d'identifier très précisément les modalités souhaitées de l'aide. La SIPFE instaure un cadre réglementaire, fondé sur le SNIP, de la gestion de l'investissement public et du financement externe et invite les acteurs de la coopération internationale à en adopter les outils et procédures. La SIPFE joue un rôle primordial pour mettre en relation des institutions publiques décentralisées et des ressources externes[39], s'assurant au préalable qu'elles remplissaient les critères de qualité et transparence imposés par la réglementation. Pour mettre à l'œuvre sa stratégie, la SIPFE s'appuie sur les bailleurs les plus importants, qui partagent cette approche qui donne au gouvernement un rôle central dans la coordination de la coopération internationale, et qui défendent cette stratégie

[38] Voir aussi 2.2.1.4 « L'Unité d'Exécution ».
[39] La gestion de la coopération internationale est une compétence qui n'a pas été affectée par la Loi de Décentralisation Administrative de 1995 et demeure du ressort du gouvernement.

auprès d'autres acteurs de la coopération, initialement moins enclins à ce changement d'approche dans la gestion de l'aide. La coopération belge ne fait pas partie du premier groupe car elle estime à l'époque qu'il ne serait pas aisé de modifier son programme de coopération et que cela ralentirait encore le processus de décision. Cette volonté du gouvernement bolivien de mieux coordonner la coopération et de s'assurer le rôle de chef de file n'a pas été bien accueillie par l'ensemble des bailleurs de la coopération en Bolivie et a engendré plus d'un conflit. Mais elle a été partagée par l'ensemble du gouvernement, ce qui a obligé progressivement les bailleurs récalcitrants à se plier aux orientations boliviennes et à en accepter le cadre.

La Loi de Participation Populaire (1994) et la Loi de Décentralisation Administrative (1995) modifient le cadre institutionnel de l'investissement public et du financement extérieur, en introduisant de nouveaux acteurs décentralisés qui, même s'ils disposent de ressources accordées par ces lois, ont des besoins d'investissements croissants et sollicitent le concours de la coopération. La SIPFE reste incontournable dans la mise en relation avec les acteurs extérieurs et canalise ces demandes. La responsabilité de l'exécution de l'investissement public est, depuis 1994, décentralisée. L'investissement décentralisé représente en moyenne sur les dernières années 65% de l'investissement public total en Bolivie. Les institutions décentralisées sont ainsi de plus en plus demandeuses de ressources extérieures complémentaires pour l'exécution de leurs programmes d'investissement.

Avec le changement de gouvernement en 1997, la SIPFE devient *Vice-Ministerio de la Inversión Pública y del Financiamiento Externo* (VIPFE). En 1998, le VIPFE propose un « *Nuevo Marco de Relacionamiento con la Cooperación* », par lequel elle cherche à assumer une coordination plus active de la coopération internationale dans la continuité de la stratégie promue antérieurement pour la SIPFE. La nouveauté en 1998 est la reconnaissance de ce rôle par la Banque Mondiale, dans le cadre du *Comprehensive Development Framework*. Néanmoins, il semble qu'entre 1998 et 2002 les agences de coopération internationale aient réussi à « court-circuiter » le VIPFE en exerçant une sorte de « co-gouvernement » avec la Vice-Présidence de la République dont dépendaient les relations politiques entre les acteurs de la coopération et le gouvernement bolivien. Le VIPFE a dû se contenter de fournir des informations d'aide à la décision, voire d'être un simple observateur d'accords pris à l'échelon politique, souvent en marge de la réglementation du SNIP. Pendant cette période, on observe un retour aux pratiques antérieures, où la coopération internationale décide dans les grandes lignes du type d'interventions qu'elle désire et de leurs localisations, tandis que le gouvernement bolivien, au travers du VIPFE, suit l'exécution des projets, en essayant d'éviter que les normes du SNIP ne soient transgressées au niveau technique, et sans parvenir à faire des propositions. Cette situation offre à la coopération belge un espace pour poursuivre ses propres interventions. Il faut toutefois remarquer que vers l'an 2000 les nouveaux paradigmes de la lutte contre la pauvreté et du PRSP commencent à s'imposer au niveau international. Ni la coopération belge, ni le gouvernement bolivien ne peuvent les ignorer au moment d'élaborer leur programmation pluriannuelle de coopération.

Le VIPFE n'en reste pas moins le premier responsable des relations avec la coopération belge : il négocie pour le gouvernement les contenus du PIC et les enveloppes financières ; il est porteur des attentes prioritaires boliviennes et doit négocier leur harmonisation avec les approches et priorités de la coopération belge, notamment dans le cadre des CM ; il représente la partie bolivienne dans les différentes instances de co-gestion mis en place par les accords bilatéraux ; il

assure le suivi de l'exécution des programmes et projets financés avec les ressources de la coopération belge, principalement par sa *Dirección de Financiamiento Externo*, mais fait aussi parfois appel à sa *Dirección de Inversión Pública* pour traiter, si nécessaire, de certains aspects spécifiques. Les ministères sectoriels, les municipalités, les préfectures ou autres organismes publics, peuvent développer des relations de coopération dans le cadre de leurs attributions respectives. Mais lorsqu'il s'agit de solliciter officiellement des moyens extérieurs, cela doit se faire au travers du VIPFE, qui vérifie que cette demande respecte d'une part les critères techniques prévus par la réglementation concernant l'accès aux ressources externes et, d'autre part, qu'elle est bien conforme aux programmes nationaux, sectoriels ou territoriaux.

2.2 Les relations entre les acteurs et les mécanismes de gestion

2.2.1 Le modèle belge de la cogestion

Ainsi qu'il a été décrit dans le chapitre I (analyse rétrospective de la coopération belgo-bolivienne), le principe de la cogestion proposé par la délégation belge lors de la CM de 1992 visait d'une part à confier à la partie bolivienne la responsabilité de l'ensemble du cycle du projet, de l'identification à l'évaluation, et d'autre part, à appliquer un principe de co-responsabilité à la définition et approbation des programmes de coopération, ainsi qu'à leur suivi et contrôle. La proposition impliquait un changement radical de l'approche en vigueur de « donor oriented » à celle de « country ownership ». Ce modèle, innovant en 1992, n'a jamais réellement été appliqué à la coopération belge en Bolivie. Tout au plus, l'on constate le passage progressif d'un système « en régie » où la Belgique est responsable de l'ensemble du cycle du projet, à un système mixte où les principaux acteurs (VIPFE, institutions locales, CTB et Ambassade) sont responsables, séparément ou conjointement, de certaines étapes du cycle. Bien qu'on n'ait jamais appliqué le modèle proposé en 1992, il y a bien une tendance à une plus grande responsabilité de la partie bolivienne dans les décisions concernant la coopération belge.

La mise en œuvre en Bolivie des principes de cette cogestion s'appuie sur quatre structures et un système opérationnel (PRIMA), décrits ci-après.

2.2.1.1 Les Commissions Mixtes

En principe, une Commission Mixte est « un espace de dialogue entre les politiques belges de coopération au développement et les politiques du pays partenaire », c'est-à-dire une réunion au niveau gouvernemental, théoriquement tous les trois ans (tous les quatre ou cinq ans dans la pratique), où sont abordées toutes les questions ayant trait à la coopération et où se négocient les grandes lignes (et le budget indicatif) de la coopération bilatérale directe pour les trois ou quatre années à venir. Les CM ont lieu alternativement à La Paz et à Bruxelles[40].

Dans chaque pays de concentration de l'aide au développement belge, le Bureau des Attachés (et avant la réforme de 1999, la SCB) élabore une Note de Stratégie-Pays afin de définir les principales orientations stratégiques à mettre en œuvre. Cette Note est actualisée tous les quatre

[40] Les autres coopérations bilatérales intervenant en Bolivie n'organisent pas de Commissions Mixtes.

ans. La stratégie a pour finalité d'examiner comment la coopération belge peut contribuer au développement du pays partenaire, en tenant compte des priorités nationales définies par son gouvernement, son évolution politique, sociale et économique, ainsi que les grands principes et objectifs de développement définis par les instances internationales (tels que les Objectifs du Millénaire) et les priorités de la coopération belge. En ce qui concerne la Bolivie, la dernière Note Stratégique date de juillet 2002, réactualisée par le Bureau des Attachés en 2003.

La coopération belge propose à la CM un Programme Indicatif de Coopération (PIC) qui constitue le document de référence objet des négociations avant et/ou pendant la CM. Les rôles respectifs du Bureau des Attachés, de la DGCD/D1 et du VIPFE dans l'élaboration du PIC ne sont pas clairement définis. Certains considèrent le PIC comme étant la proposition de la partie belge servant de base à la négociation, alors que d'autres y voient un document reflétant un consensus entre les parties (ce qui impliquerait que le VIPFE participe à son élaboration). Au sein même de la coopération belge, les rôles du Bureau des Attachés et de la DGCD/D1 font l'objet d'interprétations distinctes. En fait, le PIC reste un document négocié entre ces trois acteurs, à l'issue d'un processus où prédomine le point de vue de l'un ou de l'autre en fonction de l'état des rapports de forces. Il n'existe pas de textes officiels de référence à ce sujet.

Jusqu'à présent, les actes des CM ont toujours mentionné, à titre indicatif, l'enveloppe financière que la coopération belge se propose d'attribuer annuellement, pour les trois ou quatre années suivant la CM, aux interventions de la coopération bilatérale directe, à l'exclusion de l'aide financière et de la coopération indirecte. Ce budget indicatif est toujours décidé par le Ministre belge de la Coopération (conseillé par l'administration bruxelloise), en fonction des engagements financiers globaux de la coopération belge et des prévisions budgétaires internes. La tradition veut que les moyens non décaissés sur une année sont reportés sur l'année suivante. Pourtant, l'enveloppe indiquée n'est qu'un montant de référence global et constitue le plafond du financement disponible jusqu'à la prochaine CM, même si celle-ci n'a pas lieu à l'échéance prévue (par exemple : si en 2000 le montant de référence annuel accordé est de 7 mioEURO sur 4 ans mais que la CM suivante n'a lieu qu'en 2005, et non en 2003, le plafond du budget global demeurera de 28 mioEURO pour les six années). Le solde entre les montants attribués et ceux réellement décaissés entre deux CM n'est normalement pas reporté sur la CM suivante ; si cette différence est importante et qu'elle tient à une incapacité locale d'effectuer les dépenses prévues, la coopération belge peut décider de réduire ses engagements indicatifs ultérieurs.

2.2.1.2 Le Comité des Partenaires

Le Comité des Partenaires est l'instance supérieure de concertation entre la coopération belge et le gouvernement bolivien pour la coopération bilatérale directe dans son ensemble. Il est composé de deux représentants du VIPFE, d'un représentant de la CTB et d'un représentant du Bureau des Attachés de l'Ambassade de Belgique. Le CP a la responsabilité du suivi des ressources bilatérales. Une de ses attributions majeures est de sélectionner les interventions qui feront l'objet d'une étude d'identification et d'en approuver les rapports. De plus, il détermine l'affectation et l'utilisation des Fonds de contre-valeur et du Fonds d'Etudes pour lesquels il

assure la fonction d'un SMCL (*« Structure mixte de concertation locale »)*, mais avec un pouvoir de décision décentralisé. Le Comité se réunit normalement entre quatre et six fois par an[41].

2.2.1.3 Les Structures Mixtes de Concertation Locale (SMCL)

La SMCL est la structure décentralisée de concertation, responsable du suivi des phases de formulation, d'exécution et d'évaluation d'une opération financée par la coopération. Elle est composée de représentants de l'institution exécutant la prestation (Institution d'exécution), qui en assure la présidence, par la coopération belge (Ambassade et CTB) et normalement par les principales institutions locales concernées (afin de permettre aux représentants des bénéficiaires de participer à la gestion de l'opération). Depuis la Loi de Décentralisation, le VIPFE ne participe plus aux SMCL ; sa fonction d'organe de régulation implique qu'il évite les responsabilités spécifiques inhérentes aux phases d'exécution, qui reviennent dorénavant aux institutions décentralisées de l'Etat. En principe, toutes les décisions d'importance (telles que l'approbation des programmes opérationnels, des comptes, des évaluations, etc.) sont du ressort de la SMCL. Chaque intervention belge dispose d'un SMCL propre, créé lors de la signature de la convention spécifique.. Par définition, il n'a donc aucun rôle lors de la phase d'identification et se dissout à la clôture du projet. Signalons enfin que chaque projet peut en outre mettre en place des instances participatives spécifiques ou ad hoc, comme les Comités Consultatifs.

2.2.1.4 L'Unité d'Exécution

L'Unité d'Exécution (UE) est une structure propre aux projets de la coopération belge, qui selon le principe de la cogestion, sont gérés par une équipe technique dirigée par un directeur national et un codirecteur représentant la CTB. Il n'y a de conditionnalité quant à la nationalité du codirecteur, mais, en Bolivie en tout cas, il est presque toujours de nationalité belge, d'où parfois une certaine confusion entre codirecteur et Assistants Techniques (AT). Par ailleurs, une UE peut être rattachée ou non à une institution locale, selon le montage du projet et les orientations de la politique de coopération belge en vigueur en Bolivie. L'activité de l'Unité d'Exécution est suivie et contrôlée par le Comité des Partenaires.

2.2.1.5 Le PRIMA (*« Process Integrated Management »*)

Les différentes étapes du cycle du projet (identification, approbation, formulation, exécution, suivi, évaluation) et le rôle respectif des acteurs concernés à chacune de ces étapes constituent un système de procédures administratives et opérationnelles qui doit être clairement défini et connu de l'ensemble des intervenants, belges comme boliviens. Ceci est d'autant plus important que le nombre d'étapes ou d'acteurs en jeu est élevé. En principe, tous les partenaires doivent avoir les mêmes références et partager les mêmes exigences de qualité.

Le système assurant cette fonction, dénommé PRIMA (Process Integrated Management), a été élaboré lors de la réforme de la coopération belge en 1999. C'est un outil dérivé de la méthode de planification PIPO, qui a subi plusieurs évolutions depuis 1999, notamment lors de la mise en œuvre du deuxième contrat de gestion entre l'Etat belge et la CTB (en janvier 2004). Brièvement,

[41] Les dernières réunions du CP eurent lieu les 30 de juin 2004, 12 juillet 2004, 16 novembre 2004, 24 février 2005, 19 avril 2005.

cet outil décrit les différentes étapes du cycle du projet et répartit les responsabilités en jeu tout au long des trente et une principales étapes identifiées entre les 9 acteurs qui, du point de vue belge, participent au processus. Cinq de ces neuf acteurs sont belges (le Ministre ou son cabinet, l'administration centrale de la DGCD, le siège de la CTB, l'Ambassade, la CTB locale), deux sont des instances de cogestion (Comité des Partenaires et SMCL), deux sont, dans notre cas, boliviennes ou mixtes (« autorités nationales » et Unité d'Exécution). Très souvent, dans la pratique, plus de neuf acteurs participent au processus car au moins deux acteurs sont concernés pour la partie bolivienne : le VIPFE et l'Institution d'exécution (ministère, préfecture, municipalité ou tout autre institution décentralisée de l'Etat). Dans la majorité des interventions de la coopération belge en Bolivie l'institution d'exécution n'est pas l'Unité d'Exécution. Par ailleurs, les institutions boliviennes sont fréquemment au nombre de trois, voire plus, à participer à la SMCL (avec, par exemple, des représentants de la préfecture et de la municipalité concernées par l'action). Le système PRIMA précise en outre que les phases d'identification et de formulation doivent être des processus participatifs, c'est-à-dire prenant en compte les populations des zones d'intervention ou leurs représentants les plus directs.

2.2.2 Le point de vue de la contrepartie bolivienne[42]

L'expérience de l'application du modèle belge de coopération n'est pas perçue par la contrepartie bolivienne comme étant particulièrement réussie. Le VIPFE constate une série de problèmes dans la mise en œuvre de cette coopération, qui ont entraîné des délais excessifs dans l'exécution de programmes décidés en CM et qui, en outre, ne correspondent pas toujours aux priorités présentées par les autorités boliviennes. Pour la contrepartie bolivienne, l'évaluation rétrospective montre que la mise en oeuvre du principe de la cogestion n'a pas amené d'améliorations substantielles ni dans l'utilisation des ressources, ni dans la qualité des procédures des interventions de la coopération belge en Bolivie. Elle remarque aussi que tandis que la plupart des bailleurs deviennent moins interventionnistes (« hands off »), la coopération belge adopte des approches renforçant le rôle du donateur dans la planification et l'exécution des interventions, réduisant les possibilités pour les autorités nationales d'en être les « chefs de file ». Quelques-uns des désavantages du système signalés par le VIPFE sont :

- Le caractère « chronophage » des discussions et réunions sur l'utilisation et la disponibilité des moyens, où les questions de procédures prennent le pas sur les questions de fond.
- La complexité d'un système trop centralisé et restituant très peu d'informations (par exemple sur les décaissements effectifs). Il est fait mention du fait que malgré les échanges et accords avec l'Ambassade, des « surprises » sont toujours susceptibles de venir de Bruxelles, et que parfois le travail réalisé préalablement a été sabordé. Il en ressort l'impression que « Bruxelles » respecte peu les décisions locales et qu'une plus grande harmonisation des critères est nécessaire au sein de la coopération belge.
- Un manque de clarté quant à la répartition des tâches : en principe, l'identification des éventuelles interventions est de la responsabilité de la Bolivie. Dans la pratique, la coopération belge identifie des bénéficiaires potentiels et suscite des attentes qui ne sont pas toujours comblées par la suite. Dans certains cas, au Chapare par exemple, la CTB est même intervenue dans la phase d'identification.

[42] Las opiniones vertidas en esta section son aquellas del VIPFE. No reflejan necesariamente las del equipo de evaluation.

- L'intervention de la CTB dans la gestion des opérations ne semble pas justifiée par une valeur ajoutée significative et représenterait plutôt un coût additionnel élevé (par exemple, la contrepartie bolivienne désapprouve l'imputation des coûts de formulation, et ceux des coopérants, sur les budgets des projets). En outre, dans le contexte actuel, la CTB semble plus intéressée par l'exécution des dépenses (c'est aussi son obligation) que par le rapprochement ou même la prise en considération des normes et institutions nationales (des moyens de contournement sont même parfois étudiés), ce qui est une source de conflits permanents. Tel qu'elle applique le modèle, la CTB serait à contre-courant de la tendance en termes de pratiques de coopération : au lieu d'accorder des responsabilités croissantes aux gouvernements, national ou locaux, elle ferait précisément l'inverse.

Pour ces raisons, la contrepartie bolivienne estime que le modèle de cogestion belge est obsolète et qu'en plus de créer des structures parallèles, sans parvenir à s'insérer dans les institutions locales, il a pour effet d'amoindrir leur appropriation (*ownership*), remettant en cause la pérennité des actions.

Le VIPFE remarque aussi que certaines coopérations se distinguent par leurs innovations et la responsabilisation des institutions locales, et que même si la coopération belge n'est pas de celles-là, il serait souhaitable qu'elle accompagne la tendance générale d'harmonisation et d' alignement sur les normes nationales. Au-delà de ces problèmes opérationnels, la contrepartie bolivienne apprécie la qualité du dialogue et de la collaboration qu'elle entretient avec l'Ambassade dans la gestion de la coopération belge, et espère que ces bonnes relations permettront bientôt d'en améliorer significativement l'efficacité et l'efficience.

2.3 Description des interventions : Projets et Programmes

Cette section présente brièvement l'essentiel des interventions, les éléments les plus significatifs tirés de leur analyse et certains enseignements pouvant être reproduits de façon générale, au-delà d'un projet ou d'un secteur en particulier. Il s'agit ici de donner les informations essentielles pour la compréhension des analyses et recommandations formulées dans les chapitres suivants[43].

2.3.1 Santé

La coopération belge en Bolivie dans le domaine de la santé s'est concentrée, sur la période 1992-2004, autour de deux grands axes de travail :

a) le développement des capacités de recherche sur les maladies tropicales,
b) le développement et le renforcement des systèmes locaux de santé.

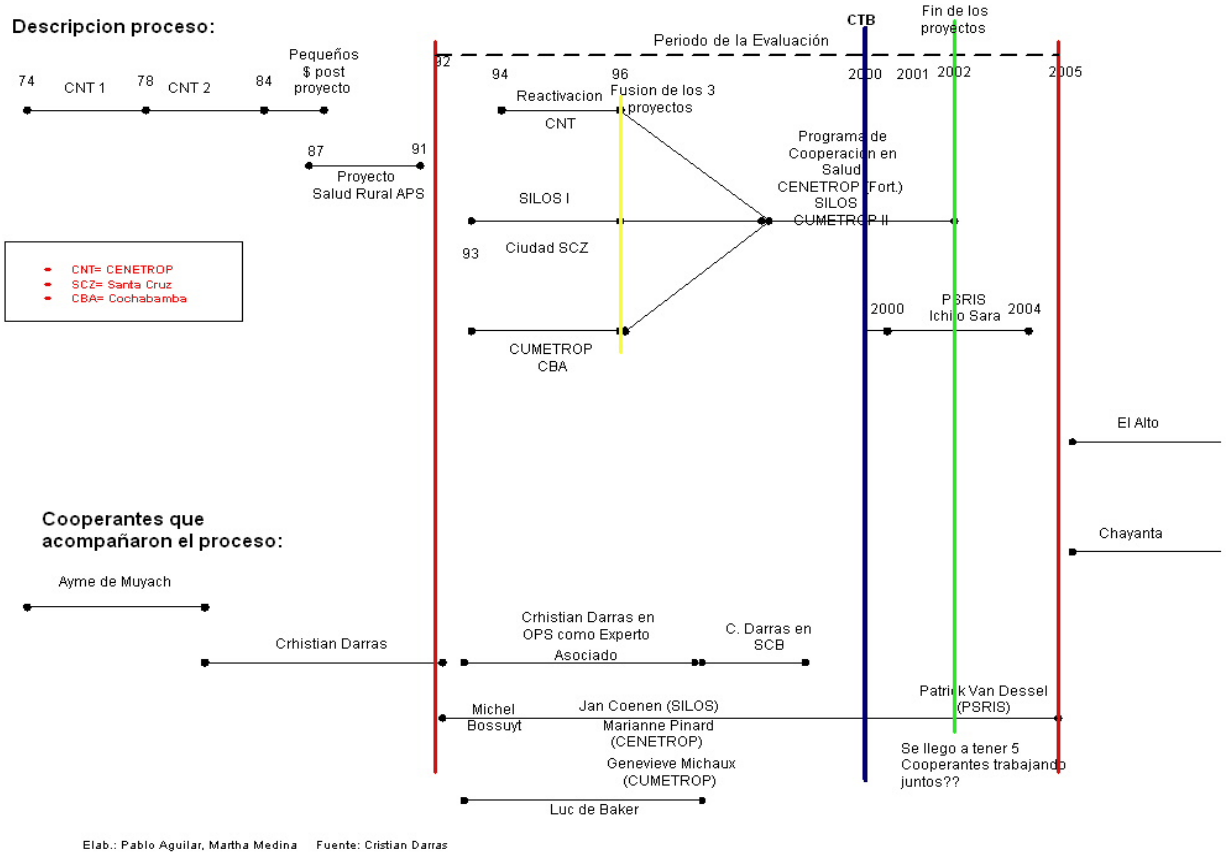
Ces appuis ont surtout concerné le département de Santa Cruz, et à un degré moindre, celui de Cochabamba. On peut distinguer quatre phases dans cette coopération, depuis le premier projet initié en 1974.

[43] Chaque intervention décrite dans ce chapitre a fait l'objet d'un rapport interne de la mission d'évaluation, transmis dans la majorité des cas aux principaux intéressés. La présentation résumée de ces interventions et les leçons apprises de leur expérience proviennent de ces rapports (14 au total pour la coopération bilatérale directe).

1974-1984

Le premier projet de l'histoire de la coopération belge en Bolivie a concerné le domaine de la santé par un appui à la création du Centre national sur les maladies tropicales (CENETROP). Au moment où, au sein de l'AGCD en Belgique, apparaît le souci de diversifier géographiquement les interventions (alors axées sur l'Afrique Centrale), la Bolivie demande à la Belgique d'appuyer le développement des capacités de diagnostic des maladies tropicales. Ces capacités font défaut en Bolivie alors que les populations de l'Altiplano commencent à émigrer en nombre vers Santa Cruz et que se développent des maladies tropicales. A la suite d'une mission scientifique dépêchée à Santa Cruz, on approuve le financement du CENETROP. L'exécution du projet, dont l'AGCD a confié la gestion à l'Institut de Médecine Tropicale d'Anvers (IMTA), dure dix ans, de 1974 à 1984, après quoi l'appui se poursuit encore par un apport financier modeste. Dans le cadre de ce projet, un grand nombre de personnes sont formées en Belgique. Des services de santé sont développés à Valle Grande.

Graphique 9: Historique de la Coopération Belge en Bolivie dans le domaine de la Santé



Source : Elaboré à partir des informations fournies par la Coopération belge.

1987-1991

A l'achèvement du projet CENETROP, l'Unité Sanitaire (de nos jours SEDES ou Servicio Departamental de Salud) sollicite un financement pour le développement d'activités en milieu rural à Santa Cruz, qui se concrétisera par l'appui au projet de santé primaire *Atención Primaria en Salud* (1987-1991).

Ce projet de santé primaire est exécuté en tant que projet de la coopération bilatérale. Un coopérant est affecté au bureau de planification de ce qui est devenu par la suite le SEDES. Il n'y avait alors pas de projet de coopération en tant que structure à part, bénéficiant d'une équipe et d'un plan d'action spécifiques. C'était le programme du SEDES lui-même qui était discuté puis mis en œuvre. La composante technique représentait une part très importante de l'appui.

1993-1996
Sur la période 1993-1996, la coopération belge dans le domaine de la santé portait sur trois projets :

- CUMETROP (Centre universitaire de médecine tropicale) ;
- la poursuite du CENETROP développé durant la phase précédente ;
- le projet SILOS (systèmes intégrés de santé au niveau local) en tant qu'extension du projet de santé primaire *Atención Primaria en Salud*.

Durant cette période, on introduit la méthodologie de planification PIPO.

CUMETROP
Le projet de Médecine Tropicale et de Santé Publique dans le département de Cochabamba et sur l'axe Ichilo-Mamoré (CUMETROP) est une initiative nouvelle dans une zone nouvelle d'intervention. Il naît de la création du *Centro de Medicina Tropical de la Universidad Mayor de San Simon* (UMSS) à Cochabamba, et des contacts étroits liés entre chercheurs belges et chercheurs boliviens ayant étudié en Belgique. L'objectif spécifique du projet vise à favoriser une recherche en médecine tropicale adaptée à la réalité bolivienne, par des actions conjointes entre les centres de recherche et les centres de santé. Des thèmes de recherche sont déterminés pour chacun des six axes du projet : leishmania, chagas, nutrition et santé publique pour la première phase, tuberculose et paludisme s'y ajoutant en deuxième phase. Les recherches sont menées par des groupes de travail mixtes composés d'universitaires et de professionnels des services départementaux de la santé.

Une des activités les plus importantes du projet est la formation du personnel, sous des modalités variées : ateliers, stages (nationaux ou internationaux), maîtrises, etc… Un autre aspect important est l'équipement de laboratoires et la fourniture de matériel médical aux services de santé, principalement du Chapare (laboratoires de premier niveau pour chagas, paludisme et tuberculose). Le budget total du CUMETROP s'élève à 2,42 mioEURO, réparti à part presque égale entre les deux phases du projet (1993-1996 et 1996-2002).

SILOS
Les deux autres projets (SILOS et CENETROP) sont la poursuite d'interventions antérieures. Ainsi, lorsque s'achève le projet de santé primaire, les autorités sanitaires boliviennes sollicitent un financement du projet SILOS qui cherche à aller au-delà de la santé primaire et porte avant tout sur le développement organisationnel et le renforcement des systèmes locaux de santé dans le département de Santa Cruz.

Les résultats attendus et activités du projet visent le renforcement de la planification stratégique, le développement des capacités de gestion des ressources humaines aux différents niveaux, la

participation populaire, et l'amélioration du fonctionnement des services de santé et de leur qualité.

Lors de la deuxième phase du projet, les activités s'étendent à la constitution d'une équipe d'appui à la direction municipale de la santé et à l'équipement de celle-ci, au développement d'un système comptable dans les services de santé, à rendre compatibles les systèmes d'information existants, à la création d'un centre municipal de stockage de produits et matériaux médicaux et pharmaceutiques, à la gestion des stocks de produits pharmaceutiques au niveau du réseau des services de santé (y compris, entre autres, la création, l'équipement et le fonctionnement de la banque du sang).

Le budget de la première phase, de 1993 à 1996, n'est pas connu ; celui de la seconde, de 1996 à juin 2002, est de 815.000 EURO.

CENETROP

Lorsque s'achève le financement belge en 1987, CENETROP passe sous tutelle du Ministère de la Santé bolivien, sans qu'aucun budget de fonctionnement ou de recherche ne lui soit consacré. Les ressources générées par les prestations de services médicaux et de laboratoire ne sont pas suffisantes pour continuer à développer des capacités de recherche ou de formation continue du personnel. Avec le temps, il est devenu un laboratoire d'analyses cliniques comme les autres, proposant ses services au public. En 1992, le CENETROP s'adresse à nouveau à la coopération belge, cherchant à obtenir une assistance technique et financière pour retrouver sa double fonction technico-scientifique d'origine. En 1994, la coopération belge approuve un modeste financement pour trois ans (phase-test). La « réactivation » de l'approche originale du Centre donne de bons résultats et une deuxième phase est approuvée pour garantir le « renforcement » du Centre.

L'intervention vise un double objectif : d'une part, trouver un équilibre entre les activités d'enseignement, de recherche et de prestations de services et, d'autre part, faire en sorte que les résultats des recherches sur les maladies tropicales et infectieuses soient appliqués pour renforcer le système national de santé. L'approche consiste à étudier les problèmes signalés par les services de santé et à proposer des mécanismes pour en appliquer les résultats. Les axes de recherches sont les maladies tropicales et infectieuses : dengue, paludisme, chagas, hépatite B et C, infections nosocomiales.

Afin de consolider ses capacités scientifiques, des activités de renforcement institutionnel sont entreprises, comprenant l'équipement technique des laboratoires, l'introduction de nouvelles techniques laborantines, la formation au travers de bourses et de stages et par l'apprentissage pratique. La gestion administrative et financière du Centre est également renforcée par la fourniture de matériel informatique et l'utilisation d'un logiciel pour le *Sistema Administrativo y Financiero* (SIAF).

En parallèle, le CENETROP cherche à établir des relations avec d'autres instituts de recherche au niveau international, à constituer un réseau national de laboratoires avec les laboratoires des unités de santé, ainsi qu'avec des institutions de santé de premier et deuxième niveau afin de réaliser des recherches pratiques sur les maladies tropicales, pour améliorer les soins et le contrôle de ces maladies et pour constituer un système de surveillance épidémiologique. Le

financement belge de la phase de « réactivation » du CENETROP, de 1994 à 1997 est de 338.000 EURO et celle de « renforcement », de 1996 à 2002, est de 1,12 mioEURO auxquels il faut ajouter 138 hommes/mois de bourses en Belgique.

Pendant cette période, les procédures administratives de la coopération évoluent : il y a un souci plus net de contrôle des moyens accordés et les procédures d'exécution et de gestion financière des projets doivent s'adapter au règles et procédures de la coopération belge. La SCB de La Paz dispose alors d'un expert en santé dont le rôle d'appui et de conseil est, de l'avis des personnes rencontrées, très apprécié tant sur les aspects techniques que pour faciliter les relations avec l'AGCD en Belgique.

Pendant cette période précisément, la coopération belge dans le domaine de la santé souhaite parvenir à une plus grande visibilité de ses actions au niveau national et prétend influer davantage sur les politiques nationales de santé. En plus de l'expert sectoriel à la SCB de La Paz et des experts en poste auprès de chacun des projets, un expert belge est alors détaché auprès de la représentation de l'Organisation Régionale/Mondiale de la Santé (OPS/OMS) en Bolivie sur financement d'un programme de coopération entre la Belgique et l'OPS.

1996-2002

La Commission Mixte de 1995 approuve une deuxième phase pour les projets cités précédemment et mentionne la possibilité de travailler sur de nouvelles zones géographiques. En 1996, les trois projets (CUMETROP, SILOS, CENETROP) sont réunis dans le cadre d'un Programme Global de Coopération en Santé (PCS), sans pour autant qu'il s'agisse de l'appui à un « programme » au sens strict. Dans la pratique, les projets continuent de travailler de façon indépendante mais sont placés sous la direction unique d'un *Comité Nacional de Gestión en Salud* (CONAGES), améliorant ainsi la communication entre eux et le partage de leurs expériences. Les réunions du CONAGES permettent aussi d'améliorer les relations avec l'administration centrale du Ministère de la Santé.

PSRIS

En 2000, la phase d'exécution du projet PSRIS (Programme de santé rurale dans les provinces de Ichilo y Sara) démarre. Répliquant l'expérience du projet SILOS, le PSRIS cherche à travailler plus en profondeur, sur un territoire plus restreint, en milieu rural et au niveau provincial. Ses quatre axes de travail sont :

(i) la planification stratégique, qui débouche sur l'élaboration d'un Plan Stratégique de Santé (PES) 2000-2004, servant de référence pour la mise en œuvre et le suivi des activités de l'ensemble des acteurs du secteur santé ;

(ii) le renforcement de la gestion des services de santé consistant d'une part à favoriser la gestion en commun entre les municipalités, la sous-préfecture, les représentants des communautés, des districts et réseaux de santé, et d'autre part à élaborer un diagnostic stratégique au niveau des réseaux de santé. Ce diagnostic permet de planifier les formations, les achats et distributions d'équipements, l'extension de la couverture géographique, l'optimisation de l'utilisation et de l'affectation des ressources ;

(iii) l'amélioration des prestations des services de santé, par l'extension de la couverture géographique et l'amélioration des infrastructures et des équipements, par la mise en place d'un système de gestion des stocks (SIMEDIS) et l'utilisation raisonnée des

médicaments, mais aussi par des méthodes de travail favorisant la formation et le renforcement des capacités du personnel ;

(iv) la promotion de la participation des populations locales par la relance et le suivi du travail en lien avec le réseau des promoteurs de santé. Des articulations avec les autres interventions de la coopération belge dans la zone sont recherchées, en particulier avec PRODISA.

Le budget total du projet est de près de 2 mioEURO sur un peu plus de quatre ans.

De l'analyse des projets en santé, on peut déduire que[44] :

- Un projet bien inséré dans la réalité du terrain et bénéficiant d'une bonne appropriation locale a plus de chances d'obtenir un impact et une pérennité fortes, mais il est aussi plus dépendant des conditions politiques qui s'imposent à lui de façon exogène (c'est-à-dire en dehors de toute considération liée à la qualité de sa conception et de son exécution). Dans le domaine de la santé, le renouvellement pour raisons politiques des personnels du SEDES ou des centres de santé a influé sur l'exécution des projets en termes de continuité, obligeant à consacrer davantage de temps à expliquer les enjeux du projet et à sensibiliser les interlocuteurs pour en garantir la bonne coordination, à reprendre la programmation des activités, à refaire les mêmes séances de formation, etc.
- En 30 ans de présence de la coopération belge dans le domaine de la santé en Bolivie, des expériences très riches ont été menées à bien dans le développement de capacités de recherche sur les maladies tropicales, dans les relations entre recherche et développement, et dans le renforcement des systèmes locaux de santé. Néanmoins, l'impact de cette coopération au niveau macro ne correspond pas véritablement aux ressources investies, principalement pour deux raisons :
    1. L'absence de mémoire institutionnelle, par un manque de capitalisation des expériences et de diffusion de celles-ci, a empêché qu'elles ne soient répliquées à plus grande échelle.
    2. La priorité donnée aux aspects « micro » (le projet local de santé) ont conduit à négliger le niveau « méso », c'est-à-dire la mise en relation du projet local avec le niveau politique ou « macro ». La présence d'un expert belge au sein de l'OPS à La Paz entre 1993 et 1996 a constitué une réponse adéquate à ce problème, mais il ne s'agit que d'un cas isolé n'ayant pas été reconduit.
- Il a été observé (par exemple au CENETROP) que la formation en santé de très nombreux professionnels boliviens en Belgique à travers des bourses de spécialisations de longue durée a un impact direct bien moindre que l'assistance technique de haut niveau effectuée in situ par des experts maîtrisant les réalités locales : il est préférable de déplacer les enseignants plutôt que les élèves et lier la formation à des actions concrètes que la limiter aux cours magistraux. Les formations professionnelles sur le terrain permettent de garantir leur adéquation à la réalité bolivienne, ce qui n'est pas le cas d'autres formes d'enseignement.

2.3.2 Le développement rural intégré

[44] L'analyse est fondée sur les quatre rapports « internes » et le rapport général de synthèse de la mission d'évaluation.

Le secteur du développement rural intégré comprend deux interventions : le PROMIC dans la cordillère de Tunari à Cochabamba et PRODISA dans les provinces de Ichilo et Sara à Santa Cruz.

PROMIC

Le Programme de Gestion Intégrale de Bassins Versants (PROMIC) commence en 1991, avec l'appui financier de la coopération suisse (COSUDE). Entre 1991 et 1994, il s'agissait d'un projet pilote de gestion de bassins versants à Taquiña, localisé dans la municipalité de Cercado-Cochabamba. En 1995, à partir de cette expérience et toujours avec l'appui de la coopération suisse, un Plan Global de Gestion Intégrale des Bassins Versants pour l'ensemble de la Cordillère de Tunari est élaboré et neuf bassins versants, sur trente-neuf, sont identifiés comme zones d'intervention prioritaires. A la suite de la CM de 1995 définissant le développement rural comme secteur d'intervention prioritaire, la coopération belge décide de contribuer avec PROMIC à répliquer l'expérience de Taquiña à d'autres bassins versants identifiés comme prioritaires. Le coût total de l'opération belge, commencée fin 1999, est de presque 7 mioEURO sur cinq ans, auxquels sont venus s'ajouter 8 mioEURO pour l'extension à 10 ans.

L'appui belge permet l'extension de l'intervention à quatre bassins versants additionnels : Pajcha et Pintu Mayu dans la municipalité de Cercado et La Llave et Huallaquea à Vinto. Programmé dans le cadre de la stratégie de développement rural intégré de la coopération belge, un projet « d'actions complémentaires » est identifié en 1997. Sa formulation se prolonge sur plusieurs années et l'exécution ne démarre qu'en 2005. Ces actions de développement rural intégré absorbent environ la moitié du budget total et ont lieu dans les parties inférieures des bassins versants de La Llave et Huallaquea. Les différents volets du projet sont : santé, éducation, agriculture (filières), irrigation, appui à la gestion municipale, accès au crédit. Une grande part des activités concerne l'appui, le développement organisationnel et la formation des groupes de bénéficiaires (organisations de producteurs, comités de gestion de l'eau, société civile, etc.).

Les activités réalisées avant 2005 ont porté principalement sur les ouvrages hydrauliques, pour diminuer les risques et effets des inondations sur la zone urbaine de Cochabamba, et sur l'aménagement des espaces dégradés pour diminuer les risques d'érosion et de glissements de terrain. Ces aménagements des bassins versants, comprenant aussi des actions de conservation et d'amélioration des sols pour l'agriculture familiale, se situent dans les parties hautes qui sont des zones rurales à faible densité démographique. L'un des objectifs du projet est l'amélioration des revenus des paysans, d'un côté par l'augmentation des revenus non agricoles, en rémunérant leur travail dans le cadre des ouvrages financés par le projet, et d'un autre côté par l'augmentation des revenus agricoles, résultant de l'application de techniques adaptées d'utilisation et de conservation des sols.

Résultats

Le programme d'aménagement des bassins versants a été un succès technique et a rempli ses objectifs de réduction des risques d'inondation sur les zones urbaines. Les revenus non agricoles des ménages vivant dans les parties hautes ont aussi augmenté, au moins temporairement. L'impact du projet sur les revenus agricoles est visible dans certains cas, mais les données plus générales font défaut, tout comme les indications sur la pérennité de cet impact. Les résultats en

termes de renforcement institutionnel et organisationnel sont limités, ce qui risque de remettre en question la pérennité des bénéfices atteints par ailleurs.

De l'analyse du projet, on peut déduire que[45] :

- Le PROMIC est l'illustration de nombreux problèmes liés à la cogestion : concentration du pouvoir de décision, difficultés dues aux manque d'appropriation et de participation, le rôle des coopérants, etc.
- Un programme peut s'avérer une réussite sur certains aspects (en matière d'infrastructures par exemple) et avoir un impact assez limité sur d'autres (gestion municipale) : dans le cas du PROMIC, la priorité donnée à la visibilité du projet, par le biais de travaux hautement techniques réalisés dans des circonstances exceptionnelles (et avec un appui considérable de la coopération en termes de moyens financiers et humains), a conduit à délaisser sa propre pérennité, qui ne peut être assurée que par son appropriation par la population et par les autorités locales.
- Le long délai écoulé entre le début de l'identification des actions complémentaires et celui de l'exécution (7 ans) est en partie dû à la période de transition intervenue au sein de la coopération belge à la suite de la réforme de 1999. Cela montre aussi les difficultés rencontrées par la CTB pour appliquer des règles rigoureuses dans la préparation des projets, notamment lors de la phase de formulation[46].

PRODISA

Le programme de développement rural intégré des provinces de Ichilo et Sara (PRODISA) s'inscrit dans la continuité d'un projet d'aménagement territorial et d'amélioration productive des sols mis en œuvre par la GTZ avant 1997. La décision de poursuivre l'appui de la coopération, tout en modifiant son approche, est fondée sur les accords de la Commission Mixte de 1995, dont les orientations en faveur du développement rural sont réaffirmées lors de la visite du Secrétaire d'Etat belge à la zone en 1996. Trois raisons principales motivent ce projet : (i) la volonté de donner une suite au projet de la GTZ ; (ii) la décision du Secrétaire d'Etat de compléter un projet existant dans le domaine de la santé (PSRIS) par des actions de développement rural ; (iii) l'opportunité d'intervenir sur un territoire ayant un fort potentiel productif et contigu aux zones de production de coca. Un volet portant sur l'assainissement de base sera également intégré au PRODISA, pour compléter les actions en santé et développement rural.

L'identification du projet se fait en 1997 ; une première formulation extrêmement détaillée a lieu en 1998 mais le projet n'entre dans sa phase d'exécution qu'en 2001, et de nombreux éléments retenus trois ans auparavant sont devenus obsolètes, imposant une seconde formulation lors du démarrage.

Le budget total est de 4,57 mioEURO sur cinq ans, dont 0,87 mioEURO pour le volet d'assainissement de base et 3,7 mioEURO pour le volet productif comprenant le crédit (60% de la composante), l'appui à la production, la commercialisation, le renforcement des capacités des acteurs locaux.

[45] L'analyse est fondée sur le rapport « interne » sur le PROMIC de la mission d'évaluation.
[46] Véase también el anexo 4 del informe Stevens/Fischer: "Rapport de mission en Bolivie du 22 mars au 5 avril 2003".

Quatre ans après le démarrage du projet, le bilan montre que les principales forces du PRODISA sont le développement des filières café, yuca et lait, et le réseau très dense de relations établies avec les autres institutions de la zone. Les principales difficultés proviennent d'une part de la concentration du pouvoir de décision par quelques membres de la SMCL, ce qui se traduit par un manque d'appropriation du projet par les municipalités et par une intégration insuffisante de ces dernières au projet, et d'autre part à une faible coordination entre le PSRIS et le PRODISA, entre les volets de production et d'assainissement au sein du PRODISA, et enfin entre les différentes activités du volet productif. Le projet réagit promptement aux opportunités qui se présentent à lui, mais sans parvenir à les inclure dans une stratégie cohérente d'intervention.

D'après l'évaluation à mi-parcours réalisée en mars 2005, le projet n'a atteint que très partiellement ses principaux objectifs, à tel point qu'il est fortement recommandé de le prolonger sur plusieurs années pour espérer parvenir à un impact réel.

Les principales leçons de ce projet sont :

- Quand les activités d'un projet sont très nombreuses et variées, il est difficile de les adapter aux objectifs du projet, elles sont moins significatives et moins complémentaires entre elles.
- L'absence de mémoire institutionnelle provoque des problèmes de continuité entre projets couvrant les mêmes aires d'intervention (PRODISA-GTZ et PRODISA-Coopération belge) : en effet, les archives du projet de la GTZ n'étaient plus disponibles au démarrage du projet belge et les résultats des études menées par la GTZ n'ont pas pu être réutilisés dans le cadre du projet belge.
- En juin 2005, moins d'un an avant la clôture du projet (en principe en mars 2006), PRODISA a lancé un appel d'offre pour réaliser une étude sur l'utilisation du fonds de crédit et résoudre la question de la propriété de celui-ci, ce qui n'avait pas été précisé lors de la formulation. Signalons qu'entre 1995 et 1997, la SCB finança plusieurs programmes de micro-crédit, par le biais du Fonds de Contre-valeur, qui prévoyaient une série de critères pour transférer, après une période d'essai, la propriété des fonds aux institutions bénéficiaires. Des problèmes d'interprétation de ces critères ont cependant provoqué des incertitudes sur la propriété des fonds, les litiges s'étendant parfois sur plusieurs années. La formulation en 2001 du PRODISA n'avait pas tenu compte de ces expériences pourtant récentes à l'époque.

2.3.3 Infrastructures

Navigabilité des fleuves Ichilo et Mamoré

Ce projet naît dans les années 70, d'un côté de l'expertise acquise par les belges dans le transport fluvial sur le fleuve Congo en Afrique, et de l'impossibilité d'y poursuivre les activités pour raisons politiques, et de l'autre de la perspective persistante en Bolivie de développer les régions amazoniennes par la navigation fluviale sur l'Ichilo et le Mamoré qui traversent une bonne part du pays du Sud au Nord. On réalise d'abord une première étape, dans les années 70, avec quelques actions isolées et peu institutionnalisées, comme par exemple la construction d'un chantier naval pour la Marine militaire bolivienne à Puerto Villaroel.

Ensuite, dans une seconde phase de 1984 à 1989, on crée le Comité d'Exécution du Projet Ichilo-Mamoré (CEPIMA). Les actions mises en œuvre visent à sécuriser et améliorer la navigation sur l'axe Ichilo-Mamoré : construction de deux navires *sacapalos* (dragueur de bois) conçus spécialement pour l'occasion et dont la fonction est de collecter le bois flottant sur les tronçons navigables des deux fleuves afin d'y sécuriser la navigation ; conduite d'études hydrographiques mobilisant deux navires de recherche et ayant permis à l'équipe de techniciens d'acquérir une solide expérience dans ce domaine ; déploiement d'un dispositif de mesure du niveau d'eau (lecture directe d'échelles graduées).

Dans la troisième phase, qui démarre après la signature d'une convention en 1989, les activités programmées initialement ne sont que partiellement réalisées. Un troisième bateau *sacapalos* est construit. Les relevés hydrographiques se poursuivent mais leur efficacité diminue, à mesure que les instruments donnés deviennent technologiquement dépassés et que leurs pièces de rechange ne se fabriquent plus. La signalisation sur les tronçons navigables n'est pas achevée et ce qui a été fait n'est pas entretenu. La conception et construction de terminaux portuaires et de leurs installations (entrepôts, équipements de manutention), sur l'axe Ichilo-Mamoré comme sur le fleuve Beni, s'avère insuffisante, ainsi que le démontre ensuite la construction du complexe portuaire de Guayaramerin. Seules seront vraiment menées à bien les installations portuaires de Villaroel, les améliorations du chantier naval de Guayaramerin, et l'établissement du siège de la SEMENA à Trinidad (service d'amélioration de la navigation amazonienne, contrepartie du projet à partir de sa création en 1998).

Avec la fin du financement belge en 2000, commence une quatrième phase, celle de l'après-projet. De façon générale, au niveau local et régional, l'appropriation du projet a été d'un bon niveau, mais l'implication et la participation des principaux acteurs (notamment l'association d'usagers) demeure faibles.

L'esprit d'initiative et beaucoup d'efforts ont permis de prolonger la vie utile de nombreux matériels devenus obsolètes (navires *sacapalos* - dragueur de bois, machines et équipements du chantier naval, outils…). Toutes les préfectures concernées à l'exception de La Paz (Beni, Cochabamba, Santa Cruz et Pando) ont introduit une ligne de financement spécifique dans leurs budgets pour contribuer au financement des activités du SEMENA. Les prestations de services du chantier naval (surtout de réparation), celles des entrepôts (à Puerto Villaroel et Guayamerin) et un système de taxes portuaires permettent de maintenir la collecte des ressources propres, d'un niveau toutefois assez faible encore.

Le projet Ichilo-Mamoré a été le projet le plus coûteux de la coopération belge en Bolivie : entre 1987 à 2003 seulement[47], son coût est de 5.595.639 EURO (6.934.000 en euro constants de 2004), équivalent à 15% de l'ensemble du financement de la coopération bilatérale directe non financière sur cette période. En outre, le Fonds d'Etudes finance en 1995 diverses études liées au projet d'un coût total de 488.255 EURO courants, et le Fonds de contre-valeur apporte aux ports de Villaroel (en 1996) et de Guayaremin (en 1998) plus de 2,7 mioEURO. Sans tenir compte des moyens engagés lors des premières actions, ni de 1984 à 1986 lors de la deuxième phase, ce sont ainsi plus de 8,8 mioEURO (soit plus de 10 mioEURO constants) qui ont été investis par la coopération belge.

[47] Nous ne disposons pas de données fiables antérieures à 1987.

De l'analyse du projet, on peut conclure qu'il y eut soit trop de moyens investis au regard des résultats obtenus, soit pas assez, au regard de l'ambition initiale. Cette vision initiale du développement du transport fluvial était probablement stratégiquement fondée mais n'a jamais pu se concrétiser faute d'un ferme soutien politique de la part de l'Etat bolivien, ou d'un appui d'autres bailleurs pour lui donner la dimension qu'elle méritait.

2.3.4 Projets spécifiques

2.3.4.1 Contraloria General de la República

L'idée d'une coopération entre la *Contraloria General de la República* bolivienne (CGR) et la Cour des Comptes (CC) belge prend forme, au début des années 90, suite aux relations personnelles que le Contralor bolivien alors en fonction et qui avait étudié en Belgique, entretenait avec des responsables de la Cour des Comptes belge. Après une première visite en Bolivie d'un fonctionnaire de la CC début 1995, la formulation s'achève en octobre 1995. L'intervention, d'un budget total de 1,34 mioEURO, démarre en avril 1997 et dure presque six ans, jusqu'en décembre 2002.

Le projet a deux composantes :

1) Un appui technique, fourni par une équipe d'auditeurs belges qui devaient initialement : (i) former des auditeurs boliviens dans plusieurs domaines et (ii) assurer une formation pratique sur le terrain en contrôle de gestion, par la constitution d'équipes mixtes belgo-bolivienne réalisant des audits. Les enseignements magistraux sont rapidement abandonnés et l'assistance technique belge se concentre sur l'accompagnement d'équipes boliviennes sur le terrain, par périodes de deux mois consécutifs deux fois par an. Une fois par an, des groupes d'auditeurs boliviens effectuent des séjours de travail de 15 jours à Bruxelles.
2) Par ailleurs, le projet dédie un peu moins de la moitié du budget à financer la fourniture de matériel informatique, de communication et pédagogique en partie destiné au centre de formation de la CGR, le CENCAP.

L'analyse de ce projet permet de tirer des leçons intéressantes à plusieurs niveaux :

- Il a été conçu, préparé et a démarré dans des délais record, sans équivalent dans le cadre de la coopération entre la Belgique et la Bolivie, peut-être parce qu'il a été pratiquement délégué à une institution externe à l'AGCD.
- L'inexpérience de la CC en matière de coopération au développement conduit à une préparation insuffisante du projet, compensée en partie par l'implication motivée du personnel et la capacité des deux partenaires à s'adapter aux situations imprévues.
- Les longs séjours des auditeurs belges à La Paz ont signifié la confrontation de deux cultures différentes tant sur le plan technique que sur celui des références ou linguistique, avec toutes les difficultés et enrichissements que cela implique. La prise en compte des aspects culturels est d'autant moins à négliger que l'assistance technique étrangère est importante.

- Les relations entre la CGR et la CC ont été relativement équilibrées et la CC a tiré profit de son expérience au niveau institutionnel. Le projet ne peut sans aucun doute être qualifié d'unilatéral.
- Les relations entre le projet (surtout la CC) et la SCB ont été tendues en raison d'un malentendu : tandis que la SCB prétendait que le projet, financé par la coopération belge, devait lui permettre d'obtenir des informations sur les institutions boliviennes auditées, la CC s'y refusait, argumentant que les résultats des missions des auditeurs belges étaient couvertes par le secret professionnel, et que la confiance mutuelle entre les partenaires d'un projet est la condition sine qua non de sa réussite. Des problèmes similaires ne sont pas rares quand les coopérations financent des experts ou des études sur des thèmes sensibles : les experts étrangers doivent alors faire le choix entre la fidélité à l'institution qui les rémunère ou à celle qui les accueille.

2.3.4.2 Defensor del Pueblo

Le *Defensor del Pueblo* est créé par une loi de 1997 pour que les citoyens bénéficient d'institutions et de règles les protégeant des actions étatiques arbitraires ou violant leurs droits. Le *Defensor del Pueblo* commence son activité en octobre 1998 mais sans crédits du *Tesoro Nacional*. Pendant les premières années de fonctionnement, il dépend presque entièrement de l'aide internationale.

C'est lors de la Commission Mixte de mars 2000 que se décide l'appui de la coopération belge au *Defensor del Pueblo*. Début 2001, un Basket Funding est constitué, ce qui implique que : (i) le projet est exécuté selon le programme et les modalités présentés par le *Defensor* ; (ii) les apports des différents bailleurs ne sont pas différenciés; (iii) les procédures sont harmonisées entre les bailleurs et avec le *Defensor* (systèmes de suivi, rapports, évaluations communes, etc.) ; (iv) l'exécution se fait dans la transparence pour permettre un suivi continu de l'avancement du programme d'activités.

L'Ambassade analyse la proposition du *Defensor* (identification), la CTB élabore un rapport de formulation et la Convention spécifique est approuvée en octobre 2002. Le financement total belge est de 1,15 mioEURO. Le premier décaissement a lieu en janvier 2003, soit presque deux ans après la signature de la convention et plusieurs mois après les décaissements des sept autres coopérations participant au Basket Funding. Le projet est en effet bloqué pendant plusieurs mois à la DGCD à Bruxelles, qui hésite sur la modalité de financement : projet ou aide budgétaire.

Le *Defensor* forme avec l'ensemble des bailleurs un « Comité de Coordination Interinstitutionnel », se réunissant trois fois par an, et dont les fonctions sont similaires à celles d'une SMCL de la coopération belge : il approuve les programmes opérationnels annuels (*POA)*, les rapports et les comptes financiers, décide des évaluations externes et des audits, formule des recommandations et peut décider de la création de groupes de travail sur des thèmes spécifiques.

Le Défenseur du Peuple bénéficie d'une grande légitimité et a suscité beaucoup d'attentes. Il a pu développer des outils de gestion efficaces pour gérer un Basket Funding comprenant huit donateurs. Il s'agit cependant d'une institution encore récente et donc fragile, particulièrement exposée aux influences politiques. Elle dépend aussi fortement de financements extérieurs dans la

mesure où le Parlement est peu disposé à lui accorder les moyens financiers qu'elle requiert. En Bolivie, c'est sans doute l'institution publique qui contribue le plus au renforcement de la société civile.

Les leçons déduites de l'analyse de ce projet sont :

- Il existe un risque à considérer le Basket Funding comme une fin en soi. Si ce type de mécanisme constitue une avancée par rapport à d'autres modalités de financement, il faut garder à l'esprit que sa nature seule ne pallie pas l'éventuelle insuffisance des orientations stratégiques, des capacités de gestion, de légitimité ou d'impact des interventions qu'il permet de financer.
- Le Basket Funding est une modalité de coopération qui modifie la relation bailleur – bénéficiaire et les relations entre bailleurs, mais dans le cas de la coopération belge les procédures et outils de formulation, de suivi et d'évaluation des actions n'ont pas évolué pour autant. Le Basket Funding ne constitue qu'une expérience isolée, même s'il existe de bonnes dispositions à reproduire ce type d'appuis.
- Les rôles de la CTB et de la DGCD ont été remis en question par cette modalité de coopération, notamment dans le cas de la CTB qui a d'habitude une présence plus affirmée dans la gestion et le suivi des actions. Dans le cas du *Defensor del Pueblo*, ce rôle a été ramené à un simple transfert de fonds, à assurer la circulation de l'information (rapports) et à la participation au comité interinstitutionnel. Cette expérience doit conduire la coopération belge à réfléchir sur l'évolution de son rôle face à la tendance générale de développer ces nouvelles modalités.

2.3.5 Coopération Financière

2.3.5.1 Le Fonds d'Etudes

Le Fonds d'Etudes est créé en Bolivie à l'initiative de la première Commission Mixte (novembre 1989), pour financer toutes les études et missions destinées à préparer l'exécution des programmes de la coopération bilatérale directe : études d'identification, faisabilités, expertises techniques, etc… On crée un Fonds de 88,75 mioBEF (2,2 mioEURO courants), alimenté par deux dons, en 1990 et 1993.

La mise en œuvre du Fonds a connu deux phases bien distinctes. Dans la première phase, de 1990 à 1999, 58,1 mioBEF (1,44 mioEURO) ont été décaissés pour financer 19 études. Les propositions d'utilisation du Fonds provenaient du SIPFE et devaient être approuvées par l'AGCD à Bruxelles. Le SIPFE et la SCB assuraient le suivi et le contrôle des études financées. A partir de 1993, l'objectif du Fonds est étendu au financement d'études de pré-investissements dans le secteur public, sans qu'elles soient obligatoirement liées à la coopération belge. Dans la pratique, il a fallu attendre 10 ans pour que ce dernier objectif connaisse sa première application.

A partir de 1995, et suite aux Lois de Participation Populaire et de Décentralisation, le VIPFE n'engage plus directement les prestataires de services pour la réalisation des études, mais établit des conventions avec les organismes responsables de l'exécution (municipalités, préfectures ou ministères), qui contractualisent eux-mêmes ces prestataires. Si cette évolution a théoriquement

pour effet de renforcer les capacités des structures locales[48], elle a aussi pour conséquence de ralentir et de complexifier le processus. En application d'une décision de la CM de mars 2000, le Comité des Partenaires prend, à partir de septembre 2001, toutes les décisions de sélection, contractualisation, réception, etc., des études et expertises, sans plus avoir à en référer à la DGCD à Bruxelles. Par ailleurs, la CTB devient co-ordonnateur du Fonds (elle exécute les paiements).

La deuxième phase commence en 2002, après trois ans d'interruption liée à la réforme de la coopération belge. De début 2002 à fin 2003 (en deux ans), 12 nouvelles études[49] sont approuvées pour un total de 617.101 EURO, et de 2003 à début 2005 (en deux ans) 206.392 EURO sont décaissés[50], soit un tiers des montants approuvés. Le fonctionnement du Fonds étant devenu quelque peu obscur et faisant l'objet de tensions permanentes entre le VIPFE et la coopération belge, un nouveau règlement du Fonds d'Etudes est élaboré, dont la version définitive est signée en avril 2003. Ce règlement s'aligne sur les normes boliviennes de pré investissements et prévoit que les bénéficiaires (les institutions publiques responsables) présentent leurs demandes de financement accompagnées d'une série de documents préalables, souscrivent avec le VIPFE une convention interinstitutionnelle de financement (CIF), inscrivent les ressources de financement au *Tesoro General de la Nación* (TGN), sélectionnent les bureaux d'études, forment un Comité de Supervision et, enfin, présentent les demandes de décaissements accompagnées d'une autre série de documents particuliers. Les conditions pour bénéficier du Fonds sont nombreuses et exigeantes.

En septembre 2003, le Bureau des Attachés propose un troisième don d'environ 1 mioUSD (787.000 EURO), qui ne s'était toujours pas concrétisé en mai 2005. Au 5 mars 2005, les montants approuvés non décaissés s'élèvent à 349.165 EURO et le solde disponible pour de nouveaux engagements est de 142.773 EURO.

Les principales leçons après presque 15 ans de fonctionnement du Fonds d'Etudes sont :

- Le Fonds d'Etudes est un dispositif d'une grande pertinence, parce qu'il est utile tant pour les interventions de la coopération belge que pour financer les étapes de pré-investissements du secteur public bolivien. Toutefois, les multiples difficultés, passées et actuelles, ont entraîné des décalages considérables de temps entre le besoin et sa concrétisation. C'est un instrument mal adapté à ses finalités : (i) la première phase a été assez inefficace puisque plus de la moitié des décaissements n'ont pas débouché sur des investissements ni servi à l'élaboration de projets ayant pris forme par la suite ; (ii) l'extension des objectifs du Fonds au financement d'études de pré-investissements publics boliviens, déliés de l'aide belge, a été très pertinente, mais il a fallu 10 ans pour la concrétiser[51] et ce de façon encore très partielle ; (iii) la seconde phase connaît des problèmes d'efficience (il faut en moyenne plus de deux ans entre la décision de présenter

[48] Quand une institution locale engage un consultant pour une étude, il n'y a pas systématiquement d'impact en termes de renforcement institutionnel, sauf éventuellement dans la gestion des appels d'offres.

[49] Ne sont pas prises en compte les études approuvées dont la réalisation a été abandonnée, comme celle concernant un projet pour concevoir et mettre en œuvre le budget plurinannuel du gouvernement (Medium Term Expenditure Framework), approuvée en septembre 2003, ou l'étude d'identification des projets en santé à Cochabamba et dans la ville de Santa Cruz, approuvée en juin 2002 et annulée pour non respect des procédures d'appel d'offres.

[50] Durant le première année de reprise du Fonds, en 2002, des études ont été approuvées mais aucun décaissement n'a été effectué, tandis que depuis 2004 aucune étude n'a été approuvée, mais des fonds ont été décaissés.

[51] Le VIPFE a simplement « oublié » pendant 10 ans qu'il existait un compte spécial au sein de la Banque Centrale de Bolivie, destiné à financer les études de pré investissements publics.

un projet d'étude et l'achèvement de celle-ci) et d'équité (les coûts de transactions élevés réduisent l'accès au Fonds des institutions à faibles moyens).

- L'effort d'alignement sur les normes boliviennes du nouveau règlement de 2003 n'a pas permis d'améliorer l'efficience et l'équité de l'utilisation du Fonds, pour trois raisons : (i) les procédures boliviennes pour les pré investissements demeurent très longues, compliquées et coûteuses ; (ii) l'obligation de l'exécution des projets d'études par les institutions décentralisées introduit des exigences que les municipalités disposant de faibles moyens peuvent difficilement remplir ; (iii) il n'y a eu aucun effort d'harmonisation avec un projet de la BID dont les objectifs étaient similaires et les moyens plus importants. L'alignement sur les normes nationales et l'harmonisation des procédures sont deux processus complémentaires, non substituables.

2.3.5.2 L'appui à la balance des paiements

Les trois opérations exécutées entre 1992 et 2001 totalisent 10,35 mioEURO, soit 5% de l'aide publique bilatérale belge entre 1992 et 2004. En principe, un programme « d'aide à la balance des paiements » se justifie dans un contexte de contrôle des changes, c'est-à-dire lorsque la faible disponibilité des devises constitue un frein important au développement dans la mesure où cela limite les importations de biens de consommation de base et de biens d'équipement. C'est en général le cas quand le pays bénéficiaire du programme connaît un déficit à court terme de sa balance de paiements.

Le principe de base du programme consiste à mettre à disposition de la Banque Centrale de Bolivie (BCB) un fonds en devises destiné à financer des importations en provenance de Belgique (aide liée) ou de n'importe quel autre pays (aide déliée). Dans un régime de contrôle des changes, la BCB vends des BEF (ou USD) aux importateurs boliviens qui en font la demande et quand, par accord avec la Belgique (CMO - *convenio especifico*) un fonds de contre-valeur est constitué, la BCB dépose la contrepartie en Bolivianos ou en devises de ces ventes sur un compte spécial, co-géré avec la représentation locale de la coopération belge dans le cadre du Comité des Partenaires. Ce fonds est destiné à financer des actions de développement selon des procédures définies conjointement. La BCB doit ensuite présenter une liste des importations de biens réalisées, d'origines et de caractéristiques « autorisées »[52], afin de « prouver » que l'appui à la balance des paiements a été utilisé pour les objectifs indiqués.

La première opération (200 mioBEF soit 5 mioEURO) consiste en une aide liée à 100%. Elle est exécutée à partir de 1992 et un fonds de contre-valeur est constitué. Dans la deuxième opération (97,5 mioBEF soit 2,4 mioEURO), 75% des fonds sont liés tandis que les 25% restants peuvent servir pour des importations d'Amérique du Sud ou d'Europe. Exécutée à partir de 1995, elle alimente également un fonds de contre-valeur. La troisième et dernière opération (120 mioBEF soit presque 3 mioEURO) est décidée en 1996, suite à la CM de 1995 au cours de laquelle la délégation belge propose une aide à la balance des paiements d'environ 200mBEF. Un accord spécifique est signé en mars 1998, mais en janvier 1999 le gouvernement bolivien décrète la levée de tout contrôle des changes. Les importateurs peuvent alors acheter leurs devises librement sur le marché, et l'obligation de demander à la BCB le transfert de devises, ainsi que la liste d'importations réalisées n'ont plus de raisons d'être. Dès lors, le système de « contrôle » de

[52] Les armes, le matériel militaire et nucléaire étaient exclues de la liste des importations autorisées.

l'AGCD cesse aussi. L'alternative choisie est de financer directement l'achat de vaccins pour soutenir les campagnes de vaccinations du Ministère de la Santé. Cette aide était déliée et n'a évidemment pas donné lieu à la constitution d'un fonds de contre-valeur.

Un premier processus d'achat, par le biais d'un appel d'offres public international lancée en 1999 (puisqu'il s'agissait d'aide déliée), débouche sur une tentative de corruption (surfacturation des vaccins) et la démission du Ministre bolivien de la Santé. La Belgique bloque le paiement des vaccins qui seront alors financés par le Trésor bolivien. L'opération est reprise en 2000 et une CMO est finalement signée avec la CTB en septembre 2001 pour un montant de 120 mioEURO. Le rapport final de cette prestation remis en juillet 2003 montre que les objectifs sont pleinement atteints en ce qui concernent les campagnes de vaccinations contre la poliomyélite, le DPT pentavalent, la rougeole et la tuberculose. Ce n'est pas le cas de la campagne contre la fièvre jaune, qui ne s'effectue qu'à moitié en raison de retards de décaissements de la part de la DGCD qui entraînent un retard dans l'achat des vaccins et un décalage avec la saison des risques épidémiologiques (les vaccinations ont été faites à contre-temps).

Les impacts des deux premières opérations sont celles des actions financées par les fonds de contre-valeur. Pour la troisième opération, consacrée aux campagnes de vaccinations, l'impact est l'augmentation de la disponibilité en vaccins pour le Ministère de la Santé et la suppression de la dépense budgétaire équivalente à l'achat de ces vaccins. L'analyse plus détaillée de ces impacts n'entre pas dans le cadre de cette évaluation.

Les principales leçons de l'aide à la balance des paiements sont :

- L'aide à la balance des paiements est un mécanisme d'aide rendu obsolète depuis que la Bolivie a abandonné le contrôle des changes. En effet, l'ajustement entre la vente et l'achat de devises s'opère par les taux de change et il n'y a guère de pénurie ou d'abondance artificielles de devises. De ce fait, le mécanisme n'a plus cours actuellement pour la coopération belge.
- Techniquement, les « aides » accordées entre 1992 et 2000 n'avaient pas pour objectif de soulager un déficit temporaire de la balance des paiements, le compte courant de la balance des paiements bolivienne ayant été en déficit sur 22 années entre 1980 et 2003. En réalité, depuis son origine l'appui à la balance des paiements visait à la fois à fournir des devises dans un contexte de pénurie permanente (lié au déficit structurel du compte courant), et à offrir un appui budgétaire « déguisé » par la constitution d'un fonds de contre-valeur destiné à financer des besoins socialement nécessaires en Bolivie. Théoriquement, dans une telle situation, une aide significative peut contribuer à maintenir artificiellement bas le prix des devises en Bolivie et donc aggraver le problème de la balance des paiements au lieu de le réduire[53].

2.3.5.3 Le Fonds de Contre-valeur

Les fonds de contre-valeur sont alimentés par deux sources différentes : (i) opérations d'allégements de la dette extérieure à l'égard de la Belgique (5ème et 8ème allégements de dette)

[53] Le déficit du compte courant de la balance des paiements a été **en moyenne** de 364 mioUS$ par an entre 1992 et 2003, mais sur la même période les réserves nettes de la Banque Centrale ont **augmenté** de 50 mioUS$ par an en moyenne. La contribution de la Belgique de 5 mioEUR au maximum en 1992, est donc assez marginale.

pour environ 8,5 mioEUR ; (ii) deux opérations d'aide à la balance des paiements, pour près de 7,4 mioEUR (cf. 2.3.5.2). Le total des ressources des fonds de contre-valeur s'élève donc à 15,9 mioEUR environ.

En plus des allègements de dettes négociés au club de Paris et obligatoires pour le créancier public, la Belgique a proposé à la Bolivie un mécanisme additionnel de réduction de sa dette : le rachat de titres de la dette bilatérale, en monnaie bolivienne et à un prix de loin inférieur à la valeur nominale (en fait au prix du marché secondaire). La valeur de ce rachat est alors transformée en fonds de contrepartie.

Le mécanisme de création de fonds de contrepartie à partir des aides à la balance des paiements a été décrit en 2.3.5.2.

L'objectif principal de la constitution d'un fonds de contrepartie a été le financement d'infrastructures dans des zones de pauvreté, dont l'impact, au-delà de l'utilité des ouvrages en soi, est aussi de créer du travail temporairement dans leurs zones d'influence. Le dispositif se fondait sur l'idée que ces ressources de contre-valeur en Bolivianos, co-gérées par les belges et les boliviens, permettraient de financer de façon souple des projets et programmes à fort impact.

La gestion des ressources de contre-valeur a posé des problèmes opérationnels aux deux parties. La partie belge gérait ces ressources comme s'il s'agissait de moyens « standards » de la coopération bilatérale : les demandes d'utilisation des fonds étaient transmises à Bruxelles à l'AGCD et la réponse, en général assez tardive, était attendue patiemment. Le gouvernement bolivien a présenté officiellement ses réclamations en plus d'une occasion. En 2000, il est décidé que ces fonds seraient gérés en Bolivie par le VIPFE et l'Ambassade. Actuellement, les fonds de contre-valeur sont gérés par le Comité des Partenaires, composé de représentants du VIPFE, de l'Ambassade et de la CTB, selon les principes de la cogestion. Le Comité décide, depuis l'an 2000, de l'affectation des ressources en fonction de critères de priorité définis conjointement. Une fois les actions approuvées par le Comité, le VIPFE les met en œuvre via sa *Dirección de Contravalor*. Elle élabore une Convention Interinstitutionnelle de Financement (CIF) avec l'organisme exécutant et établit les mécanismes nécessaires au suivi financier et au contrôle du bon déroulement des travaux.

Les ressources des fonds de contre-valeur ont financé :

- Le *Fondo de Desarrollo Campesino (FDC)* ;

La contribution belge au FDC, commencée en 1992, a absorbé la plus grande partie des fonds de contre-valeur et a été en quelque sorte un pari sur une institution bolivienne créée en 1989. Il y avait alors une véritable mode pour des institutions souples travaillant en dehors des structures traditionnelles de l'Etat, baptisées « fonds » et dont l'objectif était d'appuyer le développement rural et les initiatives productives des paysans. Ses activités incluaient le financement d'investissements ruraux et la gestion de lignes de crédit auxquelles ont contribué les ressources des fonds de contre-valeur. Le FDC a raisonnablement bien fonctionné jusqu'en 1997, mais par après et en raison d'erreurs de gestion et de la corruption de quelques fonctionnaires boliviens, plus de 2 mioUSD de la contribution belge ont été « perdus » et font l'objet d'un procès contre les anciens responsables du FDC. Ces dysfonctionnements et la faible qualité de ses actions ont

entraîné la dissolution du FDC en 2001 et le transfert de ses activités au *Fondo Productivo Social* (FPS).

- *Des programmes de micro crédit* pour près de 3,7mUSD par le biais de PROCREDITO, FADES, FIE et IDEPRO

− PROCREDITO, avec un financement approuvé en 1995 (500.000 USD) et dont le remboursement s'acheva en 2000
− FADES, avec un financement approuvé en 1997 pour 1,3 mioUSD pour la gestion du portefeuille de crédits du FSE. FONDESIF tente de récupérer l'apport en capital mais le FADES s'y oppose, défendant une interprétation de la convention qui lui permettrait d'en conserver une grande part.
− FIE, avec un financement approuvé en 1997 pour 750.000 USD et dont la convention établit qu'en cas d'atteinte de certains critères objectifs (ratios d'efficience) l'apport pourrait être capitalisé. FIE est depuis quelques années déjà un *Fondo Financiero Privado* supervisé par la SBEF.
− IDEPRO, avec un financement approuvé en 1997 pour 1,1 mioUSD et dont la convention établit aussi qu'en cas d'atteinte de certains critères objectifs (ratios d'efficience) l'apport pourrait être capitalisé. FIE est depuis également quelques années un *Fondo Financiero Privado* supervisé par la SBEF.

Ce programme peut être considéré comme une réussite dans la mesure où la plupart des objectifs initiaux sont atteints ou en voie de l'être. Trois des quatre institutions appuyées avec les fonds de contre-valeur font partie des réseaux de microfinance qui ont une croissance régulière et qui ont été capables de développer les outils technologiques adaptés pour prêter à de petits emprunteurs. L'enjeu majeur reste le passage d'une concentration en zone urbaine vers davantage de financements en faveur des petits producteurs ruraux, mais certaines institutions innovantes démontrent que c'est tout à fait possible. Les institutions de microfinance représentent maintenant près de 25% du portefeuille de crédit en Bolivie, après moins de 10 ans d'activité.

- *La construction d'infrastructures* (port de Guayaramerin et les infrastructures de protection des berges à Puerto Villarroel, système d'eau potable à Yacuiba, ponts dans la Province Chayanta et trois écoles à El Alto)

− Infrastructures de protection des berges à Puerto Villarroel (1 mioUSD) réalisées entre 1996 et 2001. Il s'agit d'un projet achevé, à l'exception du transfert de biens acquis ou créés pendant l'exécution du projet. Cette question devrait être bientôt réglée en accord avec le gouvernement, même si la réalisation d'un audit de clôture est toujours en suspens.
− La construction et l'équipement d'un complexe portuaire à Guayaramerin (près de 2 mioUSD) réalisé entre 1998 et 2001. Il s'agit également d'un projet achevé, mais ayant aussi des décisions de transfert de propriété de certains actifs en suspens.
− L'adduction d'eau potable à Yacuiba et Pocitos pour 2,5 mioUSD, projet réalisé entre 1998 et 2001 et porté par les municipalités. Les financements sont venus compléter des prêts accordés par le FNDR.
− La construction de trois écoles à El Alto (654.372 USD) entre 2002 et 2004, achevées et opérationnelles ; projet réalisé avec la Municipalité de El Alto.
− La construction de ponts dans la Province Chayanta (Potosi) pour 2 mioUSD: approuvés en 2003 et dont les appels d'offres sont actuellement en cours.

- *Le PLANE* (*Plan Nacional para el Empleo de Urgencia*)

Les contributions au PLANE répondaient à une demande urgente de fonds effectuée en 2001 par le gouvernement bolivien qui souhaitait développer un programme massifs d'emplois non qualifiées (à la façon du FSE à la fin des années 80) mais qui, pour diverses raisons, n'a pas eu l'impact espéré. Le financement approuvé s'est joint aux contributions des Pays-Bas, de la Suède, de l'USAid, de la Banque Mondial et de la CAF. Ces apports ne sont pas toujours parvenus dans

les délais et le programme a été parfois d'une qualité fluctuante, son degré d'efficience étant assez bas comparé à d'autres programmes similaires. Le financement a porté sur :

- 1ère phase en 2002, de 2.348.946 USD (phase close)
- 2ème phase en 2003, de 3.000.000 USD (phase close)
- 3ème phase (pour l'heure, il n'y a qu'une promesse de contribution) pour le financement du programme « Propaís » visant à mettre en place un réseau de protection sociale et qui est en attente d'un financement belge censé provenir de l'improbable récupération des fonds accordés au FDC.

- *Audits et gestion des Fonds*

Les ressources restantes ont été affectées à :

- L'audit du Complexe Portuaire de Guayaramerin: approuvé en 2003, appel d'offres en attente.
- Une contribution au budget de fonctionnement du VIPFE (223.312 USD) approuvé en 2004
- La protection contre les inondations à La Paz (1 mioUSD) approuvé et en cours d'exécution

En conclusion, la constitution de fonds de contre-valeur a été importante en son temps pour faciliter l'affectation des ressources à des actions prioritaires. Toutefois, cet instrument d'aide est devenu obsolète car les mécanismes à l'origine des fonds ont disparu : l'aide à la balance des paiements est devenue un appui budgétaire direct et, depuis HIPC, la Bolivie ne rachète plus de titres de sa dette, ou, si elle le fait, c'est de façon anonyme, directement sur le marché secondaire et à travers des intermédiaires financiers.

2.3.5.4 Karachipampa

Au début des années 70, pendant la dictature de Hugo Banzer et dans un cycle de croissance du prix des métaux, le gouvernement bolivien décide de promouvoir des investissements massifs dans le secteur minier pour traiter la matière première en Bolivie. En réponse à un appel d'offres public lancé par la COMIBOL (la compagnie minière publique) pour la construction d'une fonderie industrielle (plomb, argent, antimoine, bismuth) à Karachipampa, près de la ville de Potosí, un consortium allemano-belge est formé par deux entreprises belges (Mechim et Sidech) et une entreprise allemande (Klöckner).

En mars 1978, le consortium est attributaire du marché et parvient rapidement à réunir un important financement qui lui permettra de construire le complexe métallurgique de Karachipampa. La pierre angulaire du montage financier est constituée par des prêts d'Etat à Etat (PEE), à hauteur de 18,6 mioEURO (en valeur constante de 2004) pour la Belgique et de 80 mioEURO constants pour l'Allemagne. Les prêts sont complétés par des crédits commerciaux garantis par l'Etat (OND) pour 81,4 mioEURO constants côté belge, et par des crédits commerciaux pour 32,7 mioEURO constants côté allemand. Ces financements considérables sont accordés sans analyses de marchés ou de risques rigoureuses, en raison de la volonté des pouvoirs publics de soutenir les exportations belges et allemandes.

Tableau 9 : Coût total de Karachipampa : Financement en millions d'euros constants de 2004[54]

Coût total :	218		**100%**
Financement belge	100		**46%**
• Prêts d'Etat à Etat (PEE)		18,60	8,5%
• Prêts commerciaux garantis		81,40	37,5%
Financement allemand	113		**52%**
• Prêt KfW		40,90	18,8%
• Prêt d'Etat à Etat (PEE)		39,16	18,0%
• Prêts commerciaux		32,74	15,2%
Autres financements	5		**2%**

Source : Elaboré à partir de la documentation consultée

La construction de la fonderie commence en 1980 et s'achève en 1987. Elle est conçue pour traiter plus du double de la production de plomb et d'argent de l'ensemble du territoire bolivien et devait être la plus grande fonderie d'Amérique Latine. Mais entre 1979 et 1991 les cours de l'argent chutent de 55% et ceux du plomb de 44%. La production chute également : en 1986, peu avant la fin des travaux, la production bolivienne de concentré de plomb et d'argent ne représente plus que la moitié de son niveau de 1979. La conséquence est radicale : le site métallurgique de Karachipampa ne fonctionnera jamais. Les adversaires du projet ne manquent pas de faire remarquer que l'investissement a coûté 3 ou 4 fois ce qu'aurait coûté l'achat d'une fonderie similaire en Argentine où ce genre d'usine existe.

Sur les 40,7 mioEURO courants (1.644 mioBEF) de crédits garantis par l'OND, environ la moitié (855 mioBEF courants) a fait l'objet d'un allégement de dette dans le cadre des accords de Paris, entre 1995 et 1998. Sur cet allégement, un peu moins de la moitié est rachetée par l'AGCD et alimente les fonds de contre-valeur pour financer des projets sociaux conjointement sélectionnés par la Belgique et la Bolivie.

Entre le moment où les prêts d'Etat à Etat sont accordés à la Bolivie pour l'achat de biens et services en Belgique pour le compte du consortium Klöckner en 1977, et le moment où est annulée la dernière dette bolivienne liée au projet Karachipampa en 1998, le système des prêts d'Etat à Etat a été profondément réformé en Belgique. Dans les années 70, la décision d'octroyer des prêts de ce type était du ressort de deux fonctionnaires du Ministère des Finances et du Ministère des Affaires Etrangères. Dans les années 80, face à l'augmentation des volumes prêtés, un accord en Conseil des Ministres était exigé mais il n'y avait pas d'examen techniques des dossiers. En 1997, FINEXPO (Comité de Soutien Financier à l'Exportation) est créé et chargé d'analyser techniquement chaque demande et d'émettre des recommandations qui doivent être approuvées par deux Inspecteurs des Finances, par les Ministres concernés puis par le Conseil des Ministres. Cela ne rend pas inconcevable aujourd'hui une décision aussi peu fondée que celle sur Karachipampa, et ne garantit pas que les prêts d'Etat à Etat, qui mobilisent des ressources

[54] Pour simplifier, nous avons converti toutes les devises en euro (1EURO = 40,34 BEF = 1,956 DM) et appliqué l'indice de prix à la consommation en Belgique pour établir les valeurs à prix constants de 2004, en supposant que les prêts ont été accordés en moyenne début 81. Si nous prenons 2004 comme base 100, l'indice des prix équivaut à 48 en 1980 et 52 en 1981, nous l'avons donc arrondi à 50. Pour passer des prix constants au prix courants, il suffit de diviser les chiffres du tableau par deux. Ainsi, les prêts belges d'Etat à Etat pour le financement de Karachipampa atteignirent : 18,6/2 = 9,3 mioEURO courants = 375 mioBEF courants. Si l'on utilise l'indice des prix aux Etats-Unis pour refléter le pouvoir d'achat en Bolivie de ces prêts, les résultats auraient été quasiment identiques.

publiques, soient exempts de pressions de la part d'intérêts privés. Néanmoins, les garanties sur la qualité du processus de décision sont aujourd'hui en Belgique bien plus solides qu'il y a 20 ans.

Les principales enseignements de Karachipamapa sont :

- La confusion entre les intérêts publics et privés peut conduire à des décisions d'investissements désastreuses, sous le prétexte de « contribuer au développement de la Bolivie », où finalement les intérêts privés sont gagnants et les intérêts publics perdants. Le consortium Klöckner a fait des bénéfices substantiels et immédiats grâce aux prêts d'Etat à Etat intégralement utilisés pour financer l'achat de matériels et de services à ce consortium. Les banques privées ayant accordés des prêts garantis par l'Etat en ont perçus les intérêts sans prendre le moindre risque et sans analyser l'investissement qu'elles finançaient.
  La Bolivie s'est endettée de façon absurde, perdant sa crédibilité sur le marché international des capitaux, même si finalement elle obtint l'annulation de la majorité de cette dette. Le coût du projet Karachipampa en termes de dépendance et de conflits internes est encore assez difficile à apprécier[55]. Les contribuables belges font partie des perdants dans l'histoire puisqu'ils ont fini par payer la totalité des PEE, ainsi que les prêts commerciaux garantis, sans aucune contrepartie.
- Le cas de Karachipampa est une illustration très concrète d'un processus d'endettement inadapté dans un pays pauvre, dans lequel la responsabilité d'une dette irrécouvrable est pour le moins partagée avec le prêteur. Il montre aussi que, dans ce cas, l'annulation de dettes est plus un acte de justice que de générosité.

[55] En termes de dépendance, car si le processus d'annulation de la dette bolivienne a certes eut un effet positif à court terme en soulageant les finances publiques, il a aussi marqué le début d'une dépendance croissante à l'égard de l'aide internationale. En termes de conflist internes, car Karachipampa n'étant qu'un cas parmi les nombreux exemples de dysfonctionnement de l'appareil étatique, il a contribué à la crise de confiance envers les institutions publiques.

CHAPITRE III : ANALYSE DE LA COOPÉRATION DIRECTE

3.1 Analyse de la Pertinence

3.1.1 Pertinence de la stratégie belge de coopération

Les critères de pertinence utilisés pour l'analyse de la coopération directe sont les suivants :
La coopération belge… :

- Tient-elle compte des paradigmes actuels de la coopération internationale ?
- Tient-elle compte des politiques d'aide au développement élaborées par les autorités politiques belges ?
- Tient-elle compte du cadre que constituent les stratégies boliviennes de développement ?
- Tient-elle compte des priorités boliviennes pour le développement, entendu au sens large ?
- S'est-elle associée aux mécanismes boliviens existants de définition de la politique de développement ?
- Applique-t-elle des critères de priorités sectoriels et géographiques dans ses interventions ?

3.1.1.1 Les Paradigmes de la Coopération Internationale

Les paradigmes actuels de la coopération internationale ne sont explicitement mentionnés qu'à partir de 2001 dans les documents de la coopération belge en Bolivie (rapports des Attachés, Plan Stratégique, Programme Indicatif de Coopération). Il est principalement fait référence aux Objectifs du Millénaire, mais sont aussi mentionnés le *Comprehensive Development Framework* (CDF) de la Banque Mondiale, et les accords HIPC I et II qui financent en partie le programme de lutte contre la pauvreté en Bolivie. Si les grandes réunions thématiques telles que Rio, Copenhague ou Pékin ne sont pas mentionnées avant 2001, on ne constate aucune contradiction entre les conclusions de ces réunions et les orientations de la coopération belge en Bolivie dans la décennie 1990. Signalons que la Déclaration de Paris, adoptée à l'issue du Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide au Développement (28 février-2 mars 2005), et signée par le Ministre belge de la Coopération au Développement, constitue pour la Belgique un défi particulier qui sera analysé plus en détail au 3.3.4 ci-après.

3.1.1.2 Politiques d'Aide au Développement des Autorités Politiques Belges

Les politiques d'aide au développement définies par les autorités politiques belges se reflètent dans les actes des différentes Commissions Mixtes. Les approches belges en la matière ont été détaillées dans le chapitre I. Nous nous limiterons ici à trois commentaires :

1. La CM de 1992 introduit le principe de la cogestion, qui n'a jamais été appliqué tel qu'il était proposé, car il allait au-delà de ce que l'administration de l'AGCD était alors disposée à accepter et la SIPFE n'avait pas les capacités institutionnelles de le mettre en œuvre avec les moyens dont elle disposait alors. Le modèle de cogestion proposé correspondait à une

stratégie semble-t-il trop innovante pour son temps et sans véritables instruments adaptés pour sa mise en œuvre.

2. La CM de 1995 marque une évolution importante de la coopération, en donnant la priorité aux interventions au profit des pauvres. Cette orientation sera réaffirmée lors de la CM de 2000 par de nouvelles priorités géographiques et se concrétisera à partir de 2003 lors des premières identifications du nouveau programme. Toutefois, cette « nouvelle » approche ne signifie pas pour autant l'abandon de la stratégie antérieure d'intervention dans des zones au potentiel productif élevé, ainsi que le démontre le projet PRODISA, formulé une première fois en 1998 puis une seconde fois en 2001.
3. Certaines décisions politiques, comme le développement de projets « intégrés » prônés lors de la CM de 1995, n'ont pas été traduites dans la réalité des interventions . C'est ainsi que les projets menés simultanément dans les provinces de Ichilo et Sara (PSRIS en santé, PRODISA-« développement rural » et PRODISA-« assainissement de base ») ont été exécutés de façon indépendante et n'ont pas constitué un « programme intégré » même si quelques activités coordonnées ont bien eu lieu ponctuellement,. Ce cas illustre une situation où une décision politique traîne tellement à être mise en œuvre qu'elle est obsolète lorsqu'elle est enfin appliquée..

3.1.1.3 Cadres établis par les Stratégies Boliviennes de Développement

La tradition bolivienne d'élaborer de nouvelles stratégies nationales ou sectorielles à chaque changement de gouvernement, voire parfois lors de simples renouvellements d'autorités de niveau moindre, ne permet pas aisément à la coopération internationale de suivre le rythme des changements et d'adapter ses propositions d'intervention aux besoins ou priorités affichées dans les documents stratégiques présentés par les autorités boliviennes. Concernant la Belgique, le cadre des interventions est donné par le Plan Stratégique et le Programme Indicatif de Coopération, préparés pour des périodes de quatre à cinq ans. Les CM qui les déclinent en actions et dispositifs ont à priori la même périodicité. Il faut signaler en outre que les temps d'élaboration et de validation de ces documents n'ont pas toujours coïncidé avec les moments où le contenu des stratégies était divulgué par les autorités boliviennes.

Les documents officiels stratégiques les plus significatifs pour la coopération internationale pendant la période d'analyse ont été : la *Estrategia Social Boliviana* (1992), le *Plan General de Desarrollo Económico y Social* (PGDS, 1993), la *Estrategia Boliviana de Transformación Productiva del Agro* (ETPA, 1996), la *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza* (EBRP, 2001) dans ses différentes versions, la *Estrategia Nacional de Desarrollo* (END, 2004) et la *Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario Rural* (ENDAR, 2004).

Entre 1992 et 2000, les documents officiels belges ne font pas mention de ces stratégies boliviennes[56], bien que celles-ci intègrent un ensemble d'évolutions majeures dans le système institutionnel de l'Etat bolivien (dont la participation populaire et la décentralisation). Cela ne veut pas dire qu'elles aient été ignorées ou que certaines opérations aient été à leur encontre. Néanmoins, il ne serait pas exact non plus d'affirmer que la coopération belge ait organisé sa coopération dans les années 90 en fonction des priorités et stratégies formulées par les pouvoirs publics boliviens. A partir de 2001, l'initiative HIPC et les processus de PRSP (*Poverty*

[56] Par contre, les rapports internes des Chefs de la Section de Coopération Belge les mentionnent, parfois très en détail.

Reduction Strategy Paper), issus d'accords multilatéraux et ayant des implications pratiques en Bolivie, deviennent le cadre de référence pour les actions de l'ensemble des bailleurs (Belgique y compris). Les différents documents stratégiques belges et les rapports des responsables de la coopération belge en Bolivie mentionnent ainsi la EBRP comme cadre général de leurs interventions. Il n'est cependant pas difficile de respecter ce cadre : l'EBRP étant, comme l'ont montré plusieurs évaluations qui lui sont consacrées[57], si générale et si large que tous les programmes soutenus par la coopération internationale en Bolivie pourraient y trouver leur place.

Quoi qu'il en soit, les donateurs et bénéficiaires de l'allégement de dette HIPC sont engagés dans un processus PRSP, paradigme incontournable de la coopération internationale depuis l'an 2000. En principe, le processus commence par la préparation, combinant analyses et démarches participatives, d'une stratégie de réduction de la pauvreté. Celle-ci est alors validée par les instances dirigeantes du Fonds Monétaire International et de la Banque Mondiale., Ses dispositions engagent mutuellement le gouvernement bénéficiaire et les bailleurs de la coopération internationale. Le graphique suivant illustre les relations en jeu. Le gouvernement met en œuvre les politiques, programmes et investissements inscrits dans la stratégie et produit des rapports de suivi devant servir à évaluer et réajuster périodiquement la stratégie en fonction des leçons apprises pendant sa mise en œuvre. L'objectif est que le PRSP constitue ainsi un cadre de moyen ou long terme qui permette une plus grande stabilité et efficacité des politiques de lutte contre la pauvreté au niveau national.

Graphique 10

En parallèle (à droite du schéma), la coopération internationale s'engage à soutenir la stratégie par des dons, des prêts préférentiels ou autres instruments d'appui. Le FMI, à travers la *Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (Poverty Reduction and Growth Facility)*, appuierait des programmes financiers favorisant la croissance économique, condition indispensable pour réduire la pauvreté, et s'assurerait que les politiques de croissance soient bien orientées au bénéfice des plus pauvres. La Banque Mondiale soutiendrait le processus PRSP par des prêts préférentiels plus souples (PRSC - *Créditos Programáticos para la Reducción de la Pobreza*), accordés de façon récurrente tant que le pays bénéficiaire aura besoin de soutien dans ses efforts de réduction de la pauvreté. Ces crédits seraient versés sous la forme d'aide budgétaire, pour préserver ou consolider les postes budgétaires destinés au financement d'actions

[57] Entre autres, « *La Estrategia Boliviena de Reducción de Pobreza : ¿Una Nueva Brillante Idea?* » Kristin Komives, Juan Carlos Aguilar et al., Institut d'Etudes Sociales, La Haye – Pays-Bas, 2003

de réduction de la pauvreté dans des contextes de restrictions budgétaires. D'autres organismes multilatéraux et des agences bilatérales s'engageraient à orienter leurs efforts en fonction de la stratégie de réduction de la pauvreté du pays. Le processus PRSP exige une attention constante de tous les acteurs concernés, en vue de la réduction de la pauvreté, et une coordination plus importante au sein de la coopération internationale et entre celle-ci et le gouvernement.

Dans la pratique en Bolivie, le processus PRSP ne s'est pas déroulé ainsi pour toute une série de raisons dont le fait que, la plupart des acteurs ne connaissaient pas l'EBRP un an après avoir été approuvée et bien que la majorité des politiques et actions qui y figurent soient encore d'actualité, voire pour certaines en partie mises en œuvre. Mais surtout le processus PRSP n'a pas résisté à l'instabilité socio-politique de la Bolivie, en particulier depuis 2003. Autant que faire se peut dans un tel scénario, la coopération a maintenu le processus PRSP comme cadre de référence de ses interventions, malgré ses limites.

La proposition de PIC de janvier 2005 mérite une mention particulière : cherchant à démontrer sa pertinence au regard des stratégies au plan international et national, le PIC fait amplement référence aux Objectifs du Millénaire, à la *Estrategia Nacional de Desarrollo 2005-2015* (END), que le gouvernement a présenté comme un document de travail pour la coopération internationale, à la *Política Nacional de Salud 2004-2007* dans le domaine de la santé, à la *Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario* (ENDAR) dans le domaine agricole (avec une attention particulière pour les filières). Ainsi, ce PIC est d'une grande pertinence par rapport aux documents officiels boliviens sur les stratégies de développement actuelles.

Il faut toutefois regretter à nouveau le manque de continuité accordée aux politiques publiques et cadres stratégiques élaborés par les gouvernements boliviens successifs : le Plan Stratégique du Bureau des Attachés mentionne à plusieurs reprises l'EBRP tandis que le PIC, produit un an plus tard, se réfère constamment à l'END, bien que ce document n'ait pas encore été validé par le gouvernement bolivien.

3.1.1.4 Priorités boliviennes en termes de développement (au sens large)

Le VIPFE est l'institution bolivienne chargée de préparer la négociation des moyens et politiques avec la coopération internationale. La tendance depuis déjà quelques années est de tenir des réunions bilatérales annuelles avec chaque donateur, où le portefeuille d'actions en cours est passé en revue pour apprécier leur déroulement et l'atteinte des objectifs attendus. Les pays donateurs y présentent leurs propres approches politiques et le VIPFE présente la politique du gouvernement bolivien. Ces réunions sont préalablement préparées avec les services locaux des pays donateurs pour éviter toute surprise et de trop grandes différences entre les positions des uns et des autres. Ces réunions servent enfin à affecter des ressources aux secteurs prioritaires. La préparation des opérations spécifiques est ensuite à la charge des institutions exécutantes identifiées par le gouvernement bolivien par l'intermédiaire du VIPFE. Les Pays-Bas, la Suède, la Suisse et le Danemark figurent parmi les donateurs qui ont adopté cette modalité annuelle de concertation et de négociation. Dans le cas de l'Allemagne, le principe est le même, sauf que les réunions intergouvernementales se tiennent tous les deux ans. Les pays qui conservent le mécanisme de la Commission Mixte sont l'Espagne (tous les trois ans) et la Belgique (tous les quatre ans en moyenne).

Ainsi que l'indiquent clairement les actes des CM avec la Belgique entre 1990 et 2000 et la façon dont elles ont été préparées, la coopération belge n'a en général que peu tenu compte des priorités défendues par le gouvernement bolivien. Comme l'affirme un fonctionnaire du VIPFE : « Dans les CM, la Belgique arrive avec des thèmes déjà définis, qui ne l'ont pas toujours été de façon conjointe ». Certaines demandes boliviennes, comme la simplification administrative de la coopération belge, une plus grande autonomie des représentants locaux de la coopération, ou la prise en compte du programme de réformes démarré en 1994, n'ont jamais reçu de suites ou seulement dix ans après, comme lorsque a été accordée une autonomie locale dans la gestion du Fonds d'Etudes et des Fonds de Contre-valeur.

Il existe cependant des exceptions de taille à cette attitude : la coopération belge en Bolivie a été l'une des pionnières en matière d'allégement de la dette extérieure en la convertissant en partie en fonds de contre-valeur, et en matière d'aide budgétaire par l'appui à la balance des paiements. Dans ces deux cas, la coopération belge a proposé des outils adaptés à des besoins urgents du gouvernement bolivien. Il en a été de même pour l'aide budgétaire de 2003, même si pour diverses raisons sa mise à disposition a pris un certain temps[58].

Quant aux projets, certains n'avaient ou n'ont qu'un lointain rapport avec les priorités nationales, ce qui devrait en réduire la durabilité. C'est le cas, par exemple, du projet de navigabilité des fleuves Ichilo et Mamoré qui, tout en étant fondé sur un énorme potentiel de développement du bassin amazonien en Bolivie, ne répondait pas aux priorités politiques du moment. Ce pourrait être le cas également du projet de développement alternatif du Chapare, décidé par le Secrétaire d'Etat Reginald Moreels lors de sa visite en 1996, mais qui n'avait pas été discuté lors de la CM de 1995 et ne figurait pas dans les priorités politiques boliviennes concernant la zone d'influence du projet jusqu'en 2001. Ceci explique peut-être que sa formulation n'ait eu lieu qu'en 2005, dix ans après sa première identification.

A l'inverse, d'autres projets, par exemple ceux concernant la santé (PSRIS, CENETROP et SILOS), se sont très bien intégrés aux institutions et priorités locales, avec de clairs résultats en termes d'appropriation, même s'il y a eu aussi des difficultés inhérentes à cette intégration, comme une politisation excessive et l'instabilité du personnel.

Globalement, il semble que la coopération belge tienne aujourd'hui davantage compte des priorités boliviennes, peut-être en raison des évolutions récentes de la coopération internationale dont la tendance est à l'harmonisation et au rapprochement d'avec les réalités locales. C'est au moins ce qui transparaît des divers documents (rapports, Plan Stratégique, PIC) élaborés ces dernières années par le Bureau des Attachés.

Les priorités du gouvernement bolivien s'imposent à la coopération internationale quand celui-ci présente des propositions claires et concrètes et qu'il dispose des capacités de négociations suffisantes[59]. Dans le cas contraire, il n'est pas surprenant que ce soient les propositions belges qui s'imposent, comme cela est souvent arrivé.

---

[58] Tous les pays intervenants dans l'aide budgétaire en 2003 (y compris les Etats-Unis) ont accordé des appuis non ciblés. La Belgique seule, contre l'avis du Bureau des Attachés, insista pour que l'aide soit ciblée, ce qui provoqua d'interminables débats (que cibler ?) ayant finalement peu de sens étant donné la fongibilité de l'aide.

[59] Il s'agit d'une observation partagée non seulement par le VIPFE mais aussi par d'autres acteurs de la coopération comme la Banque Mondiale, et que l'évolution du SIPFE illustre également.

3.1.1.5 Liens avec les mécanismes institutionnels de définition de la politique de développement en Bolivie

Sur les vingt dernières années, au moins trois périodes caractérisent les définitions des politiques de développement en Bolivie, et les mécanismes institutionnels de coordinations de la coopération internationale (présentés supra au 2.5.1). D'abord, entre 1987 et 1993, ces politiques sont perçues comme n'étant qu'indicatives et le gouvernement bolivien ne met pas en place d'incitants spécifiques afin que la coopération internationale les soutiennent. Les améliorations portent plutôt sur les mécanismes de circulation de l'information et de suivi des décaissements, au travers d'outils développés par le gouvernement et adoptés par la coopération, y compris belge.

Entre 1994 et 1997, le gouvernement bolivien définit un ensemble de politiques publiques et développe des mécanismes d'orientation et de coordination concernant les thèmes et modalités de la coopération internationale en Bolivie.. Ces efforts pour une coordination de la coopération internationale plus active et plus en phase avec les intérêts nationaux se sont traduits par une amélioration de l'exécution des ressources externes et une progression significative de la qualité des projets. Bien que la plupart des agences de coopération se soient associées à cette dynamique[60], la coopération belge a conservé sa démarche de travail, relativement isolée du reste des bailleurs et des principales réformes en cours à l'époque.

Finalement, pendant la troisième période, entre 1998 et 2004, les intentions affichées s'imprègnent du cadre des CDF de la Banque Mondiale et du *Nuevo Marco de Relacionamiento de la Cooperación* bolivien. Mais dans les faits la coopération internationale reprend un rôle plus interventionniste, intervenant en véritable co-décideur dans les processus de décisions, et orientant ses ressources selon ses propres initiatives et intérêts. La coordination des bailleurs en Bolivie devient plus formelle et visible alors qu'en réalité les comportements individualistes de chaque bailleur se renforcent. La coopération belge n'échappe pas à cette tendance et, tout en participant plus activement aux instances d'information et de coordination mis en place par les gouvernements successifs, elle consolide sa démarche traditionnelle de développement d'initiatives propres.

3.1.1.6 Priorités sectorielles et géographiques

Avant 2000, la coopération belge donnait *de facto* la priorité à l'axe Cochabamba – Santa Cruz et au secteur de la santé, mais sans que ces priorités ne constituent une stratégie bien définie et justifiée. L'émergence du principe de lutte contre la pauvreté conduit la CM de 2000 à accorder la priorité aux régions pauvres et rurales du pays, comme les provinces de Chayanta et Oropeza dans les départements de Potosí et Chuquisaca, et, dans le secteur urbain, la ville de El Alto. Si le choix des deux provinces méridionales répond bien aux critères simples de pauvreté, il ne prend pas en compte la dynamique démographique en cours en Bolivie et ses tendances à la concentration des migrations vers des régions au potentiel productif plus important, comme les départements de Santa Cruz, Cochabamba et Tarija. Des interventions de la coopération internationale dans ces dernières régions pourraient avoir un impact sur la pauvreté plus

[60] Pays-Bas, Danemark, Suède et Allemagne parmi les coopérations bilatérales les plus importantes, BID et Banque Mondiale pour le multilatéral, orientaient en ce sens la coordination au sein de la *Mesa de Donantes*.

déterminant que des améliorations des services et de la production dans des zones sans dynamique de croissance. Les avantages comparatifs de la coopération directe par rapport aux ONG sont également discutables dans des zones d'altitude à faible densité de population, du fait des coûts fixes élevés associés à ce type d'interventions[61]. Dans le Nord de Potosí, d'autres coopérations ont mené des expériences riches d'enseignement qui auraient pu être mises à profit, comme par exemple celles de la GTZ avec son programme de modernisation (PADEP) et de développement rural (PDR), de Danida et de son programme en faveur des peuples indigènes, et de plusieurs ONG (Medicus Mundi, Proyect Concern International, World Vision). En général, plus le taux de pauvreté est important, plus un certain équilibre entre les moyens de la coopération et les ressources et capacités locales devrait être recherché.

En termes sectoriels, dans le cadre du projet à El Alto par exemple, la coopération belge a bien été attentive aux leçons acquises dans le renforcement des systèmes locaux de santé, thème sur lequel la coopération belge a mené des expériences intéressantes qui pourraient être utiles au développement de la Bolivie.

Par le passé, certains projets se sont essayés à une utilisation systématique de l'expérience belge dans certains domaines spécifiques du développement. Ce fût le cas des projets de navigation fluviale de Ichilo-Mamoré et de l'appui à la *Contraloría General de la República*. Ces deux projets démontrent qu'une expérience acquise dans d'autres lieux et parfois, à d'autres moments, requiert un processus d'adaptation pour que sa transposition s'avère efficace.

3.1.2 Pertinence des pratiques de la Coopération Belge en Bolivie

3.1.2.1 Degré de Décentralisation et d'Autonomie

L'analyse du processus de définition des orientations générales et de préparation des interventions montre que la coopération belge en Bolivie continue d'être un des acteurs les plus centralisés. Cette opinion est partagée par la contrepartie bolivienne et par d'autres agences de coopération, qui signalent que « lorsque la Belgique participe à des actions en commun avec d'autres donateurs, la centralisation des décisions y impose des délais de décision bien plus longs que pour d'autres coopérations ». C'est le cas, par exemple, de l'aide budgétaire de 2003 qui a tardé 10 mois à se concrétiser, ou encore de l'apport belge au Basket Funding du *Defensor del Pueblo* qui n'a été effectif que deux ans après l'engagement d'y contribuer. Le problème n'est pas nouveau : il a été soulevé par les autorités boliviennes depuis la CM de 1992 et le refus de Bruxelles de valider certaines décisions prises localement, après concertation entre les parties est une source constante de frustrations pour les acteurs locaux[62]. C'est un problème remarqué au niveau international : il s'agit en effet d'un des thèmes sur lesquels insiste la Peer Review de la coopération belge du CAD (Comité d'Aide au Développement de l'OCDE) en 2001. Dès lors, la Déclaration de Paris de mars 2005, constitue un véritable défi à la coopération belge, car les signataires de la Déclaration, dont la Belgique, « s'engagent à entreprendre des actions concrètes et effectives pour éliminer les obstacles [à l'efficacité], parmi lesquels l'insuffisante délégation de pouvoir aux acteurs de terrain des bailleurs… ».

[61] Si les coûts des formulations à Chayanta reflètent les éventuels coûts fixes de l'exécution future de ces prestations, il y aurait des raisons de s'inquiéter de leur efficience.

[62] Ces sentiments de frustration ne sont pas exclusifs de cette période 2001-2004. Se référer par exemple au rapport annuel du Chef de la CSB en 1994.

Dans le chapitre suivant, les cas des coopérations néerlandaise et suédoise seront présentés comme exemples pertinents de processus progressifs de décentralisation.

En Bolivie, l'amélioration progressive de l'autonomie des acteurs locaux (Bureau des Attachés et VIPFE) est illustrée par la décision de la Commission Mixte de 2000 qui confie la gestion des Fonds de Contre-valeur et du Fonds d'Etudes au Comité des Partenaires.

Il existe aussi d'autres éléments de décentralisation dans la coopération belge. Une fois qu'une intervention est en phase d'exécution, il est assez simple d'apporter des modifications à certaines orientations du projet et même de procéder à des réaffectations budgétaires, avec le seul accord de la SMCL. La mobilisation de fonds du projet SILOS pour l'achat de vaccins contre la fièvre jaune à Santa Cruz ou de ceux du projet de santé publique et médecine tropicale à Cochabamba pour des médicaments pour la Leishmaniasis sont à ce titre de bons exemples. De la même façon, PRODISA, projet initialement « facilitateur » qui a démarré avec une unité d'exécution de 8 personnes, est devenu en deux ans un projet « d'exécution » avec une équipe de plus de 40 personnes. Il y a donc bien une flexibilité importante[63] dans l'exécution des projets de développement. Le rapport de formulation et le Document Technique Financier ne constituent pas des « Bibles » mais bien des documents de référence. Toutefois, cette souplesse n'est pas la conséquence d'une volonté politique mais plutôt d'un système de gestion de la coopération belge fondé sur les moyens (contrôle ex-ante) et non sur les objectifs et résultats (contrôle ex-post). Etant donné son importance stratégique, le thème de la décentralisation sera détaillé dans le chapitre IV.

3.1.2.2 Les ressources de la coopération s'intègrent-elles au budget de l'Etat bolivien ?

Les ressources provenant de la coopération belge n'ont pas été intégrées directement, sous forme d'aide budgétaire, aux comptes du *Tesoro Nacional*, sauf dans le cas d'une contribution spécifique accordée en 2003 pour 2,5 mioEURO. Les contributions aux programmes et projets exécutés par des institutions publiques boliviennes sont cependant intégrées au processus budgétaire, puisque les institutions publiques exécutrices de ressources de la coopération doivent inscrire au budget national leurs revenus et dépenses liées à cette source de financement, ainsi que les moyens mobilisés par la contrepartie bolivienne. Le modèle de cogestion impose, presque inévitablement, un système de préfinancement et non de remboursement[64].

Les fonds des programmes et projets financés par la coopération belge transitent par des *cuentas fiscales* (comptes ouverts auprès de la BCB au titre du projet). Ces comptes disposent toujours de deux signatures, l'une pour la partie belge (la CTB depuis 2001), l'autre pour l'institution bolivienne exécutante. Il est donc curieux de constater des retards dans la restitution au VIPFE d'informations sur les décaissements et même quelques différences entre les données de la CTB et celles du VIPFE quant aux décaissements réalisés[65].

[63] Comme le démontre l'exemple de PRODISA, la souplesse de l'exécution ne donne pas systématiquement des résultats positifs. Dans ce cas, ce qui est positif, c'est l'introduction du principe de subsidiarité, plus que son application.

[64] Le système de remboursement est parfois pratiqué quand les décaissements de la coopération transitent par le trésor public. Celui-ci accorde des avances au projet qui lui sont remboursées par le bailleur sur présentation de justificatifs des dépenses.

[65] L'évaluation semble avoir eu un rôle catalyseur dans la résolution de ces différences, des exercices d'harmonisation de ces chiffres ayant été menés en urgence pendant la durée de l'étude.

3.1.2.3 La Coopération est-elle flexible?

La flexibilité s'entend dans ce cas comme la capacité à s'adapter aux situations nouvelles ou à d'éventuelles modifications, à la demande des autorités boliviennes, aux programmes ou projets en préparation ou aux accords négociés dans le cadre des CM, du fait d'évolution du contexte ou de changements de priorités nationales. Cette flexibilité semble également nécessaire lorsque le pays bénéficiaire subit des crises aiguës et soudaines, à la suite d'événements non prévus (catastrophes naturelles ou autres), qui requièrent des moyens distincts de ceux initialement négociés et qui puissent être disponibles facilement. Introduire de la flexibilité suppose parfois avoir la capacité de s'écarter des normes ou pratiques en vigueur, par exemple par le biais de comptes bancaires spéciaux ou d'institutions au statut légal innovant.

La capacité de la coopération belge à répondre à des demandes justifiées de changements dans les projets (parce que les conditions initialement prévues ont évolué ou parce que les priorités locales ont été révisées) est relativement limitée pendant la phase de pré-investissement (entre la décision en CM et le premier décaissement). Dans le passé, cette capacité était quasiment nulle et ne l'était pas davantage pendant la phase d'exécution. La règle était de considérer que ce qui avait été signé demeurerait valable, quels que soient les changements intervenus. L'attitude de la SCB était alors : « il vaut mieux ne même pas songer à modifier ce qui est programmé et encore moins à en faire la demande à Bruxelles ».

De nos jours, il y a de meilleures dispositions, une plus grande flexibilité, et un dialogue de bon niveau entre l'Ambassade et les autorités nationales. Toutefois, la mise en œuvre des accords ou les consultations sur d'éventuelles modifications subissent encore la lenteur des processus de décision des parties belges concernées[66]. Le cas du Basket Funding du *Defensor del Pueblo* illustre cette lenteur,, la Belgique ayant été le dernier des sept donateurs contribuer au fonds. Il semble que le délai nécessaire à certaines décisions provient des difficultés de la DGCD à Bruxelles à concilier les exigences de certaines normes belges (par exemple l'obligation d'approbation préalable des dépenses par l'Inspecteur des Finances) et les réalités diverses et variées du terrain, en constante évolution[67].

Au contraire, une fois que les ressources ont été décaissées, l'exécution des programmes et projets est plutôt souple (cf. 1.2.1). La flexibilité tient alors au mode de gestion de la coopération belge (contrôle ex-ante et difficultés à assurer le suivi des projets) et à la forte concentration du pouvoir de décision : les directeurs de programmes ou projets sont les responsables ultimes des ressources qui leur sont confiées, et peuvent dès lors en disposer comme ils l'entendent. Pour résumer, le processus de pré-investissement (identification et formulation) se caractérise par une relative rigidité, et celui de l'exécution par une relative flexibilité (comme le démontrent les cas de PROMIC et PRODISA détaillés ci-avant).

[66] Un récent rapport de la CTB sur l'état du portefeuille de projets en exécution indiquait : « D'une manière générale, le processus de préparation des prestations bilatérales belges est caractérisé par une lenteur excessive ; ce point de vue est partagé par tous les acteurs du développement présents en Bolivie : belges, boliviens et internationaux ».

[67] Ces délais peuvent aussi être en partie dus, comme dans le cas du *Defensor*, aux hésitations de la D1 de la DGCD entre approuver l'intervention en tant que projet ou dans le cadre d'une aide budgétaire, les modalités n'étant pas les mêmes. Au bout de quelques mois de débats, l'option « projet » fût retenue.

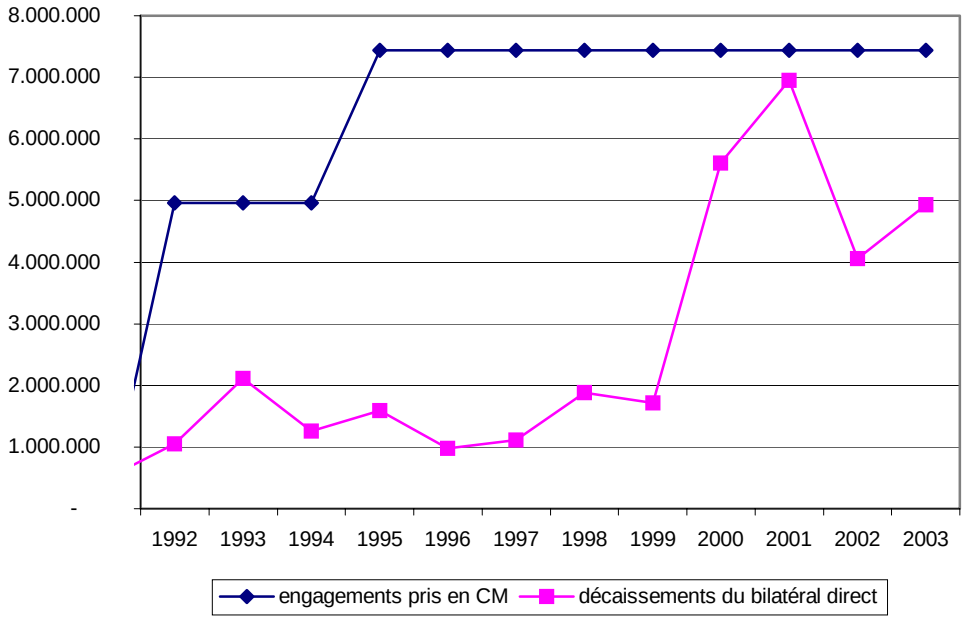
3.1.2.4 La Coopération est-elle prévisible et respectueuse de ses engagements?

En principe, les accords en CM déterminent les interventions de la coopération bilatérale directe et donnent un montant indicatif global de financement. Ces accords constituent des objectifs clairs pour chacune des parties, même si une certaine souplesse dans les détails de leur application est indispensable.

Le graphique ci-dessous donne les montants indicatifs annuels accordés lors des CM de 1992 (5 mioEuro), de 1995 et 2000 (7,44 mioEURO chacune[68]). On remarque qu'il n'y a pas de corrélation entre les engagements indicatifs et le niveau d'exécution. La ligne symbolisant les décaissements n'est jamais au-dessus de celles des engagements et en 1996 ces derniers sont presque 8 fois supérieurs aux montants décaissés. On remarque également qu'à partir de 2000 la distance entre les deux lignes se réduit considérablement, bien que la différence reste importante.

Les accords en CM[69] pourraient servir de base pour planifier les décaissements de la coopération belge qui, en ce sens, est peu prévisible. La coopération remplit ses engagements en termes d'interventions à financer mais la durée de celles-ci demeure imprévisible. Au niveau des affectations budgétaires globales, on ne peut pas considérer que les « engagements indicatifs » aient en réalité engagé ou indiqué quoi que ce soit de précis.

Graphique 11: Coopération bilatérale directe : engagements indicatifs et décaissements- en EURO courants



Source : Elaboré à partir des données du Service Statistique de la DGCD.

[68] Les accords de la CM de 1989, hors de la période évaluée, n'ont pas été retenus.
[69] Le modèle de la Commission Mixte sera traité au chapitre suivant.

Quant aux projets pris individuellement, tant les actions exécutées que les décaissements sont prévisibles, mais seulement une fois que la formulation est finalisée. Dans les étapes antérieures, les accords obtenus localement peuvent être remis en cause par la DGCD à Bruxelles, ce qui confère un degré d'incertitude au processus. Quand les accords sur le terrain sont le fruit de longues négociations avec l'ensemble des parties concernées (le gouvernement national, mais aussi parfois les gouvernements locaux et la société civile), revoir ces accords ou simplement ne pas les respecter peut avoir des conséquences imprévisibles sur le déroulement futur du projet, sur son degré d'appropriation et sur la participation (financière ou autre) des bénéficiaires[70].

Enfin, le principe juridique de l'annualité du budget de l'Etat ne peut constituer un argument pour justifier le caractère peu prévisible de la coopération belge. Il est évident que la grande majorité des dépenses de l'Etat belge est prédéfinie et prévisible (le paiement des pensions par exemple).

3.1.2.5 La coopération se caractérise-t-elle par des conditionnalités ?

Avant 1995, les principales conditions imposées par la coopération belge provenaient de la pratique de l'aide liée[71]. Mais conformément aux recommandations du CAD et à l'évolution générale de la coopération au développement, ces clauses disparaissent peu à peu. Il n'y a actuellement aucune condition relative aux programmes et projets qui soit imposée par la coopération belge, à l'exception (et ce n'est pas mineur) de l'obligation faite à la Bolivie de s'aligner sur le modèle belge de cogestion et notamment sur le système PRIMA (ce dernier a été élaboré pour régir les relations entre la DGCD et la CTB). Au-delà de cet aspect, la perception de la contrepartie bolivienne est que la coopération belge n'impose pas de conditions préalables excessives et ne provoque pas de retards liés aux conditions de gestion de projets. Cela est aussi en partie dû au fait que, dans la pratique, le responsable belge est chargé des ressources financières, des décisions clés et des relations avec la CTB ou l'Ambassade, tandis que la partie bolivienne participe plutôt aux décisions techniques et à la cogestion des fonds (par le système des comptes à double signature).

Il faut cependant noter que la création d'institutions parallèles chargées de l'exécution des ressources (unités exécutantes) pourrait être une façon d'éviter des conditionnalités plus sévères mais qui deviennent inutiles dès lors qu'une instance belge ou un garant équivalent veille aux aspects sensibles du projet. Le besoin de faire appel à des coopérants belges ou à des experts internationaux dans les projets financés par la coopération belge peut aussi être considéré comme une forme de conditionnalité.

[70] L'un des défis posés par la décentralisation est celui de l'application du principe de subsidiarité sans délaisser le contrôle de qualité.

[71] Le projet Ichilo-Mamoré, qui importait tout matériel de Belgique, et le Fonds d'Etudes, qui donnait initialement la priorité aux entreprises ou institutions belges ou belgo-boliviennes dans l'attribution des prestations, constituent des exemples d'aide liée.

3.1.3 Pertinence des Programmes et Projets

3.1.3.1 Compatibilité des projets avec les politiques de l'Etat bolivien

Il n'y a aucune incompatibilité flagrante entre les interventions financées par la coopération belge en Bolivie et les politiques menées par le gouvernement bolivien, ce qui ne signifie pas que ces dernières aient été systématiquement prises en compte dans le passé.

3.1.3.2 Degré de compatibilité des projets avec les priorités et principes de la coopération belge en Bolivie

Tous les projets analysés reflètent les priorités et les principes de la coopération belge en Bolivie et naturellement leurs évolutions. Par exemple : de la priorité aux régions possédant un fort potentiel productif à l'attention portée aux régions les plus pauvres, ou l'orientation en faveur de projets ruraux intégrés (multisectoriels) au lieu de concentrations sectorielles ciblées. En général, les principes de la coopération belge sont assez ouverts pour accueillir une large gamme de projets. Par exemple : le projet d'appui à la *Contraloría General de la República* fût justifié *a posteriori* (mais avec raison) comme une contribution au « renforcement de la société », que la nouvelle loi belge relative à la coopération internationale définissait comme l'un des cinq secteurs prioritaires.

3.1.3.3 Degré de compatibilité avec les besoins et priorités des bénéficiaires ciblés

Les programmes et projets exécutés sont compatibles avec les **besoins** des différents groupes cibles identifiés. En ce qui concerne la coopération financière, la cible peut être définie comme étant l'état des finances publiques et les moyens ont ainsi contribué à la gestion des déficits de liquidités du *Tesoro Nacional* et des restrictions aux devises causées par les déficits de la balance des paiements. Quant à la coopération au développement rural, elle a amélioré les conditions de production et les niveaux de revenus dans ses zones d'intervention pendant la durée des interventions. Dans le domaine de la santé, les actions ont permis le développement de plusieurs modèles de services de santé, en bénéficiant d'expériences antérieures. Parfois, la formulation des projets (en santé par exemple) s'est déroulée de façon participative, avec une bonne identification des besoins et donc de plus grandes chances de durabilité. Les projets scientifiques sont aussi pertinents dans la mesure où ils répondent aux besoins de cette partie de la population (les services de santé) qui combat les maladies tropicales,.

Mais en résumé, il est assez difficile d'établir si les projets sont compatibles avec les **priorités** des bénéficiaires, car en général ces priorités ne sont ni identifiées ni analysées[72].

[72] Près de 20 ans d'expérience en planification participative en Bolivie a démontré que la difficulté principale de la planification du développement n'est pas l'identification des besoins mais plutôt la définition des priorités. Cette difficulté se retrouve à tous les niveaux, du local (municipalités) au gouvernement (voir la EBRP).

3.1.4 Pertinence des propositions

3.1.4.1 Contribution aux débat-clés sur les problématiques du développement bolivien[73]

A partir de 2001 surtout, en partie grâce aux efforts de coordination entre acteurs de la coopération belge en Bolivie, l'Ambassade de Belgique participe activement et à différents niveaux au dialogue politique avec le gouvernement et avec les autres bailleurs. Ce rôle plus actif est reconnu par l'ensemble de ses partenaires, dont le VIPFE, mais connaît quelques limites :

1. Avec la réforme de 1999, la coopération directe belge perd les spécialistes sectoriels de la SCB et simultanément une partie de ses capacités d'analyse, de conception et de proposition.
2. La nette baisse, dans les derniers mois, des effectifs du service de coopération de l'Ambassade réduit les capacités à maintenir un rôle actif dans les débats sur le développement et dans les diverses instances de coordination qu'organisent la coopération et le gouvernement.
3. Le relatif manque d'autonomie de l'Ambassade à La Paz ne lui permet pas toujours de participer aux décisions prises au nom de la coopération belge, ce qui limite son poids dans les débats.
4. La CTB a su se positionner en Bolivie dès son arrivée. Si elle connaît bien ses fonctions et ses limites, ce n'est pas toujours parfaitement le cas pour ses contreparties nationales[74] qui peuvent ne pas distinguer clairement CTB et Bureau des Attachés, ce qui provoque parfois une certaine confusion.

3.1.4.2 Soutien à des innovations pertinentes pour la coopération en Bolivie

En termes de mécanismes de coopération, les innovations que l'on doit à la Belgique concernent les dispositifs des Fonds de contre-valeur dans les années 80 et la proposition originelle du modèle de cogestion, tel qu'il avait été conçu aux débuts des années 90 et appliqué depuis quelques années, non pas par la Belgique, mais par les coopérations les plus avancées en Bolivie[75].

Les projets de la coopération belge ont aussi introduit quelques éléments innovants, par exemple la conception du dragueur de rivière (projet Ichilo-Mamoré), toujours très apprécié des populations amazoniennes pour son apport à la sécurisation de la navigation sur leurs fleuves ; ou le système de santé rural (SILOS) fondé sur un modèle participatif ; la méthode participative proposée pour la conception de l'identification au Chapare et le développement de différentes méthodologies et études sur les filières, avec la coopération suisse[76].

---

[73] Le chapitre suivant traite ce thème plus en profondeur, en comparant avec les autres coopérations.

[74] Lors de la réunion de restitution au Comité d'Appui Local (CAL), le 27 mai 2005, le représentant du gouvernement bolivien demanda qu'on lui explique qui était à l'origine de la création de la CTB et comment elle fut crée. En outre, il y a une fréquente confusion entre la CTB exécutrice exclusive des interventions de la coopération belge, et la CTB intervenant sur le marché international de l'exécution de projets pour tiers.

[75] Parmi les coopérations multilatérales, la Banque Mondiale est la plus expérimentée dans l'application du modèle « hands off », mais ses projets sont financés par des prêts et non par des dons. Il est à noter que l'UE défend maintenant cette même approche en Bolivie, en rupture avec ses pratiques antérieures (le « modèle PAC » ou « Projet d'Action Concertée »).

[76] Dans ce dernier cas, il s'agit d'une dynamique très récente, qui ne s'est pas encore traduite par des réalisations concrètes que la coopération belge pourrait mettre en avant, sauf pour trois produits à petite échelle dans le cadre de PRODISA.

3.2 Analyse de la cohérence

3.2.1 Cohérence des politiques et stratégies de la coopération belge avec celles des autres bailleurs

En Bolivie, le processus d'harmonisation entre bailleurs est en cours[77], même si le chemin est encore long pour parvenir à une véritable complémentarité entre les différents acteurs qui ont chacun leurs propres agendas, stratégies et procédures. Quant à la coopération belge plus particulièrement :

1. Ainsi que mentionné précédemment, elle joue un rôle bien plus actif depuis quelques années et il y a maintenant un effort systématique de coordination entre donateurs, qu'illustrent, par exemple, les trois ateliers thématiques de préparation du PIC 2005, la participation de la CTB de La Paz à quelques Comités inter agences, la participation à un Basket Funding (DDP) en tant qu'instrument de coopération et la possibilité de cofinancer avec d'autres bailleurs le *Programa Multidonante de Apoyo Presupuestario* (PMAP).
2. Mais ce rôle a des limites (cf. 3.1.2.a et 3.1.4), liées notamment à la faible autonomie du Bureau des Attachés, qui peuvent nuire à l'atteinte rapide d'accords opérationnels avec les autres bailleurs.
3. Au niveau des autres coopérations, il n'y a pas de collaborations très actives avec les institutions multilatérales (y compris la Commission européenne[78]), sauf peut-être la FAO et l'OMS. Il n'y a par contre pas d'incohérences avec les coopérations bilatérales, avec lesquelles les relations sont cordiales et les échanges d'informations plus ou moins réguliers[79].

3.2.2 Cohérence avec des expériences similaires et recherche de synergies dans la conception et la mise en œuvre des projets et programmes

Des différentes missions sur le terrain et de l'analyse des interventions de la coopération bilatérale directe, on peut conclure que :

1. En règle générale, les projets dans le domaine de la santé ont su développer des synergies. Les expériences des uns ont été utiles aux autres. Le projet Ichilo-Sara (PSRIS) a appris beaucoup de SILOS et est parvenu à approfondir certains aspects que ce dernier n'avait pu poursuivre ou consolider. D'autres synergies importantes ont été trouvées en matière de banque du sang. Les projets ont globalement fourni des efforts pour se coordonner avec d'autres actions de la coopération (en particulier celles de SILOS - JICA - PAP HOLANDA). Cependant, une meilleure synergie entre le CUMETROP, le CENETROP, le SEDES et/ou les autres projets de la coopération universitaire aurait été souhaitable.

[77] La coordination entre bailleurs sur l'harmonisation est conduite par la coopération néerlandaise et la Banque Mondiale.
[78] Sauf quelque cas particulier, comme lors de l'identification du projet de développement alternatif dans le Chapare où des problèmes de coordination avec l'UE sont d'ailleurs à regretter.
[79] En raison de leurs caractéristiques différentes de la coopération belge, ont ainsi été particulièrement analysés les programmes de coopération de l'UE, de la Suède, des Pays-Bas et du Royaume-Uni.

2. Les projets de développement rural (PROMIC et PRODISA) sont fondés sur l'expérience d'autres coopérations. Successeur du PRODISA-GTZ, le PRODISA Belge (ainsi désigné sur le terrain) a coordonné ses analyses avec d'autres acteurs dès sa formulation et a mis en place des mécanismes d'échanges d'informations et de coordinations avec d'autres initiatives similaires. De fait, l'une de ses activités, le développement des filières, repose entièrement sur la création de synergies. Pendant la mise en œuvre du programme de Gestion Intégrée de Bassins Versants – PROMIC - (successeur d'un projet comparable de COSUDE), il y a eu de nombreux échanges, essentiellement techniques, avec des expériences d'autres pays, mais aussi nationales. Toutefois, dans le département de Cochabamba, le PROMIC a été identifié, conçu et exécuté selon une approche isolée des pouvoirs publics, y compris les municipalités, qui sont compétents ou devraient l'être en matière de gestion de bassins versants. Il ne semble pas qu'il y ait eu plus de coordination des projets avec d'autres organismes présents sur leur zone d'intervention.

3. Le projet d'amélioration de la navigation fluviale sur l'Ichilo-Mamoré n'a jamais réussi, faute aussi d'avoir vraiment essayé, à attirer d'autres coopérations, ce qui a réduit l'échelle et l'importance des actions. Il est regrettable que ce projet n'ait pu s'articuler à d'autres initiatives de développement du bassin amazonien ou d'appui au développement des peuples indigènes.

4. Le projet d'appui à la *Contraloria General de la República*, malgré l'importance de ses contributions, n'a pas coordonné ses actions avec un projet logé à la *Contraloria* même, financé par la Banque Mondiale, et dont les objectifs étaient complémentaires. En ce sens, ce projet est peu cohérent avec les interventions des autres donateurs.

5. Le Basket Funding du *Defensor del Pueblo* est, par définition, un instrument de recherche de cohérence et de synergie entre bailleurs.

6. Quant à la coopération financière, l'aide à la balance des paiements et le fonds de contre-valeur sont assez cohérents avec les politiques appliquées par d'autres bailleurs. De plus, dans le cas de l'aide à la balance des paiements, il y eut une évolution rapide à partir du début des années 90 vers le déliement de l'aide, conformément aux directives du CAD. A l'inverse, la deuxième phase du Fonds d'Etudes est peu cohérente avec un projet BID qui a des objectifs similaires (renforcement des capacités de pré-investissement de l'Etat) et est doté de moyens bien plus importants.

Il n'y a pas un degré de cohérence uniforme dans les interventions de la coopération belge. La cohérence semble naître davantage d'initiatives individuelles que d'une politique institutionnelle, mais il faut souligner aussi que le gouvernement bolivien, qui en est principalement responsable par l'intermédiaire du VIPFE, n'a pas toujours facilité la recherche de cohérence et de synergies qu'un rapprochement entre les bailleurs travaillant sur des objectifs semblables ou sur des espaces communs aurait permis. Le meilleur exemple est la non coordination entre le projet BID et le Fonds d'étude alors que ces deux projets sont censés bénéficier au VIPFE lui-même.

3.2.3 Efforts d'harmonisation et de recherche de complémentarités entre les différents acteurs de la coopération belge

(cf. 3.2.2.)
Dans les années 90, les instances chargées des opérations de la coopération bilatérale directe belge en Bolivie les géraient de façon indépendante des actions soutenues par les ONG belges, bien qu'à cette époque un nombre important de coopérants liés à ces projets ONG était géré par l'Ambassade de Belgique. Comme on le verra dans le chapitre sur la coopération indirecte, les ONG ne ressentaient pas le besoin d'une quelconque coordination avec les projets de la coopération bilatérale directe.

La création en 2001 du Forum des acteurs belges de la coopération est un événement marquant de la coordination entre l'Ambassade et les ONG. Les résultats concrets de ce forum sont :

- Participation de la CTB, l'APEFE et les ONG belges à la rédaction de la Note Stratégique et aux débats sur son actualisation en 2003.
- Participation des ONG aux décisions des attributions de bourses, du Programme de Micro-Interventions et de financement d'ONG locales.
- Préparation conjointe de la réunion régionale de la coopération belge en juillet 2002 à La Paz.
- Suivi en commun des politiques sectorielles ou thématiques du gouvernement bolivien.
- Participation de l'ensemble des acteurs aux discussions sur l'élaboration du PIC, ainsi que, ensuite, lors des ateliers sur la santé, l'agriculture, ou la gouvernance
- Echanges d'informations entre les acteurs.

Il faut toutefois préciser que le forum des acteurs belges est destiné surtout au partage de l'information et à favoriser l'identification de synergies possibles et non à l'harmonisation des stratégies ou des procédures des institutions qui le compose.

3.3 Analyse du déroulement des processus et procédures

3.3.1 Qualité du dialogue politique

Le dialogue entre les représentants locaux de la coopération belge et le gouvernement bolivien est d'ordinaire de bon niveau, sauf entre 1995 et 2000, où le dialogue fût plutôt rare ou ne débouchait pas sur des avancées significatives pour améliorer le déroulement des interventions belges, et pendant la période de transition de 2000 et 2001, pour les raisons déjà mentionnées. Les rapports des chefs de la SCB puis des Attachés, tout comme les appréciations du VIPFE, illustrent ces bons rapports. Pourtant Belges comme Boliviens estiment que le dialogue est trop focalisé sur les procédures et ne s'est que trop peu situé au niveau stratégique. En d'autres termes, le dialogue formel est correct, mais sa qualité l'est moins[80].

3.3.2 Efficacité du processus de mise en œuvre de la stratégie de coopération

3.3.2.1 Respect des engagements pris en Commission Mixte

[80] Cette opinion n'est pas partagée par l'actuel Attaché de Coopération, qui estime que depuis août 2004 le dialogue est de bonne qualité.

Les accords obtenus lors des Commissions Mixtes sont respectés, à l'exception des montants de financements indicatifs (cf. 3.1.2.4) et de quelques vœux pieux sur la nécessaire décentralisation et la simplification des procédures (cf. chapitre I). Nous verrons que, les CM ne fixant pas d'échéanciers précis pour la mise en œuvre des actions, le respect de ces accords est un peu limité par le temps[81].

3.3.2.2 Délai de mise en œuvre des décisions prises en Commission Mixte

Le tableau suivant montre les principales étapes du cycle du projet, avec des dates indicatives pour chaque étape. On peut en conclure que :

1. Les trois projets approuvés en CM en 1992 commencent entre un et deux ans après (un an en moyenne). Les quatre projets issus de la CM de 1995 démarrent entre un an et demi (Contraloria) et cinq ans et demi (PRODISA) après la CM, la moyenne étant de quatre ans. Sur les cinq projets approuvés à la CM de 2000, l'un a commencé deux ans après, les quatre restants n'ont pas encore démarré. En fait, pour cette CM, le délai moyen entre la décision de principe et le démarrage d'un projet est supérieur à cinq ans.

2. Cette nette augmentation du délai nécessaire à l'application des décisions des CM est en partie due à la croissante complexité et rigueur des procédures encadrant le cycle du projet. Les procédures de toutes les étapes du cycle sont aujourd'hui plus précises et exigeantes qu'auparavant[82]. La dernière version du PRIMA, suite à la réforme de la coopération d'abord, puis au second contrat de gestion, a imposé des exigences supplémentaires en termes de participation des bénéficiaires dans les phases d'identification et de formulation. Le débat sur les causes exactes de ces délais anormalement longs de préparation des projets de la coopération belge en Bolivie n'est pas tranché. Certains estiment, par exemple, que ces retards ont commencé avant la réforme de la coopération et l'évolution des procédures belges, qu'ils sont spécifiques à la Bolivie et qu'ils tiennent plutôt à des situations locales : procédures boliviennes et/ou faiblesses institutionnelles, interprétations des instructions par les responsables belges locaux (Représentant Résident et Attachés), relations personnelles…

3. Le temps écoulé entre la décision en CM et sa mise en œuvre dépend aussi de la maturité relative du projet au moment de la CM. Par exemple, le projet d'appui à la Contraloria avait déjà été complètement identifié par la Cour des Comptes belge (et non par l'AGCD) au moment de la CM de 1995 Il a pu être formulé et démarrer ses actions à peine quelques mois plus tard. Par contre, l'improvisation qui a caractérisé la CM de 2000 a débouché sur de nouvelles définitions des zones d'interventions, mais avec très peu d'indications sur le contenu des actions. Celles-ci sont donc parties de rien.

4. Expliquer n'est pas justifier. Il est évident que la lenteur de la coopération belge (que l'état d'avancement des projets prévus en 2000 illustre bien) est excessive comparée aux pratiques antérieures de l'AGCD et à celles d'autres coopérations. Plus important encore, on ne peut

[81] Sans qu'il y ait de textes officiels à ce sujet, la tradition veut qu'une opération décidée en CM qui n'aurait pas été identifiée ou formulée avant la CM suivante peut, à l'occasion de celle-ci, voir sa pertinence remise en cause. Ceci explique la hâte de la coopération belge à réaliser le plus grand nombre de formulations possibles avant la CM prévue initialement pour juillet 2005.

[82] Par exemple, le système de cogestion impose parfois un double système de suivi : celui du VIPFE ou de la contrepartie locale, et celui de la CTB.

pas affirmer que les procédures actuelles, certes lentes mais aussi plus contrôlées et rigoureuses qu'auparavant, garantissent des interventions plus durables.

Tableau 10 : Interventions comprises dans la période d'évaluation

Nom du projet	Date de la proposition initiale ou de l'approbation	Début de l'identification	Signature de la Convention Spécifique	Début de la formulation	Début du projet	Fin du projet	Commentaires
Ichilo Mamoré	1970 (?)	?	1989 (3ème étape)		1984	2000	1ère étape dans les années 70, 2ème étape de 84 à 89, 3ème étape de 89 à 2000
CENETROP	1974	?	?		1974	1984	
CENETROP II	CM 1992	8/1992	6/1994		1994	1997	
CENETROP III	1995	3/1995	9/1996		9/1996	6/2002	
CUMETROP	CM 1992	1991	7/1993		7/1993	6/2002	
SILOS	CM 1992	?	?		1993	6/2002	
PSRIS	CM 1995	8/1996	5/1999	3/1997	9/2000	2/2004	
PROMIC	CM 1995	* **1997	12/1998 **échange de lettres 9/2004	**2004	10/1999 **2005	12/2010	*Suite d'un projet COSUDE **Projet d'actions complémentaires
PRODISA	CM 1995	1997	3/2000	1998* 2001**	3/2001	3/2006	*1ère formulation **2ème formulation
Contraloría	CM 1995	1/1995	9/1996	9/1996	4/1997	12/2002	
Defensor del Pueblo	CM 2000	3/2002	11/2002	10/2002	1/2003	5/2004	1ère expérience belge de participation à un basket funding en Bolivie

Source : Elaboré à partir d'informations fournies par la Coopération Belge.

Tableau 11 : Interventions postérieures à la période d'évaluation

Nom du projet	Date de la proposition initiale ou de l'approbation	Début de l'identification	Signature de la Convention Spécifique	Début de la formulation	Début du projet	Fin du projet	Commentaires
Sistema integral de salud Chayanta	CM 2000	3/2002	12/2003	9/2004	?		Durée prévue 5 ans
Desarrollo agropecuario Chayanta	CM 2000	3/2002	11/2004	4/2005	?		Durée prévue 5 ans
Desarrollo alternativo Chapare	1996	2/1998*(1ère identification) 8/2002*(	11/2004	3/2005	?		Durée prévue 5 ans *Le projet fut "bloqué" pendant 3 ans par le gouvernement bolivien

Nom du projet	Date de la proposition initiale ou de l'approbation	Début de l'identification	Signature de la Convention Spécifique	Début de la formulation	Début du projet	Fin du projet	Commentaires
		2ème identification)					
Salud El Alto	CM 2000	11/2002	7/2004	?	?		Durée prévue 5 ans
Oropeza Desarrollo integral	CM 2000	1/2002*	?	?	?		Identification commencée en 2002 mais pas encore terminée en 3/2005

Source : Elaboré à partir d'informations fournies par la Coopération Belge.

3.3.2.3 Qualité de la participation des acteurs clés et du fonctionnement des mécanismes de coopération

Au niveau central du Comité des Partenaires, les mécanismes de coordination sont fonctionnels : les décisions qui s'y prennent sont claires, formalisées et prévisibles. Cela n'exclut pas d'éventuels désaccords sur les rôles et agissements des différents acteurs, mais les objectifs généraux sont partagés par les deux parties sans qu'il n'ait été observé de déséquilibres de pouvoir majeurs entre elles. Les accords élaborés sont naturellement presque toujours consensuels.

Au niveau décentralisé des SMCL, la coordination et la cogestion entre les belges et boliviens peuvent facilement être limitées à une simple transmission d'information de l'Unité d'Exécution à la SMCL. Les institutions bénéficiaires et parfois les contreparties responsables participent peu aux processus de décision, principalement du fait de la faiblesse institutionnelle de certaines d'entre elles, notamment au niveau des municipalités (voir les cas de PROMIC et PRODISA). S'il n'y a pas d'équilibre entre les capacités institutionnelles et financières des membres de la SMCL, les membres plus puissants finiront par imposer leur conduite du processus.

Le projet d'appui à la Contraloria constitue un contre-exemple dans le sens où une relation assez égalitaire entre les parties belges et boliviennes en termes de capacités conduit à une cogestion réelle du projet. En réalité, le principe du modèle de cogestion présuppose cette égalité de capacités et de pouvoirs, ce qui n'est pas toujours le cas au niveau décentralisé. Dès lors, à quelques exceptions près, il n'y a pas à ce niveau de réelle cogestion : en général, le pouvoir de décision est concentré par un nombre limité d'acteurs et notamment par les Assistants Techniques belges.

3.3.3 Qualité du processus de préparation des projets et programmes

Tel qu'appliqué actuellement par la CTB, le processus de formulation est devenu un exercice participatif et rigoureux. Les problèmes auxquels doit faire face la préparation sont de trois ordres :

1. Le système belge de cogestion en soi (cf. chapitre II) et la multiplicité des acteurs en jeu entraînent des imprécisions qui sont autant de sources potentielles de conflits entre ces

acteurs. Par exemple, il y a peu de clarté dans la définition des contenus respectifs de l'étude d'identification, dont le suivi est de la responsabilité du Bureau des Attachés, et celle de formulation, dont la CTB est seule responsable. Dès lors, l'on constate parfois des contradictions ou des répétitions entre les deux rapports. De même, les normes belges et boliviennes divergent quant au déroulement de la formulation (pré-faisabilité et faisabilité selon les règles boliviennes de pré-investissement) et à la prise de la décision d'investissement. Le débat est encore ouvert tant sur le contenu de la formulation que sur son positionnement « optimal » dans le cycle du projet. Il y a aussi des imprécisions et des conflits potentiels à propos des coûts de formulation (particulièrement élevés en Bolivie), la CTB contrôlant cette phase et négociant chacune de ses prestations dans ce cadre avec des intérêts inverses à ceux de la DGCD sur le budget de la formulation. Ces imprécisions sont en partie inhérentes au système belge de coopération et la compréhension mutuelle entre acteurs locaux est une condition nécessaire, mais non suffisante, de leur résolution.

2. Les délais parfois excessivement longs entre l'identification et la formulation, au cours de certains processus de formulation ou entre la formulation et le démarrage, peuvent être à l'origine de sérieuses inefficiences lors de la phase de pré-investissement, soit par la perte de temps soit parce le besoin se fait sentir de reprendre certaines étapes du processus. Rappelons que les cas du volet d'actions complémentaires du PROMIC qui tarda sept ans à être formulé, ou de PRODISA qui dût être formulé une seconde fois trois ans après un premier exercice. Au-delà de ces exemples extrêmes, un problème plus général est posé : quand deux ans ou plus s'écoulent entre l'identification d'un projet et son exécution (tels neuf des quatorze projets recensés au tableau précédant), les évolutions sur le terrain peuvent rendre, au moins partiellement, obsolètes les rapports d'identification et/ou de formulation[83]. Pour des cas particuliers, il est indispensable d'adapter en conséquence les méthodes de formulation. Pour le Basket Funding du *Defensor del Pueblo*, alors que le dispositif est assez différent des projets traditionnels, le Bureau des Attachés réalisa une identification puis la CTB élabora une formulation en suivant intégralement la méthode et les procédures en vigueur pour des projets « classiques ». Pendant ce temps, les sept autres coopérations participaient déjà activement au projet.

3. Si les processus de formulation sont devenus plus complets, précis et rigoureux (et participatifs), la grande majorité des DTF consultés conservent deux défauts « traditionnels » : (i) l'absence de véritable diagnostic institutionnel permettant d'adapter l'intervention aux bénéficiaires (et non l'inverse), et (ii) l'absence d'analyse approfondie de la durabilité qui permet de concevoir dès le début de l'intervention une stratégie de sortie adéquate. Evidemment, la durabilité dépend en bonne partie des capacités des institutions bénéficiaires, et ces deux aspects sont étroitement liés. La connaissance des institutions et la conception d'une stratégie de durabilité permettrait d'éviter l'exécution de projets aux moyens disproportionnés au regard de la pauvreté environnante, ce qui a toujours été le risque des projets traditionnels.

[83] Les évolutions les plus courantes affectant l'exécution d'un projet en Bolivie sont les changements d'ordre institutionnel et, naturellement, les variations des paramètres économiques qui modifient la pertinence et la pérennité des projets productifs.

3.3.4 Qualité des procédures de la coopération

3.3.4.1 Procédures financières

Pendant la période de transfert des responsabilités à la CTB, à partir de 2000, de nouvelles procédures et instructions administratives se mettent en place. Il y a tout d'abord des retards dans les démarches douanières pour des acquisitions antérieures et des difficultés à réunir les informations précises pour connaître les soldes budgétaires des quatre projets en santé. Après cette transition, une fois les procédures mieux maîtrisées, le fonctionnement des projets se révèle bien plus efficace.

Dans la coopération belge, le financement des interventions s'effectue maintenant par des décaissements du siège de la CTB aux comptes communs (à double signature) ouverts en Bolivie, selon un programme prédéfini et en fonction des rapports financiers périodiques des projets. Les administrateurs actuels des projets ne signalent pas de problèmes de décaissements. Un seul contre-exemple est à signaler : un décaissement très tardif pour l'achat de vaccins réalisés dans le cadre du troisième appui à la balance des paiements empêcha la campagne de vaccination d'avoir lieu au moment opportun et une partie des produits fût ainsi perdue.

Plusieurs personnes connaissant la coopération belge en Bolivie reconnaissent que si les procédures sont plus strictes et détaillées qu'auparavant, ils les estiment plus efficaces[84] et rigoureuses depuis que la CTB assume l'exécution des interventions de la coopération.

3.3.4.2 Les Unités d'Exécution

L'existence au cœur des interventions d'Unités d'Exécution, composées parfois d'un personnel nombreux, constituant des structures parallèles aux institutions partenaires, est encore une caractéristique générale de la coopération belge en Bolivie, sans que l'on distingue de signes d'évolution dans le temps[85]. Généralement, les services administratifs et financiers des institutions locales ont peu d'informations sur l'administration et la gestion financière des projets[86]. C'est ce que l'on désigne sous le terme de modèle « hands on » où le bailleur exécute lui-même les prestations ou participe très directement à son exécution[87].

Les avantages de ce système sont évidents : il donne la possibilité de préserver en partie la conduite et la gestion des projets de l'instabilité et des retournements de la politique locale, et de prendre les décisions en subissant moins de pressions des intérêts particuliers. C'est en effet une approche plus sécurisante et plus efficace en termes de décaissements réalisés et de résultats atteints à court terme. Le revers de la médaille est une moindre appropriation de la part des bénéficiaires ou des institutions contreparties du projet, une inadéquation entre les capacités et les ressources locales et celles du projet et, de fait, de moindres chances de durabilité. C'est un

[84] Transferts de sommes plus importantes, sans retards.
[85] Il y a bien des exceptions importantes : le projet de santé rurale à Santa Cruz de 1987 à 1991 (« *Atención Primaria en Salud – APS* »), le projet d'appui à la Contraloria, et, naturellement, le Basket Funding au bénéfice du *Defensor*, ainsi que les interventions financières.
[86] Sauf exceptions déjà mentionnées.
[87] En fait, le véritable modèle « hands on » correspond à l'administration directe du projet par le bailleur lui-même, c'est-à-dire au système de « régie » de la coopération belge.

modèle qui augmente les coûts des projets et réduit l'incertitude de sa réalisation. Les coopérations les plus dynamiques en Bolivie (Suède, Danemark, Royaume-Uni, Pays-Bas, Banque Mondiale et même l'Union européenne) ont opté depuis quelques années pour un modèle « hands off » où la contrepartie locale assume partiellement ou totalement les tâches de gestion du projet, tandis que les coopérants jouent un rôle strictement d'assistance technique, sans aucune responsabilité dans la gestion.

3.3.4.3 Durée des projets

L'idée selon laquelle la durée d'un projet ne peut excéder cinq ans parce que la coopération belge ne peut s'engager au-delà de ce délai est toujours présente. Néanmoins, les processus de développement se déroulent sur le long terme et généralement les objectifs (résultats attendus) des interventions sont trop ambitieux par rapport au temps imparti, notamment en développement rural. Aussi, nombreux sont les projets ayant bénéficié d'extensions (2ème ou 3ème phase pour Ichilo-Mamoré, CENETROP, CUMETROP, SILOS, PROMIC et PRODISA) ou n'ayant atteint que partiellement les résultats attendus. En bref, il y a peu de concordance entre la durée d'un projet et ses résultats attendus.

Bien que la formulation planifie les activités sur une base (en principe) quinquennale, les projets ne sont pas vraiment conçus pour s'achever en cinq ans et ni les plans quinquennaux pour correspondre à une étape prédéterminée dans le cadre d'une dynamique de coopération à plus long terme (phase d'investissement, de consolidation, etc…). En conséquence, définir dès le début comment et quand se fera le transfert des acquis du projet n'est pas un souci très présent. Pendant l'exécution, il n'y a que peu de pressions pour assurer la durabilité des actions à l'échéance des cinq ans, car l'on suppose toujours qu'une phase additionnelle est susceptible d'y remédier si besoin.

En termes de durée, la coopération financière fonctionne selon une logique distincte, l'aide à la balance des paiements ou l'aide budgétaire ayant, par définition, une portée limitée. Personne ne suppose que la balance des paiements ou le budget puissent être en déficit perpétuel. Le cas échéant, cela signifie que l'aide peut contribuer à aggraver le problème au lieu de le résoudre. A l'inverse, le Fonds d'Etudes est un instrument qui pourrait se prolonger tant que la coopération belge interviendra en Bolivie, les exigences du PRIMA et des normes boliviennes sur le pré-investissement imposant des identifications relativement coûteuses et que des municipalités pauvres peuvent difficilement financer.

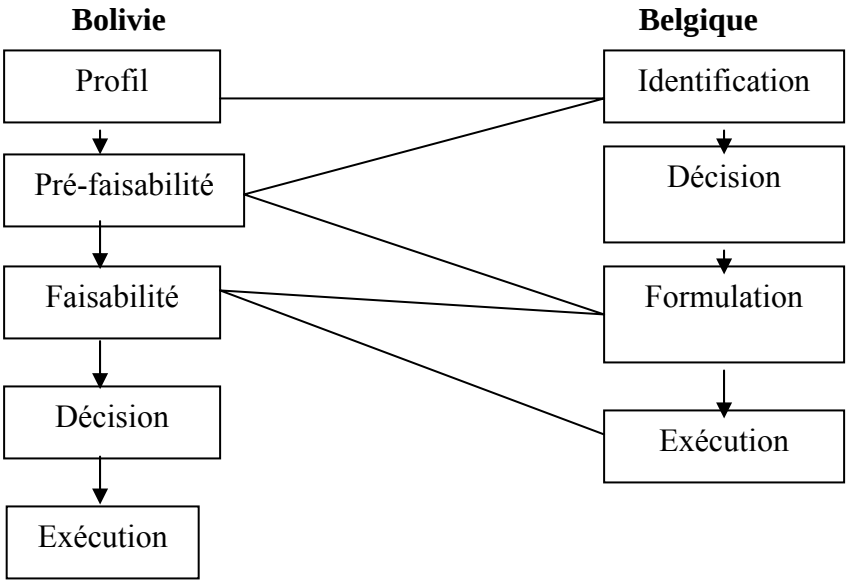
3.3.4.4 L'alignement

La problématique de l'alignement porte sur deux aspects : (i) les différences entre les normes boliviennes et belges du cycle du projet et (ii) les différences de règles applicables dans l'un et l'autre pays en matière de gestion du personnel, d'achats et de consultations publiques.

Le cycle du projet

Schématiquement, les cycles du projet, tels qu'ils existent dans chacun des pays, sont les suivants :

Graphique 12: Le cycle du projet



Source : Elaboré à partir d'informations de différentes provenances

Le graphique montre que les contradictions entre les deux schémas se situent à trois niveaux :

a) La pré-faisabilité peut être considérée comme une composante de l'identification ou de la formulation, alors que la faisabilité peut s'intégrer à la formulation ou à l'exécution. Tout dépend de l'interprétation donnée aux contenus de l'identification et de la formulation, ce qui suppose une répartition claire des fonctions et des tâches entre l'Ambassade et la CTB. Souvent, certains investissements devraient faire l'objet d'une étude de faisabilité pendant l'exécution et non lors de la préparation. Il est ainsi peu pertinent de réaliser la faisabilité d'un dispositif de transformation de fruits dans l'année –2 ou –1 si l'investissement doit avoir lieu dans la quatrième année de l'exécution du projet.
b) Dans le cycle des projets boliviens, la décision d'investissement est prise après l'étude de faisabilité, alors que dans le cycle belge, elle intervient après l'identification (depuis le second contrat de gestion entre l'Etat belge et la CTB). En théorie, la décision peut être révoquée si les conclusions de la formulation infirment celles de l'identification, mais, en pratique, cela n'arrive qu'exceptionnellement, la formulation ne faisant que confirmer une décision déjà prise.
c) Le cycle bolivien est fondé sur une logique d'investissement tandis que le cycle belge répond à une logique de développement, c'est-à-dire une opération pouvant englober de nombreuses activités distinctes mais complémentaires (formation, éducation, investissement…), se déroulant à des échelles de temps différents.

Rechercher le rapprochement de processus très distincts n'a pas grand sens. La façon la plus évidente de résoudre le problème serait d'abandonner le modèle belge de cogestion en confiant la phase de pré-investissement aux institutions boliviennes.

Alignement sur les procédures nationales
Même s'il n'en a pas toujours été ainsi, la coopération belge respecte et utilise les normes boliviennes en matière de gestion du personnel, d'achats de biens et services et d'appels d'offres publics. La troisième aide à la balance des paiements a suscité un débat au sein de l'AGCD sur le choix des normes belges ou boliviennes pour lancer un appel d'offre international d'achat des médicaments. L'exemple du Fonds d'Etudes, avec l'adoption d'un nouveau règlement en 2003, montre que l'alignement peut aussi conduire à un résultat moins efficient si les normes nationales sont moins efficientes que les normes de la coopération.

3.3.5 Qualité des mécanismes de gestion

En termes d'efficacité de la gestion d'une intervention, le système de cogestion locale avec une Unité d'Exécution composée d'un directeur national et d'un codirecteur international (traditionnellement de nationalité belge pour la CTB en Bolivie) est le système qui produit une confiance maximale entre l'acteur local et la CTB à La Paz, une adaptation rapide et aisée aux procédures belges (au moins un des deux directeurs maîtrise une des langues officielles belges) et une grande souplesse dans l'exécution. Dans ce système, le coopérant (Assistant Technique International) joue un rôle essentiel : il contrôle les décaissements et les dépenses et participe aux principales décisions du projet. Comme nous l'avons déjà indiqué, plus la contrepartie bolivienne ou les institutions bénéficiaires sont faibles, plus le rôle et le pouvoir de l'Unité d'Exécution et de ses directeurs sont grands. En résumé, le rôle de l'AT est principalement d'ordre administratif et directif, même lorsqu'il est appelé « gestionnaire de processus », et agit relativement peu en tant qu'assistant technique[88]. Cela tient en réalité de la coopération de substitution : pourquoi faut-il un médecin belge pour contrôler les dépenses d'un programme de santé ? Dans certains cas exceptionnels (lors de la dernière phase du projet CENETROP par exemple), le/la coopérant/e belge refuse certaines de ses attributions administratives et exige qu'elles soient confiées au personnel local.

Si l'approche « hands on » se perpétue, c'est grâce à sa relative efficacité à court terme, non seulement pour la coopération belge, mais aussi pour beaucoup d'acteurs locaux qui peuvent ainsi déléguer responsabilités et initiatives, être à l'abri de soupçons de malversations, atteindre plus rapidement les centres nationaux du pouvoir (« la Doctoresse belge pouvait appeler directement le Ministre quand il y avait un problème ») et avoir recours à un arbitrage externe en cas de besoin. Le problème se situe une nouvelle fois au niveau du choix entre l'efficacité de court terme, par l'atteinte au plus vite des objectifs du POA, et l'appropriation et la durabilité de plus long terme.

Administrativement, les relations entre les trois niveaux (local, CTB à La Paz et siège) semblent en général satisfaisantes malgré plusieurs cas de délais excessifs. Par ailleurs, la coopération belge rencontre des difficultés pour adapter ses outils de gestion aux nouvelles réalités. Par exemple, les rapports du DDP doivent être transposés au format de la CTB, même lorsque le contenu est intégralement conservé.

[88] Cette observation concorde avec les constats de l'équipe d'évaluation sur le terrain. Toutefois, l'évaluation n'a pas traité les dernières formulations réalisées. Il ne s'agit pas non plus ici de discuter des tendances actuelles du rôle du coopérant.

La valeur ajoutée de la CTB à La Paz ou à Bruxelles[89] n'est pas encore très perceptible en termes de qualité des exécutions (au plan technique, conceptuel et d'analyse), peut-être du fait de la spécialisation du personnel de La Paz sur les aspects administratifs, de la faible mise à contribution des experts sectoriels du siège de la CTB[90], et de l'absence d'apports des experts de la DGCD dans l'exécution des projets[91]. A La Paz, la CTB se soucie essentiellement de l'exécution financière et administrative des programmes au détriment des aspects conceptuels et techniques[92].

3.4 Analyse de l'efficacité et de la durabilité

3.4.1 Principaux impacts de la coopération

Santé

La coopération dans le domaine de la santé a grandement contribué à la formation et au renforcement des capacités des ressources humaines, notamment en santé publique, gestion des services de santé, spécialisation en médecine tropicale et capacités de recherche. Un nombre important de professionnels a été formé, contribuant au développement futur du secteur. Malheureusement, les fréquents changements de personnel au cours de l'exécution des projets de la coopération belge n'ont pas toujours permis de bénéficier pleinement du « retour sur investissement » de ce capital humain. Ce défaut a surtout été ressenti lors des projets SILOS et CUMETROP.

A travers les projets SILOS et PSRIS, la coopération belge a développé et mis en œuvre un ensemble d'outils très utiles pour l'organisation et la gestion des services. Ces deux projets ont soutenu des expériences importantes de renforcement de la gestion commune des services de santé par le SEDES et les Municipalités, qui pourraient être mises à profit et répliquées dans d'autres municipalités, dans d'autres départements et même au niveau national.

Chacun de ces projets a également permis de développer des expériences précieuses et sans doute réplicables sur le territoire national concernant la rationalisation de l'utilisation, la distribution et gestion des stocks de médicaments Quelques exemples : création des pharmacies des Hôpitaux de Santa Cruz, les fonds rotatifs pour les pharmacies de base des centres de santé de la ville de Santa Cruz, la création du *Sistema de Medicamentos Esenciales de los Distritos Ichilo y Sara* (SIMEDIS) et, enfin, le *Sistema de Medicamentos Esenciales de las Redes de Salud del Norte Integrado* (SIMERNI).

Grâce au projet CENETROP, des capacités technico-scientifiques ont été développées, permettant des avancées ayant des répercussions au niveau national en termes de techniques

[89] Nous ne faisons pas référence ici aux Assistants Techniques (AT) auprès des projets qui, malgré le poids des tâches administratives, apportent le plus souvent une valeur ajoutée technique appréciée.
[90] Le faible recours en Bolivie aux experts thématiques de la CTB s'explique en partie par le fait que peu d'entre eux sont hispanophones.
[91] La réforme de la coopération confie l'exclusivité de l'exécution des interventions à la CTB mais n'exclut pas les consultations croisées ou les groupes de travail conjoints.
[92] Ainsi que nous le verrons ensuite, ce souci tient plus au système d'incitants et de mesure de performance mis en place qu'à la personnalité du Représentant Résident ou à la qualité de l'institution en tant que telle.

laborantines et de capacités de diagnostic en médecine tropicale et en épidémiologie. S'il a fallu trente ans pour que le Centre parvienne au niveau de technicité actuel, l'investissement a été moins élevé que l'on aurait pu l'estimer a priori et les résultats atteints démontrent leur rentabilité. De nos jours, ce laboratoire est l'un des atouts en santé publique du Ministère de la Santé et des Sports en Bolivie, un centre de qualité reconnu au niveau régional par l'OPS/OMS, et un centre de recherche de réputation mondiale. Des expériences très positives ont été menées concernant la constitution d'équipes polyvalentes, l'équipement, la formation, les techniques de laboratoire de grande qualité (MAG, ELISA et PCR) et la surveillance épidémiologique. Actuellement, le CENETROP a entamé la diffusion et la réplication de son expérience, grâce à l'appui au Ministère de la Santé pour développer de nouveaux laboratoires en Bolivie.

Quant au projet de Médecine Tropicale et Santé Publique dans le département de Cochabamba, il est l'illustration des efforts de l'Université pour s'engager dans le domaine de la santé publique, et affronter, à un moment critique, une problématique naissante dans le pays. L'exécution du projet obligea les services de santé et l'UMSS, qui se connaissaient peu et subissaient des ingérences politiques, à travailler ensemble. Les principaux apports qui demeurent de ce projet sont les ressources humaines formées, l'équipement, les avancées concernant la maladie de Chagas, la Leishmaniasis et en matière de nutrition, et aussi la réputation de l'institution. Aujourd'hui le CUMETROP cherche son équilibre entre la vente de prestations assurant les revenus de subsistance et la volonté de relancer les activités de santé publique et de médecine tropicale, avec un budget modeste et de meilleures relations avec le Service Départemental de Santé.

Un autre apport significatif, à partir d'une synergie entre projets de la coopération belge et d'autres instances, a été la création et le développement des banques du sang de Cochabamba et de Santa Cruz, qui ont permis de réduire les infections causées par la maladie de Chagas et d'autres pathologies liées aux transfusions de sang ou aux hémodérivés, ce qui constituait auparavant un sérieux problème de santé publique.

Développement rural

PROMIC a entièrement rempli ses objectifs en matière de construction d'infrastructures pour une bonne gestion des quatre bassins versants, réduisant les risques d'inondations et leurs effets sur la zone urbaine de Cochabamba. En outre, il est parvenu à contrôler des aires dégradées à proximité des cours d'eau pour diminuer les risques d'érosion et de glissements de terrain. Ces impacts perdureront tant que les ouvrages hydrauliques réalisés fonctionneront, ce qui dépend de leur entretien. Les revenus de la plupart des bénéficiaires directs, la population vivant dans les parties hautes des vallées, ont augmenté, notamment par les rémunérations perçues en participant à la construction des ouvrages d'aménagement des bassins versants. L'un des résultats qui n'a pas été pleinement atteint est la « responsabilisation des municipalités de la zone d'influence et des communautés agricoles dans les zones d'altitude pour qu'elles contribuent à la gestion et à l'entretien des investissements réalisés dans les vallées concernées par le programme », ce qui affecte la durabilité de son impact à long terme. Cette année seulement (2005) commencent les « actions complémentaires » prévoyant des projets sociaux (éducation, santé) et productifs (surtout irrigation).

PRODISA remplit ses objectifs en termes d'assainissement de base (construction de systèmes d'eau potable et de traitement des eaux résiduelles), mais les résultats atteints sont encore très

partiels dans les autres domaines d'intervention (nouveaux systèmes de production, offre de services, commercialisation de produits agricole, lutte contre le déboisement). Toutefois, beaucoup de ces activités n'ont démarré qu'en 2003. Un aspect méritant d'être signalé est l'attention portée par le PRODISA à l'approche en termes de filières, appuyant le développement de produits ayant un potentiel économique tels que le manioc, le lait, le café et certains fruits tropicaux comme la mangue et les agrumes. Cette approche permet la mise en place de synergies entre producteurs paysans et entrepreneurs privés.

Infrastructure

Les deux principaux résultats du projet de navigabilité Ichilo-Mamoré sont d'une part de permettre au SENEMA de fonctionner (bien que difficilement) et d'autre part de maintenir opérationnels les trois dragueurs de rivière *sacapalos* dont il a hérité la propriété. Ces résultats ne sont pas négligeables, mais ne justifient pas en soi la durée du projet ni les investissements réalisés (cf. 2.3).

Projets spécifiques

L'appui à la Contraloria a atteint son objectif de consolidation de son dispositif de formation (CENCAP), mais quelques doutes subsistent sur le rôle de l'assistance technique, d'excellente qualité mais sans doute trop individualisée et qui n'a pas introduit d'outils utilisables à plus long terme.

Les résultats du soutien au *Defensor del Pueblo* sont clairement visibles : le Basket Funding a permis de soutenir un important processus d'institutionnalisation, c'est-à-dire de mise en place d'un système de gestion administrative et financière efficace, d'une gestion du personnel efficiente et transparente, et d'un ensemble de normes et procédures plus ou moins formalisées pour réglementer son fonctionnement ; il a appuyé la réalisation d'actions au service des citoyens, de campagnes d'éducation et d'information dans un contexte d'extension de sa couverture national et de croissance des plaintes reçues. De plus, il faut mentionner aussi le développement de systèmes informatisés de traitement des plaintes (*Sistema de Atención de Quejas* - SAQ), de programmation des activités (SPYS), et comptable et financier (SIGAD). Ces systèmes ont permis au *Defensor* de bénéficier d'une gestion de l'information dont devraient s'inspirer d'autres institutions publiques. Ces résultats sont toutefois exposés à une série de menaces parmi lesquelles la politisation et une dépendance excessive au financement extérieur.

Coopération financière

Les résultats des appuis à la balance des paiements sont positifs, les interventions ayant débouché sur la constitution de fonds de contre-valeur et le gouvernement bolivien a demandé à l'époque formellement leur renouvellement (cf. chapitre I). Cela est valable également pour les deux opérations d'achat de vaccins (3ème appui à la balance des paiements), même si les résultats sont à relativiser du fait des problèmes de retards des décaissements belges lors de la seconde opération. Les premiers appuis à la balance des paiements n'ont pas été significatifs en termes macro-économiques et leur impact sur le rétablissement de l'équilibre de la balance des paiements ne peut pas être déterminé[93].

[93] Le déficit de la balance des paiements en Bolivie est en fait structurel : sur presque un quart de siècle (de 1980 à 2003), elle fût excédentaire sur 4 années et déficitaire sur 21. Les années d'excédents ne s'expliquent pas par des soldes positifs des comptes courants, mais par des apports massifs de capitaux étrangers. La conclusion est qu'une politique « d'appui à la balance des

Les résultats des fonds de contre-valeur peuvent être jugés sur base des résultats des projets qu'ils ont financés, qui sont mitigés ou bons. Dans le cas des appuis aux institutions de micro-crédit, les objectifs ont été atteints en termes de capitaux prêtés et recouvrés et en termes de renforcement de ces institutions qui poursuivent le développement de la microfinance. Le *Fondo de Desarrollo Campesino* (FDC), à travers son programme d'investissements de développement paysan (PIDC), a atteint un niveau satisfaisant d'efficacité et d'impact, de 1992 à 1996. Mais la ligne de crédit octroyée a été mal utilisée et a contribué à aggraver les problèmes de gestion que connaissait l'institution, liés parfois à des pratiques de corruption en son sein, qui ont conduit le FDC à sa perte et à celle des programmes qu'elle soutenait[94]. Les fonds de contre-valeur ont aussi appuyé le PLANE, un programme d'emplois temporaires qui, entre 2001 et 2004, remplit ses objectifs de création d'emplois peu qualifiés. Les divers ouvrages d'infrastructures financés ont eu des résultats variables. Les ouvrages financés au bénéfice du SENEMA (Puerto Villarroel et Guayaramerin) ont pâti des problèmes plus larges de durabilité et de manque d'une perspective intégrée d'utilisation des fleuves du bassin amazonien, déjà évoqués lors de l'analyse du projet Ichilo-Mamoré. Les ouvrages d'eau potable à Yacuiba et les écoles à El Alto ont eu de meilleurs impacts, contribuant à résoudre des problèmes concrets des populations locales qui bénéficient entièrement et directement de ces infrastructures.

Les objectifs du Fonds d'Etudes n'ont été que partiellement atteints. Durant la première phase, la moitié des décaissements n'a pas débouché sur des projets et n'a pas eu d'autre utilité apparente. La deuxième phase est en ce sens plus efficace (les financements ont vraiment été destinés à des études de pré investissements ou d'identification), mais son taux d'exécution est faible et les municipalités les plus pauvres en sont quasiment exclues (cf. 2.3.5).

3.4.2 Analyse de la pérennité

3.4.2.1 Degré d'appropriation par les partenaires locaux

Dans le domaine de la santé, l'appropriation et la pérennité des actions mises en œuvre dépendent beaucoup de la stabilité du personnel prenant part à l'exécution des projets. Le personnel est resté suffisamment stable dans les centres de recherche, mais pas dans les services de santé (notamment SEDES) qui ne disposent pas non plus de financements adéquats pour maintenir ou remplacer leurs équipements. Dans les centres de recherche qui vendent des services de laboratoire, les ressources obtenues de cette façon sont également insuffisantes pour renouveler l'équipement. Le rôle du SEDES, qui veille au suivi, à la diffusion et à la continuité des expériences innovantes ou stratégiques conduites par les projets une fois ceux-ci achevés, est indispensable. Mais, concernant les projets en santé, ce rôle a été plutôt faible, notamment à cause de la forte mobilité du personnel.

Pour PROMIC, l'appropriation est fragile, non pas au niveau des infrastructures d'aménagement des bassins versants, mais sur le plan de leur gestion future (extension et entretien), par l'imprécision des compétences respectives de la Préfecture et des Municipalités d'une part, et par le manque de capacités financières pour en garantir l'entretien d'autre part. Ces aspects n'ont pas

paiements » n'est pas très adaptée à la situation macro-économique du pays, si l'on suppose que l'équilibre des comptes courants est un objectif de long terme de la politique économique.

[94] En novembre 1994, le FDC, grâce aux fonds de la coopération belge, octroya un prêt de 1,5 mioUSD au BIDESA, une banque qui affrontait alors une crise très sérieuse et qui fît d'ailleurs faillite en 1997.

été anticipés lors du montage du programme et aucune solution alternative ne semble se dessiner. Les « Actions Complémentaires », dont l'exécution commence en 2005, seront mises en œuvre par une entité parallèle à la Municipalité de Vinto ; les risques d'une faible pérennité des interventions une fois le projet clos sont présents.

Quant à PRODISA, un certain degré d'appropriation a bien été atteint au niveau des **bénéficiaires**, mais seulement à l'échelle des groupements de producteurs et notamment dans le cadre de la composante « développement productif ». Néanmoins, ces organisations bénéficiaires restent assez dépendantes du projet, sans que l'on puisse percevoir comment la pérennité sera assurée lorsque s'achèvera le projet dans un an. En outre, les cinq municipalités de l'aire d'intervention du projet n'ont pas encore déterminé comment assurer la pérennité des interventions créées par le projet.

Le projet de navigabilité Ichilo-Mamoré présente la particularité d'avoir mis en œuvre des actions que le SEMENA s'est approprié une fois terminé l'appui financier de la coopération belge. Cette appropriation tardive montre peut-être que le financement extérieur peut parfois étouffer les initiatives locales qui ne se développent qu'après la conclusion du projet.

Le cas de la Contraloria est celui d'un projet aux résultats contrastés en terme d'appropriation : satisfaisante pour la partie de l'intervention concernant les équipements, elle est relativement moindre pour l'assistance technique.

Dans le cas du Basket Funding du DDP, l'appropriation est évidente, puisqu'il s'agit d'un projet de l'institution bénéficiaire elle-même et non pas uniquement de la coopération internationale.

En conclusion, le constat est que le degré d'appropriation est très variable d'un projet à l'autre, mais est assez faible en moyenne. Au vu des expériences analysées, les éléments suivants semblent agir positivement sur le degré d'appropriation :

- Les bénéficiaires reconnaissent que l'intervention de la coopération est non seulement utile mais indispensable, et ils ont lutté pour l'obtenir.
- Les ressources humaines et matérielles de l'opération ne sont pas disproportionnées par rapport aux moyens locaux.
- L'intervention est adaptée aux capacités et ressources des institutions locales (comparaison entre le budget du projet et celui de l'institution locale, par exemple).
- L'appropriation se conçoit dès les premières étapes de préparation du projet.
- La SMCL se limite à son rôle administratif et ne cherche pas à diriger le projet.

3.4.2.2 Renforcement institutionnel

Le renforcement institutionnel est l'un des principaux défis du développement en Bolivie. La faiblesse des institutions serait l'une des causes fondamentales de la pauvreté dans le pays et peut-être le plus grand échec de la coopération internationale dans son ensemble. En effet, l'augmentation de l'aide en volume et en importance n'a pas été accompagnée d'un processus de renforcement des capacités des institutions nationales. Ce thème est donc bien plus qu'un indicateur supplémentaire de la performance relative de la coopération belge.

Si les apports en termes institutionnels de la coopération sont si rarement positifs, peut-être est-ce parce que, sur ce plan, les capacités dépendent beaucoup moins de facteurs sur lesquels la coopération a une influence directe (niveau d'infrastructures, offre de services de base, etc.) que de facteurs « endogènes » comme le niveau général d'éducation, les traditions culturelles (forgées par l'histoire), la cohésion sociale, etc. Nous tenterons cependant de déduire quelques enseignements de l'expérience de la coopération belge.

Certains projets comprenaient explicitement le renforcement institutionnel parmi leurs objectifs (par exemple, PRODISA, Contraloria et DDP[95]). Le cas de PRODISA est particulièrement intéressant car il s'agit du seul projet analysé dont la formulation (plan quinquennal) est fondée sur la pérennité des actions et qui, de ce fait, propose une série d'outils pour y parvenir. Malheureusement ces outils ont été appliqués sur des périodes trop courtes pour permettre une évaluation en profondeur de l'approche du projet.

Les principales leçons de la coopération belge sur le renforcement institutionnel sont :

- Les conditions d'une bonne appropriation (cfr supra) sont valables aussi pour le renforcement institutionnel. Cette appropriation dépend notamment de l'adéquation des moyens de l'intervention aux moyens ou capacités locales, ainsi que de l'adaptation aux institutions locales et d'un rôle réduit donné à l'Unité d'Exécution.
- Le renforcement institutionnel est en principe un processus de long terme – à ce titre, les bons résultats obtenus par le *Defensor del Pueblo* sont exceptionnels – qui est le plus souvent hors de portée d'un projet sur 4 ou 5 ans.
- Le renforcement institutionnel implique une coopération dans la mise en œuvre des activités **de** l'institution locale et non **pour** elle. Les structures parallèles de gestion, par exemple, ne sont pas intégrées à ces institutions locales et ne s'identifient pas à elles.
- Il est primordial qu'une action de coopération puisse soutenir l'institution locale dans sa recherche de moyens et d'outils **durables** (systèmes de gestion de l'information pour le DDP, systèmes organisationnels des projets en santé, manuels d'audit pour la Contraloria) et non de moyens à caractère éphémère (comme le sont les salaires, les véhicules et les ordinateurs) lorsque leur pérennité n'est pas garantie par des ressources propres.
- Le renforcement institutionnel ne peut pas s'obtenir uniquement à travers des formations dispensant des cours magistraux, encore moins si elles sont organisées par la coopération avec une faible participation de la direction des institutions que l'on prétend renforcer.

3.4.3.3 Stratégies de sortie

Bien que le développement soit un processus de long terme, on ne peut pas envisager des programmes de coopération qui se prolongeraient sur de trop longues durées et perpétueraient l'aide internationale à un pays. Prévoir des stratégies de sortie dès la conception des interventions est un élément clé pour tout projet de coopération auquel la coopération belge doit également être attentive. Il faut repenser les stratégies de sortie dans la perspective de projets que l'on considère achevés, non pas quand le financement extérieur prend fin, mais quand les objectifs à long terme ont été atteints. Il faudrait songer, dès l'origine, à la façon de suppléer les ressources extérieures par des ressources internes ou d'autres types de financement, mais toujours dans le cadre de la continuité des programmes.

[95] Ainsi que les « actions complémentaires » du PROMIC qui démarrent en 2005.

L'expérience internationale[96] montre que plus l'intervention s'assimile au modèle « hands off » (insertion dans des institutions locales dont les ambitions et orientations sont antérieures aux opportunités de financements externes et qui exécutent elles-mêmes les projets), moins l'impact de la fin du financement externe et le problème de la stratégie de sortie sont importants.

Dans les opérations analysées par cette évaluation, aucune véritable stratégie de sortie n'a été constatée. Dans PRODISA, il s'agit plus d'une stratégie de prolongement que de sortie (cf. 3.3.4 Qualité des procédures de coopération). Hormis quelques exceptions, comme l'appui à la Contraloria où il y a une claire définition de la durée du projet et un respect des délais fixés en commun, dans la plupart des projets l'inadéquation entre les résultats attendus et les échéances de l'intervention, et la possibilité de prolongation du projet, ne favorisent pas l'élaboration d'une réelle stratégie de sortie car si la date de démarrage est difficile à prévoir (pour les raisons antérieurement présentées), anticiper sur une « date de sortie » l'est encore plus, même si l'intervention est programmée pour une durée bien précise.

Le cas extrême est celui du projet de navigabilité de Ichilo-Mamoré. Après presque vingt ans d'appui, la coopération belge adopta plutôt une stratégie d'abandon que de sortie, le projet n'ayant jamais été réellement clôturé, ce qui se traduisit par exemple par l'absence de règlement de la question de la propriété des actifs créés par le projet, qui demeurent légalement et dans les faits sans propriétaires. Des problèmes similaires se sont posés à propos des projets de micro-crédit financés par le Fonds de Contre-valeur, la propriété des fonds apportés aux institutions intermédiaires n'ayant pas été définie clairement au moment de l'approbation de l'opération.

3.4.3.4 Conclusion

Le manque de pérennité des interventions de la coopération belge en Bolivie est sans doute l'une de ses principales faiblesses. La première cause en est la faible appropriation des interventions par les bénéficiaires, qu'il s'agisse de personnes morales ou physiques. La deuxième cause est l'instabilité de nombreuses institutions boliviennes, surtout au niveau décentralisé (tels les SEDES ou, plus généralement, les municipalités rurales). La coopération doit cependant s'adapter aux institutions locales et non l'inverse. Par ailleurs, si l'insertion dans les institutions locales est souvent indispensable, il sera cependant nécessaire de concevoir, dans des contextes très instables, des outils ou des approches moins dépendants des structures institutionnelles et davantage liés à des individus ou à des organisations informelles[97].

Fondamentalement, le problème provient de la conception des projets, qui n'a pas pris ou ne prend pas suffisamment en compte les aspects de durabilité, d'appropriation ou de stratégies de sortie et qui ne les intègre pas dans une problématique de plus long terme, sur laquelle ils vont intervenir, mais qu'ils ne résoudront certainement pas dans le délai habituellement programmé de cinq ans.

[96] En particulier celles de la Banque Mondiale, des coopérations néerlandaise et suédoise.

[97] L'exemple classique est le changement technique suscité par la démonstration et l'imitation plus que par un enseignement formel, c'est-à-dire un système d'assistance technique qui repose sur l'initiative personnelle au lieu de dépendre d'une structure étatique.

Aussi excellente que soit la mise en œuvre, il n'est pas toujours possible de corriger les erreurs ou maladresses de la phase de préparation. Naturellement, une bonne préparation n'est pas non plus en soi une garantie totale de durabilité du projet.

CHAPITRE IV : ANALYSE DE THEMES STRATEGIQUES

Ce chapitre porte sur les principales conditions de l'amélioration des interventions futures de la coopération belge en Bolivie, à partir de l'énorme potentiel acquis : *d'une part, une insertion plus rapide dans la dynamique internationale de modernisation de la coopération et, d'autre part, la constitution d'une mémoire institutionnelle, c'est-à-dire la capitalisation des expériences les plus réussies et le renforcement des relations avec les populations et les institutions partenaires*.

Nous regrouperons les différents sujets traités au cours de l'évaluation de la coopération directe autour de cinq grands thèmes qui nous semblent stratégiques et que nous analyserons en détail. Ces cinq thèmes sont :

(i) la conception de la coopération belge en Bolivie ;
(ii) son organisation ;
(iii) son exécution ;
(iv) la construction de la mémoire institutionnelle ;
(v) les nouvelles tendances de la coopération et leurs conséquences.

4.1L'approche conceptuelle de la coopération belge

La façon de concevoir la coopération au développement a connu de profonds changements au niveau international ces dernières années. Ceux-ci concernent autant la conception des interventions des bailleurs que les instruments de coopération.

L'approche traditionnelle de la coopération au développement était fondée sur l'existence au Nord de ressources humaines, matérielles et financières qui devaient être transférées aux pays en voie de développement pour qu'ils transposent les systèmes en place dans les pays développés afin de réduire progressivement leur retard économique. Avec le temps, cette vision a été assimilée à une approche paternaliste du développement.

Au-delà des débats sur les mécanismes et les causes du sous-développement[98], la conception moderne de la coopération internationale est fondée sur les capacités existantes dans les pays en développement et sur la nécessité de mettre à leur disposition des ressources financières, techniques et humaines, mais qui respectent et soutiennent les capacités locales, la souveraineté nationale et la maîtrise par le gouvernement bénéficiaire de la conduite des processus de développement. Cette conception repose sur l'idée que le pays récepteur de la coopération définit ses propres politiques pour favoriser son développement économique et social et pour lutter contre la pauvreté, et qu'il utilise les ressources de la coopération internationale pour accélérer l'exécution de programmes conçu et gérés au niveau national. Dans cette approche, la coopération internationale ne peut se substituer à un processus local, mais, au mieux, le promouvoir et le soutenir. Il s'agit d'adapter la coopération aux capacités du secteur public et non l'inverse. Dans les faits, cela implique un plus grand respect des institutions et des processus

[98] Ou des mécanismes et causes du développement, car même si l'on ne partage pas l'idée que développement et sous-développement (richesse et pauvreté) sont les deux faces d'une même pièce, personne ne doute qu'il s'agisse de mécanismes complémentaires et étroitement liés.

locaux, une intégration de l'aide qui leur soit adaptée, un effort d'alignement[99] des procédures sur les normes nationales, une harmonisation des stratégies et des modalités de fonctionnement des bailleurs et une coordination active entre acteurs nationaux et internationaux du développement.

Les instruments correspondant à ces politiques modernes consistent, d'une part, à favoriser l'action collective des bailleurs (Basket Funding, SWAP) et, d'autre part, à participer au financement des politiques nationales de développement (et non d'actions) par la mise à disposition du pays bénéficiaire de ressources budgétaires supplémentaires qui respectent les circuits existants du financement public (aide sectorielle et aide budgétaire). Naturellement, pour que les bailleurs agissent réellement de concert, il leur faut combiner et coordonner ces diverses modalités d'aide[100].

La coopération belge prend part à cette évolution presque depuis le début des relations officielles de coopération avec la Bolivie dans les années 80. Elle a su se montrer innovante à bien des égards. En 1992, elle évoque la nécessité de travailler selon un cycle du projet précis et rigoureux (avec des phases nettement distinctes et précisément définies). A la même période, elle propose un modèle de cogestion où la contrepartie locale joue le rôle de « chef de file » et est responsable de l'ensemble du cycle du projet. En même temps, elle abandonne la pratique de l'aide liée et met en place des opérations d'aide budgétaire par l'appui à la balance des paiements. La coopération belge démontre ainsi qu'elle a eu les capacités de proposer des concepts innovants ou de développer des idées pertinentes, même si elle accuse un retard dans certains domaines[101].

Le problème est qu'il y a quasiment toujours eu un décalage important (en termes de contenu et de temps) entre les propositions et leurs applications sur le terrain. Quelques exemples concrets peuvent illustrer ce défaut :

- Treize ans après avoir proposé un modèle rigoureux du cycle des projets, il y a toujours débat quant aux contenus respectifs de la phase d'identification et celle de formulation, ainsi que sur la responsabilité des contreparties locales au cours du cycle ;
- Quinze ans après les premières formes d'aide budgétaire, cette modalité de coopération suscite toujours la méfiance des décideurs[102].

La question est donc de savoir **comment réduire le temps s'écoulant entre la discussion d'une idée**, son approfondissement pour en tirer une proposition de projet **et sa mise en œuvre sur le terrain**, pour éviter que cette proposition ne soit obsolète lorsque vient le temps de son

[99] Une politique d'alignement ne signifie pas simplement que tous les bailleurs respectent les normes et procédures nationales, mais que, conjointement avec le pays bénéficiaire, l'on cherche à adopter les meilleures pratiques qui constitueraient une amélioration des normes à la fois des bailleurs et du pays bénéficiaire.

[100] Il ne s'agit pas de débattre ici des avantages et des inconvénients de cette conception de l'aide au développement, mais selon la coopération néerlandaise, il s'agit de la voie la plus difficile, en Bolivie en tout cas, principalement pour trois raisons :

- Elle dépend de l'existence de politiques publiques et de la capacité du secteur public de les élaborer ;
- Elle dépend, en partie, de la continuité des politiques nationales, des effets de la politisation excessive des affaires publiques qui créent des incertitudes y compris dans la capacité à collecter les revenus prévus au budget de l'Etat (cette capacité est actuellement très incertaine),
- Il ne serait pas simple d'en évaluer les résultats car d'un côté les programmes sont cofinancés par plusieurs bailleurs (et si c'est une réussite, ce l'est pour tous) et de l'autre, les Ambassades n'ont que très peu de contrôle sur ces résultats.

[101] Par exemple dans la création de la CTB, conçue pour gérer des projets traditionnels alors que cette modalité de coopération commençait à devenir obsolète.

[102] Mais au moins, il existe maintenant des instructions claires à ce sujet et une capacité (théorique) à développer rapidement ce type d'instruments s'il existait la volonté politique de le faire.

exécution. Il semble que l'un des défis auquel doit faire face la coopération belge est de tenter de rattraper le temps perdu en réduisant son retard à l'égard du processus de modernisation de la coopération.

4.2. L'organisation de la coopération belge

Nous reprendrons ici trois caractéristiques de la coopération belge :

1) la multiplicité croissante des acteurs ;
2) la centralisation de la préparation des décisions de la coopération directe ;
3) le modèle de la Commission Mixte.

4.2.1 La multiplicité croissante des acteurs

La coopération belge en Bolivie est caractérisée par l'intervention d'un grand nombre d'acteurs, dont les principaux sont (en mai 2005) :

- Le Ministre (ou Secrétaire d'Etat) chargé de la coopération et son cabinet (cellule stratégique) ;
- L'Inspecteur des Finances ;
- L'administration centrale de la DGCD (Bruxelles) ;
- L'Ambassade et son Bureau des Attachés ;
- L'administration centrale de la CTB (Bruxelles) ;
- La CTB à La Paz et son Représentant Résident ;
- L'APEFE, avec un représentant permanent ;
- Six ONG ayant des représentations permanentes : FOS et Frères des Hommes (qui ont une représentation commune), Louvain Développement, Komyuniti, Volens, SOS Faim.
- Huit ONG sans représentants (Oxfam, Salto, ABB, Comide, Partenaire, etc.) ;
- VLIR, sans représentation permanente ;
- CIUF, sans représentation permanente ;
- IMTA, sans représentation permanente ;
- La Communauté Française de Belgique, sans représentation permanente propre[103] ;
- La Région Wallonne sans représentation permanente.

Au total, pas moins de huit personnes représentent en Bolivie des institutions belges de développement. La Région Wallonne et la Communauté Française ont organisé ensemble une Commission Mixte avec la Bolivie en novembre 2001. Certains acteurs de la coopération belge sont relativement indépendants (comme les institutions de la coopération universitaire), d'autres au contraire ont des relations étroites d'interdépendance (comme les quatre acteurs belges de la coopération directe intervenant en Bolivie). Tous sont financés, en totalité ou en partie, par l'Etat belge.

Ces éléments appellent trois observations :

[103] L'APEFE est l'entité exécutrice des actions de la Communauté Française comme de la Région Wallonne, qui sont par ailleurs représentées par l'Ambassade de Belgique.

a. La création du Forum des acteurs belges du développement en Bolivie (FABEB) est une excellente initiative qui permet aux acteurs belges de se connaître, de maximiser les capacités présentes localement (au plan intellectuel notamment), de faire fructifier les synergies existantes, de partager les informations d'intérêt commun et de prendre en compte les sensibilités particulières de chacun. Par exemple, les représentants des ONG belges sont sans doute plus proches de certains acteurs sociaux boliviens (mouvements populaires, organisations de producteurs, etc.) que ne le sont les agents de la coopération publique qui, pour leur part, connaissent mieux le secteur public bolivien.

b. Les acteurs de la coopération directe et indirecte ont cependant des rôles et des objectifs différents. Il est important que ces rôles et objectifs soient bien définis et connus de tous, mais il n'est pas nécessaire de les harmoniser ni de systématiquement rechercher des complémentarités seulement parce qu'elles bénéficient de financements provenant d'une même source. Il n'est pas non plus utile que tous les acteurs belges partagent les mêmes objectifs, stratégies et méthodologies. Normalement, les acteurs de la coopération universitaire devraient avoir plus d'intérêt à rechercher les synergies et complémentarités avec d'autres coopérations universitaires, plutôt qu'avec la coopération directe. De même, les ONG pourraient plus utilement participer à des réseaux internationaux partageant les mêmes objectifs et spécialités, plutôt qu'à des réseaux belges en Bolivie dont les seules valeurs communes seraient leur nationalité d'origine et l'une de leurs sources de financement. Par exemple, il conviendra mieux à une ONG belge cherchant à se spécialiser géographiquement ou thématiquement d'en discuter avec des réseaux d'ONG boliviennes ou internationales qui lui seront complémentaires et/ou concurrentes qu'avec d'autres acteurs belges uniquement. Dans ces cas, les domaines de spécialisation et l'expérience sont plus pertinents que le critère de nationalité.

c. Bien qu'il y ait un certain niveau d'échanges et de communication, un nombre élevé d'acteurs provoque des problèmes d'échelles (accès limité de chacun à l'information, moindres capacités d'analyse, risques de réduction de l'impact des petites interventions, etc.), des problèmes de coûts (multiplication des personnels et des coûts fixes), des problèmes d'incohérences au sein de la coopération belge et des problèmes quant à des interventions biaisées par des intérêts particuliers. Ces problèmes sont plus pressants lorsqu'il y a des situations de concurrence et de duplication des rôles qui peuvent déboucher sur des conflits. Nous limiterons ici nos commentaires aux acteurs de la coopération directe[104].

En conclusion de ce point, nous remarquerons au préalable que les questions soulevées par la multiplicité des acteurs belges sont nombreuses et que, le plus souvent, elles sortent du cadre de cette évaluation. Cette diversité est un atout mais rend aussi plus complexe la gestion de la coopération et de sa cohérence interne. Au niveau bilatéral, la coexistence de quatre acteurs belges exige, pour garantir leur efficience, une bonne entente entre leurs principaux responsables qui puisse résoudre rapidement les inévitables conflits de compétence. La coopération bilatérale directe pourrait être grandement simplifiée si le nombre d'acteurs n'était plus de quatre mais

[104] Le risque de concurrence et de duplication des fonctions n'est pas absent de la coopération indirecte (par exemple entre le VLIR et le CIUF dans l'appui à l'UMSS, ou entre ONG belges qui sont en « compétition » pour un même financement), mais il n'est pas « structurel » comme dans le cas de la DGCD ou de la CTB.

deux. Cela impliquerait la révision des niveaux actuels d'autonomie, faisant en sorte que le Représentant Résident puisse agir au nom de la CTB et que les Attachés de Coopération de l'Ambassade puissent agir au nom de la DGCD.

4.2.2 Les acteurs de la coopération bilatérale directe

Le partage des responsabilités entre le Bureau des Attachés et la CTB n'est pas clairement délimité. Cela provient d'un manque de clarté sur les contenus exacts des phases d'identification et de formulation (cf. 3.3.3). Rappelons que l'identification est en principe de la responsabilité de la contrepartie locale, qui devrait indiquer ses propres priorités (déterminées par un processus d'organisation des demandes de financement). Il est également établi que l'Ambassade doit veiller au respect des priorités politiques de la coopération, soutenir l'ensemble du processus de préparation de l'intervention et en assurer un « contrôle de qualité » puisque le Comité des Partenaires doit, au terme de ce processus, approuver le document d'identification. Ce document d'identification débouche ensuite sur une Convention de Mise en Œuvre (qui est un accord au niveau gouvernemental) dont la rédaction est de la responsabilité du Bureau des Attachés. Par ailleurs, depuis la réforme de la coopération belge, la CTB est l'unique responsable de la formulation, financée sur le budget global de l'intervention mentionné dans la CMO. Cette formulation est à son tour approuvée (ou non) par la SMCL créée par la CMO et conduit à un Document Technique Financier (DTF) annexé à la CMO (cf. 3.3.3 et 3.3.4)

Les observations suivantes concernent trois aspects de la préparation d'une opération : (i) le processus global de préparation, (ii) le moment auquel intervient la décision de financement et (iii) les contenus respectifs de l'identification et de la formulation.

Le processus

La préparation d'une action de coopération devrait être un processus intégré, où chaque phase est fondée sur la précédente, selon une dynamique d'apprentissage. Un processus intégré a plusieurs conséquences pratiques :

- Les phases d'identification, de formulation et d'exécution doivent se succéder rapidement.
- La totalité de l'information doit être retransmise de l'identification à la formulation, de celle-ci à l'exécution, ce qui implique qu'il devrait y avoir un contact étroit entre les différentes équipes techniques qui réalisent chacune des phases[105].
- Quand une institution assume seule la responsabilité de la coordination de l'ensemble du processus, les garanties de cohérence sont plus importantes. L'institution locale devrait en être chargée (dans le cas présent, le VIPFE) mais la faisabilité de cette alternative devrait être vérifiée car elle impliquerait un surcroît de travail pour le VIPFE. En outre, il faudrait un accord au niveau gouvernemental.
- Les termes de référence de la phase de formulation devraient être l'un des résultats de l'étude d'identification, tout comme les termes de références de l'Unité d'Exécution devraient figurer dans le rapport de formulation de l'intervention.

La décision de financement

[105] L'observation d'un cas au Pérou a montré qu'il peut y avoir des contradictions flagrantes entre les résultats d'une identification et d'une formulation, toutes deux participatives, parce que les participants n'étaient pas les mêmes pour chaque phase.

Le moment de la décision d'investissement est l'objet de débats au sein de plusieurs coopérations[106], y compris la coopération belge. Depuis 2003, la décision intervient après l'identification (et non plus après la formulation), ce qui est en nette contradiction avec le *Reglamento Básico de Preinversión del Ministerio de Hacienda*[107] (3.3.4.). Idéalement, la définition du moment opportun pour prendre la décision d'investir devrait dépendre des représentants locaux de la coopération belge et du VIPFE pour mieux s'adapter aux conditions locales, mais aussi pour respecter les engagements en termes d'alignement des normes.

Le système belge actuel selon lequel une décision de financement intervient entre l'identification et la formulation, répond à un souci de simplification du processus et de réduction des conflits potentiels, mais a trois inconvénients :

- Il ne permet pas un véritable contrôle de qualité du travail de la CTB, puisque la décision de financement ne dépendra pas de la qualité de la formulation élaborée.
- Le résultat de la formulation aura peu d'influence sur la décision prise : au moment de la formulation, des investissements considérables (en temps et en ressources humaines) ont déjà été consentis pour parvenir à la décision et la CMO a déjà recueilli les signatures officielles des deux gouvernements. Le système actuel n'incite naturellement pas la CTB à remettre en cause la décision prise au cas où la formulation démontrerait que les résultats prévus sont trop incertains. Il n'incite pas non plus à soigner la qualité d'une préparation qui pourrait devenir purement formelle si l'exécution tardait à intervenir.
- Il est en contradiction avec le *Reglamento Básico de Preinversión* du VIPFE et nuit à l'alignement de la coopération belge sur les *Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública* (SNIP).

Si la décision de financement était maintenue après la phase d'identification, une autre option possible consisterait à intégrer la formulation à la phase d'exécution, solution adoptée par exemple pour le PRODISA (où la reformulation et l'élaboration du Plan Quinquennal se sont faits simultanément). Les avantages de cette alternative sont d'une part la diminution du temps s'écoulant entre l'identification et l'exécution (la formulation correspondant en quelque sorte à la phase de démarrage de l'intervention), et d'autre part une plus grande aisance de l'exécution (en supposant que la même équipe réalise la faisabilité du projet et l'exécute, ce qui la responsabilise davantage). Les inconvénients résident dans l'écart encore plus grand que signifie cette démarche par rapport aux normes boliviennes, et dans les conflits d'intérêts pouvant éventuellement surgir si la même équipe qui formule et exécute le projet en venait à prendre des décisions en fonction d'intérêts particuliers[108]. Dans cette configuration, l'identification devrait être beaucoup plus « lourde » et intégrer tous les éléments indispensables pour pouvoir prendre une décision d'investissement.

Les contenus

L'application d'un cycle du projet rigoureux – proposé par la coopération belge dès la Commission Mixte de 1992 – répond à la nécessité de garantir un processus de décision transparent fondé sur des arguments explicites. Cette transparence et cette « objectivité » visent à

[106] Par exemple à la Commission européenne.
[107] Voir notamment l'article 12 des « *Disposiciones Generales del Reglamento* » d'août 2004.
[108] Par exemple dans l'analyse institutionnelle, la sélection du personnel, etc.

éviter les « éléphants blancs » ou les scandales du type Karachipampa[109]. En même temps, la rigueur du cycle impose une distinction très nette entre l'identification et la formulation et dès lors, une définition précise des contenus de chacune de ces phases.

Si la création de la CTB a permis de mieux préciser ce que doit être le contenu d'un rapport de formulation et celui d'un Document Technique Financier[110], il n'en a pas été de même pour le contenu et la portée de la phase d'identification. Aussi, on n'évite ni la duplication des efforts et des contenus, ni les désaccords sur l'interprétation du rapport d'identification, qui pour les uns n'est qu'indicatif et pour les autres est une référence contraignante.

Une séparation claire entre les deux phases implique qu'une idée d'intervention soit identifiée principalement en fonction de sa pertinence et de sa cohérence. Il s'agit fondamentalement d'une réflexion stratégique qui doit être confrontée aux idées et perceptions des bénéficiaires. Dans cette optique, l'identification est un processus relativement « léger » visant à préciser l'objectif général et les objectifs spécifiques de l'opération et ses principaux résultats attendus, sans en détailler les activités. L'étude d'identification effectue aussi une première analyse des risques et des contraintes, ainsi qu'une première analyse institutionnelle. Elle prévoit la durée de l'intervention et propose un montant plafond pour son financement global, une ébauche de budget étant éventuellement présentée à titre indicatif.

Dans le cycle bolivien de préinvestissement, cette description correspond à l'étape du « profil de projet ». Telle qu'elle est conçue, la formulation belge est déjà une **analyse technique de faisabilité** (englobant les phases de préfaisabilité et de faisabilité du cycle bolivien) fondée sur les résultats de l'identification. Sans pour autant être la répétition de l'analyse d'identification, la formulation en approfondit l'analyse des risques et l'analyse institutionnelle en présentant une analyse rigoureuse des différents aspects de la durabilité et pérennité des actions envisagées. Notons que plus l'identification est « légère », plus il sera aisé ensuite d'abandonner une idée d'intervention.

Les autres coopérations

La plupart des agences de coopération internationale opérant en Bolivie (BID, BM, CAF, Pays-Bas, Suède, Danemark, Allemagne pour les plus importantes) ont adopté la manière suivante de préparer leurs interventions.

La phase d'identification de ces agences de coopération est relativement « légère ». Elle sert de base à un accord de principe relatif à une intervention et ne contient pas encore de décision sur le montage financier (ni donc les montants affectés). Ce n'est qu'après cela que commence la phase de préparation ou de formulation (préfaisabilité et faisabilité) où les travaux plus exigeants sont effectués conjointement avec le gouvernement bolivien et les institutions partenaires de l'intervention. Cette phase aboutit à la préparation des documents nécessaires pour présenter le projet d'intervention auprès du gouvernement bolivien et répondre aux exigences propres à chaque agence de coopération. Dans certains cas, si le besoin s'en fait sentir, des moyens spécifiques sont attribués à cette phase de formulation (par exemple, PPF pour les bailleurs multilatéraux, financement de consultants internationaux pour la coopération bilatérale)

[109] Rappelons que le cas de Karachipampa ne concerne pas la coopération belge au développement.
[110] Voir le Manuel de Formulation de la CTB.

4.2.3. La centralisation de la coopération bilatérale directe

La question de la décentralisation concerne essentiellement les relations entre la DGCD à Bruxelles et le Bureau des Attachés, le problème étant moindre à la CTB (pour les raisons exposées au 2.1.3). Il s'agit donc d'un problème « belgo-belge » dans lequel la partie bolivienne intervient de temps en temps, en général pour se plaindre des effets négatifs de l'excès de centralisme[111].

La décentralisation, c'est-à-dire la délégation de responsabilités au niveau local (dans le cas présent, l'Ambassade), est une tendance générale de la coopération depuis quelques années, répondant au principe de subsidiarité[112], que l'on constate dans presque toutes les coopérations présentes en Bolivie. Comme nous l'avons indiqué, la coopération belge participe à cette tendance générale[113], mais encore assez timidement : selon le CAD[114], la coopération belge demeure une des coopérations les plus centralisées parmi les pays de l'OCDE.

Les avantages d'une prise de décision plus proche des acteurs de terrain sont :

- Une plus grande **rapidité** du processus de décision ;
- Une meilleure **qualité** des décisions ;
- La possibilité de mener une politique d'alignement et d'harmonisation, qui, par définition, ne peut être élaborée que localement ;
- Une plus grande cohérence avec les principes essentiels de la coopération qui sont la promotion des initiatives locales, l'appropriation, etc.

Les principes de décentralisation dans la Coopération suédoise (ASDI)

Le processus, entamé il y a seulement quatre ans, porte fondamentalement sur deux aspects :

1) L'ASDI locale a une autonomie de décision jusqu'à un plafond de 50 millions de Couronnes (environ 5,6 mioEURO), sans obligation d'en justifier en détail l'usage futur lors de ses programmations annuelles. Le contrôle a lieu ex-post et non ex-ante. Les montants dépassant le plafond autorisé doivent être approuvés à Stockholm.
2) Toute la préparation des projets se fait dorénavant localement. Le siège de l'ASDI fonctionne comme un bureau de consultants, mobilisés à la demande de l'ASDI locale.

Le processus de décentralisation n'est pas achevé et n'est pas exempt de tensions ou problèmes (le recrutement de personnel par exemple). Il semble que les décisions prises in situ soient qualitativement meilleures et plus rapides. Enfin, cela facilite l'harmonisation avec les autres bailleurs.

Par ailleurs, l'un des principaux avantages de la centralisation est d'offrir un degré élevé de protection individuelle des fonctionnaires du fait de la dilution des responsabilités. Il semble que plus une structure est réticente à la prise de risques, plus sa tendance à la centralisation se développe[115].

[111] Voir Chapitre I.
[112] Principe selon lequel « ne doit pas être fait à un niveau supérieur ce qui peut mieux se faire au niveau inférieur », énoncé par Saint Augustin il y a plus de 1500 ans.
[113] Voir 3.1.2.
[114] Entretien avec les membres du Secrétariat du CAD en mission d'évaluation à Bruxelles, le 7 avril 2005.
[115] En ce sens, les scandales ayant affecté la coopération belge au début des années 90 et qui motivèrent en partie la réforme de 1997 ont sans doute contribué à développer l'aversion au risque de l'administration (tactique du parapluie) et donc sa centralisation.

La problématique de la centralisation ou de la décentralisation peut se poser à trois niveaux au moins : (i) au niveau de la préparation de la prise de décision, (ii) au niveau budgétaire, (iii) au niveau de la culture administrative (ou culture du contrôle).

Le modèle décentralisé néerlandais

Le processus de décentralisation de la coopération néerlandaise, commencé en 1988, a été progressif. Il consiste à responsabiliser au maximum les Ambassades, qui conçoivent et suivent les programmes de coopération (en Bolivie, la coopération néerlandaise ne finance plus de « projets »).

Chaque année en janvier, l'Ambassade transmet à la DGIS (Ministère de la Coopération) un programme annuel et son budget. Depuis 2005, ce programme est pluriannuel, d'une durée de quatre ans (2005-2008).

L'élaboration du programme repose sur une analyse mettant en évidence les principales tendances de la société bolivienne et identifiant la façon de renforcer celles qui sont positives. Cette analyse débouche sur une proposition d'actions (programmes) à moyen terme, avec des objectifs clairs et des résultats attendus concrets et mesurables. La proposition reste à un niveau assez général et ne précise pas, par exemple, les activités à mettre en œuvre. Il s'agit plutôt d'une trame de cadre logique, accompagnée d'une analyse en termes de risques et d'opportunités pour les principales actions. Enfin, elle comporte un budget incluant le financement des actions et celui du personnel.

La proposition est discutée en début d'année à la DGIS avec l'Ambassadeur et le responsable de la coopération. L'objet de la discussion porte sur la justification de la proposition et n'entre pas dans les détails des modalités d'exécution des activités. Dans le cadre de cette proposition, l'Ambassade a toute liberté pour décider des actions à mener. Naturellement, la proposition doit être conforme aux principes fondamentaux et aux lignes directrices de la coopération néerlandaise. Une fois la proposition validée, la DGIS et l'Ambassadeur signent une convention par laquelle la première s'engage à mettre à disposition les moyens convenus et le second s'engage à atteindre les objectifs et résultats prévus. Si des facteurs externes font obstacle au bon déroulement du programme, l'Ambassadeur les signale et les explique.

La réussite ne se mesure pas tant à l'aune des critères financiers (niveau de décaissement), mais plutôt à l'atteinte des résultats. Si la souplesse est importante, tout doit être justifié ex-post.

Le manque de personnel spécialisé est compensé par la concentration de la coopération. Le contrôle du siège est assuré, mais comme nous l'avons dit, ex-post. Un audit financier est effectué annuellement et un audit général tous les quatre ans, outre les éventuelles évaluations externes réalisées par le Département des Evaluations.

Au niveau de la préparation de la prise de décision, le flou quant à la répartition des tâches et des responsabilités entre le Bureau des Attachés et l'Administration centrale à Bruxelles porte sur presque tous les éléments importants de la coopération : la Note Stratégique, le Programme Indicatif de Coopération, la Convention Générale de Coopération, etc. En général le problème vient du manque d'autonomie des acteurs locaux et en particulier du Comité des Partenaires. Les membres du Comité sont conscients que leurs décisions peuvent être remises en question voire invalidées par Bruxelles[116].

De tels conflits de compétence se rencontrent dans presque toutes les coopérations qui mettent en place un système plus décentralisé[117]. Dans le cas belge, ils sont liés au rôle précis des

[116] Les cas les plus significatifs ont été la redéfinition des objectifs du projet de développement alternatif du Chapare et l'interminable processus d'élaboration de la nouvelle Convention Générale de Coopération.

[117] Les suédois cherchent à faire participer les services géographiques et les experts au processus de préparation du projet pour qu'ils s'en approprient les idées et objectifs du projet et soutiennent sa validation par le siège.

spécialistes sectoriels et géographiques dans le processus de préparation des documents et des décisions. L'expérience d'autres coopérations prouve que les spécialistes doivent prendre part à l'élaboration des décisions et non seulement intervenir en arbitres à l'issue d'un processus qui leur serait étranger. C'est particulièrement vrai pour les responsables géographiques qui pourront difficilement défendre un projet auprès de leur administration s'ils n'ont pas participé à sa préparation.

Un exemple typique d'intervention à contretemps est celui du Comité de Lecture. Ce Comité, composé d'experts, émet sur les rapports d'identification des avis contraignants pour le Comité des Partenaires à La Paz, alors que celui-ci est responsable de leur approbation. Un expert convié à une réunion d'un Comité de Lecture pourrait se sentir d'une certaine façon obligé d'émettre des critiques sur le rapport, même si ce n'est que pour prouver qu'il l'a lu et pour démontrer sa qualité d'expert. Les opinions émises dans ce contexte peuvent facilement être quelque peu « exagérées ».

La centralisation du modèle belge est aussi liée au système de contrôle administratif, fondé sur le contrôle des moyens et non des résultats. La validation par l'Inspecteur des Finances est requise pour l'approbation d'une CMO, en fonction de son analyse ex-ante de la pertinence de l'intervention, mais il n'existe pas d'institution chargée de l'évaluation ex-post, en fonction des résultats atteints[118]. De la même façon, l'administration intervient très activement dans la préparation des opérations et très peu dans son suivi et dans l'analyse de ses résultats[119]. Cela pourrait expliquer la flexibilité (que l'on pourrait interpréter comme une responsabilité décentralisée) constatée plus haut lors de l'exécution des actions de la coopération belge. Il ne s'agit pas d'une politique volontariste favorisant l'autonomie des acteurs locaux, mais plutôt d'un défaut de mécanismes de suivi adéquats et d'un manque de clarté sur la possibilité des uns ou des autres d'intervenir lors de cette phase d'exécution[120].

La question de la décentralisation du budget ne sera pas abordée en détail ici, car elle requiert une analyse qui pourrait impliquer des transformations majeures dans l'organisation de la coopération. Nous nous limiterons à remarquer que le système d'un budget annuel mis à la disposition de la CTB pour l'exécution des actions de coopération élimine certains des goulets d'étranglement de la gestion publique qui ont été à l'origine de lenteurs dans les réactions de la coopération belge dans le passé. Le mode de fonctionnement de la CTB s'approchant de celui d'une organisation privée[121] elle peut être bien plus souple que l'administration dans ses décaissements.

La culture de la méfiance et du contrôle agit sur les attitudes individuelles et la manière de travailler des fonctionnaires. Dans les administrations où un état d'esprit individualiste et de concurrence l'emporte sur celui de la collaboration (comme il semble que ce soit le cas à la

[118] Comme c'est le cas de la coopération néerlandaise (voir encadré).

[119] Le suivi des interventions est de la responsabilité de la CTB, mais les réflexions et l'analyse fondées sur l'expérience de la coopération devraient être au moins une responsabilité partagée. Un cloisonnement trop rigide entre les niveaux de conception (DGCD) et d'exécution (CTB) a peu de sens : comment alimenter la réflexion et l'analyse si ce n'est à partir de l'expérience pratique ?

[120] Cette absence de clarification concerne également, par exemple, les évaluations finales des projets : qu'est-ce que l'on entend par « évaluation externe », externe au projet ou externe à la CTB ? Et quel rôle pour la DGCD ?

[121] La CTB est une « société anonyme de droit public à finalité sociale » mais est gérée plus souplement qu'une administration publique.

DGCD), la décentralisation est souvent perçue comme une diminution du pouvoir individuel et une menace. Il n'est pas étonnant de constater à certaines occasions au sein de la DGCD des réactions de défiance face à des propositions provenant des acteurs locaux, souvent avant même que leur qualité n'ait été analysée. Dans ce contexte, la décentralisation devrait s'accompagner d'une évolution positive des mentalités et de la « culture institutionnelle », un processus complexe, long et générateur de résistances. La décentralisation est un processus inévitable à long terme qui, à un moment ou à un autre, s'imposera aux acteurs belges, comme il s'est imposé dans des situations similaires au sein d'autres coopérations, même s'il ne s'agissait que d'un moyen pour respecter les engagements internationaux souscrits par la Belgique. La question ne serait plus alors de savoir si l'on y est favorable ou pas, mais bien comment concevoir des outils adaptés à la complexité de la réalité belge et qui soient utiles et pertinents pour les acteurs de terrain.

4.2.4 Le modèle belge de la « Commission Mixte »

Comme cela a été présenté au point 3.1.1.4, la définition des stratégies, des champs d'intervention et des affectations budgétaires tous les quatre ou cinq ans lors d'une Commission Mixte est un modèle de moins en moins employé parmi les agences de coopération. Le déroulement des différentes CM entre la Belgique et la Bolivie sur la période étudiée a été décrit dans les chapitres antérieurs. Cet exercice ne se déroule jusqu'à présent malheureusement pas comme un processus commun où l'on décide ensemble d'initier la préparation d'un projet, où les rôles de chacun sont précisément définis (par exemple, la Bolivie identifie les aires d'intervention et les institutions aptes à mettre en œuvre les actions. Elles ne partent pas de discussions et d'une préparation technique au niveau local pour aboutir à l'élaboration concertée d'une stratégie d'intervention, à l'identification de priorités thématiques et à la présentation d'éléments techniques des éventuelles modalités de mise en œuvre. Selon un tel schéma, la CM devrait être l'instance de discussion politique des priorités et des décisions de financement, à partir de ces éléments techniques.

Comme la responsabilité du dysfonctionnement n'est, en toute logique, pas seulement belge et comme l'expérience des CM montre que les priorités boliviennes n'y ont pas recueilli le soutien belge, on peut penser que la Bolivie est la partie la plus intéressée à améliorer le processus.

Les coopérations belge et espagnole sont les seules à maintenir cette modalité de programmation (tous les trois ans avec l'Espagne, tous les quatre en moyenne dans notre cas) dont le fonctionnement est assez rigide. L'avantage du côté belge est qu'il offre la possibilité d'imposer régulièrement une révision des objectifs, des mécanismes et des résultats. Il donne aussi à certains ministres belges l'occasion, plus d'une fois saisie, d'apposer leur marque à quelques orientations de la coopération. Du côté bolivien, il permet d'exprimer officiellement les orientations de politiques de développement et, en principe, de réaliser une évaluation périodique de la coopération avec la Belgique. Ce n'est évidemment pas le seul modèle possible et ce n'est pas le plus fréquemment employé.

Au niveau international, la tendance est depuis quelques années déjà d'organiser annuellement des réunions bilatérales qui sont notamment dédiées à examiner le portefeuille des opérations en cours pour en apprécier le déroulement et l'atteinte des objectifs prévus. Les pays donateurs présentent leurs orientations et le VIPFE en fait de même, signalant aussi ses domaines de

priorités pour de futures attributions de moyens. Les services locaux des bailleurs qui procèdent ainsi jouent un rôle important dans toute la préparation préalable avec le VIPFE pour minimiser les imprévus et les divergences d'intérêts sur les priorités futures.

Les réunions bilatérales annuelles servent aussi à l'attribution des ressources aux domaines définis comme prioritaires et à la formulation des conditions (techniques, financières et institutionnelles) préliminaires à un engagement de financement ferme. La préparation des interventions est confiée spécifiquement aux entités exécutantes identifiées par le gouvernement bolivien à travers le VIPFE et qui travaillent avec les institutions de coopération. Parmi les pays pratiquant cette modalité annuelle, on compte les Pays-Bas, la Suède, la Suisse et le Danemark. Avec l'Allemagne, les réunions intergouvernementales ont lieu tous les deux ans, selon le même principe.

4.3. L'exécution des interventions de la coopération belge ?

Nous analysons brièvement ici les deux principaux instruments de la coopération belge en Bolivie : le système de la cogestion et l'approche projet.

4.3.1. La cogestion

C'est lors de la CM de 1992 qu'a été proposé le principe de la cogestion, ou co-responsabilité, reposant sur une vision assez optimiste des relations de coopération de l'époque. Quand il a été évident que le gouvernement bolivien n'avait pas la capacité suffisante pour assumer les phases d'identification, de formulation et d'exécution des projets de coopération[122], le pragmatisme s'est imposé rapidement et le système a évolué vers le mécanisme actuel de responsabilité partagée à deux niveaux, central et décentralisé (cf. 2.2.1). Peu à peu, ce système est devenu obsolète pour les raisons suivantes :

- Le système des SMCL, où les décisions sont prises d'un commun accord entre les représentants de la coopération belge et des principales institutions locales partenaires, serait ingérable s'il devait être généralisé. En effet, il y a plus de 1.000 projets financés par la coopération internationale en Bolivie actuellement en cours.
- La cogestion décentralisée ne permet pas qu'une intervention soit pleinement intégrée au sein d'une institution locale, car les décisions y seraient alors prises selon les règles de fonctionnement propres à cette institution, et non de façon partagée avec des acteurs extérieurs.
- La cogestion décentralisée ne favorise pas le renforcement des institutions publiques contreparties, car elles se privent d'une partie de leurs ressources humaines, par exemple en désignant un directeur de projet qui servira plus « son » projet que son administration d'origine.
- Le principe même de cogestion est de plus en plus remis en question par les évolutions récentes de la coopération internationale consistant non à partager les responsabilités mais plutôt à les délimiter précisément : la coopération contribue avec ses moyens financiers et, si nécessaire, ses capacités techniques (non administratives) tandis que le reste est à la

[122] Il est aussi possible que l'AGCD n'ait pas été préparée, techniquement et culturellement, à appliquer le système tel qu'il avait été initialement conçu.

charge du secteur public (bolivien dans notre cas), y compris la responsabilité exclusive (non partagée) des principales décisions de préparation et d'exécution des interventions. Les coopérations les plus innovantes[123] adoptent l'une après l'autre cette politique du « hands off ». Cette évolution devrait naturellement s'accompagner d'une augmentation en conséquence des capacités de proposition du secteur public bolivien qui, de l'avis de quelques bailleurs, ne sont pas suffisantes[124]. Toutefois les bailleurs n'inciteront pas le bénéficiaire à prendre ces responsabilités d'un rôle moteur s'ils ne démontrent pas souhaiter, voire exiger, ce changement.

4.3.2. L'approche « projet »

Les « projets de développement » sont et seront encore longtemps un instrument nécessaire de progrès, car ils concrétisent les aspirations d'un groupe pour un objectif précis et leur offrent les moyens de l'atteindre. Aussi, le financement de projets par la coopération belge en Bolivie demeurera une modalité d'aide indispensable, indépendamment de l'émergence d'autres instruments. Il faudra cependant que le soutien aux projets s'accompagne d'une adaptation aux principes suggérés par les meilleures pratiques de modernisation de la coopération internationale, à savoir :

- S'intégrer aux institutions locales, ce qui signifie ne plus créer de Comités de Gestion (SMCL) ou d'Unités d'Exécution indépendants des instances administratives propres à ces institutions locales. Cela implique également que les coopérants, s'ils sont maintenus, soient pleinement des assistants techniques sans responsabilités administratives.
- S'adapter aux capacités humaines et financières des institutions locales, en employant des moyens en accord avec les ressources disponibles. Ceci impliquerait dans beaucoup de cas une forte réduction des moyens proposés par la coopération dans le cadre de ses interventions, et en particulier des budgets des projets. Remarquons que plus la région d'intervention de la coopération est pauvre, plus ce problème est important.
- S'inscrire dans une stratégie publique pertinente au niveau national et/ou local.

Telle qu'elle est mise en œuvre actuellement, l'approche traditionnelle en termes de projets de la coopération belge en Bolivie a pour avantages sa relative sécurité, son efficacité, sa simplicité et la possibilité d'un contrôle permanent. Le manque d'appropriation qui entraîne une faible durabilité constitue son défaut principal[125].

4.4 La construction de la mémoire institutionnelle

Le manque de mémoire institutionnelle, de plus en plus fréquent dans les agences de coopération internationale, est inquiétant pour la coopération belge en général[126]. Cela empêche que puisse se

[123] Pays-Bas, Suède, KfW, UE, BM, entre autres.

[124] Ce constat du manque de capacités à être le moteur de la dynamique de coopération donne des arguments à ceux qui estiment que les bailleurs doivent être proactifs et ne pas se contenter d'attendre des propositions, que le gouvernement ne peut pas actuellement présenter en nombre suffisant (ce qui est en partie vrai).

[125] Certaines coopérations, comme la suédoise ou la néerlandaise, estiment qu'en outre le modèle traditionnel du « projet » (avec ses structures parallèles, ses coopérants, etc.) est plus coûteux qu'un système « hands off ».

[126] La mémoire institutionnelle se construit surtout par les analyses et évaluations ex-post, mais aussi par la bonne gestion des archives et de l'information en général. Voici quelques exemples seulement du problème :

développer, à partir des leçons tirées de l'expérience, un processus d'amélioration progressive des interventions. Cela nuit aussi à la capacité de la coopération belge d'exercer un rôle plus actif de proposition de politiques sectorielles dans les domaines où sa spécialité est reconnue, par exemple en santé. Enfin, et c'est peut-être l'aspect le plus important, cela rend plus difficile la diffusion et la reproduction à plus grande échelle des expériences réussies. En bref, on apprend peu du passé, les réussites sont peu diffusées et ne profitent pas à d'autres projets ou à d'autres acteurs[127].

Si, comme c'est le cas, ce défaut de mémoire institutionnelle n'est pas compensé par la partie bolivienne, il y a de grands risques que de précieuses expériences développées sur plus de deux décennies ne se perdent au fur et à mesure que disparaît la mémoire des acteurs directs.

Il est indispensable qu'il y ait cet effort de capitalisation des expériences, par écrit, au travers des évaluations, des travaux de suivi, d'analyse des réalisations et de diffusion des résultats. L'expérience personnelle des coopérants est utile pendant un temps, mais elle finit par se perdre. Il semble vital de définir qui est responsable de capitaliser les expériences de la coopération belge et quelles mesures existent ou devraient exister pour que ce travail se fasse. Il semble naturel que la CTB soit responsable de cette tâche, mais elle constituerait pour la CTB seulement un coût supplémentaire si les bénéfices de la capitalisation ne sont pas pris en compte lors de son évaluation. Rappelons que les enseignements tirés des expériences passées servent à améliorer la conception de nouvelles actions et la qualité du dialogue avec le gouvernement quant aux les politiques publiques. En ce sens, la distinction opérée par la réforme entre le niveau de la conception (DGCD, avec l'Ambassade) et le niveau de l'exécution (CTB) est artificielle et peu opérationnelle, chacun devant être également intéressé à la capitalisation des expériences.

- Dans aucun des 4 projets en santé il n'a été possible d'obtenir des informations pertinentes sur la première phase, avant 1998 (ni sur le terrain, ni à l'Ambassade, ni à la CTB à La Paz ou à Bruxelles).
- Au PRODISA, il n'existe aucun document sur les réalisations antérieures de la GTZ dans le cadre du projet du même nom, sur la même zone d'intervention et achevé en 1997, au moment même de l'identification du PRODISA belge.
- A la Contraloria bolivienne et à la Cour des Comptes belge, personne n'a d'informations sur l'origine du projet identifié en 1995 et achevé en 2002. Aucun document n'en retrace la genèse et son principal promoteur est décédé depuis.
- Quant à Ichilo Mamoré, il y a bien dans les sous-sols de la DGCD à Bruxelles une boîte d'archivage portant le nom du projet. Mais elle est vide.
- 4 ans après les apports belges à des fonds de micro-crédit (1997), la (re)formulation du PRODISA en 2001 ne tient que très peu compte de cette expérience pour définir ce qu'il adviendra de son fonds de crédit de plus de 2 mioEURO.

[127] La coopération néerlandaise constitue un bon exemple d'utilisation de capacités d'analyse et d'évaluation avec ses « équipes mixtes » d'évaluation (un fonctionnaire du service d'évaluation et un évaluateur externe), ses évaluations thématiques et par pays ; voir « La coopération au développement néerlandaise » : « Evaluation du programme de coopération au développement des Pays-Bas avec la Bolivie », Département des Evaluations des Opérations et des Politiques, Ministère des Affaires Etrangères des Pays-bas, 1998.

4.5 Les nouvelles tendances et ses conséquences

4.5.1 Rôle et avantages comparatifs de la coopération belge

Comme il existe des seuils minimums à toute politique d'aide au développement[128], une coopération relativement modeste comme l'est la coopération belge devrait envisager une plus grande concentration sectorielle pour, d'une part, pouvoir profiter pleinement des expériences antérieures réussies et, d'autre part, dépasser le seuil à partir duquel le dialogue politique est non seulement possible mais prend tout son sens et devient réellement intéressant pour les deux pays concernés.

A un niveau global, l'avantage comparatif de la coopération belge repose sur sa crédibilité potentielle : elle ne sert apparemment pas d'ambitions impérialistes ou commerciales importantes, ne défend pas un agenda politique particulier et n'est pas un instrument de plus de sa politique étrangère. Elle pourrait donc être « naturellement » plus apte que certaines coopérations majeures à conduire des processus dynamiques, être force de proposition et être capable d'innovations. En théorie, les « petites » coopérations devraient être plus souples et plus réactives aux nouveaux besoins que les « grandes »[129].

La coopération belge en Bolivie a acquis sa crédibilité dans le domaine de la santé grâce à sa flexibilité, à la qualité de son insertion institutionnelle et à la durabilité de ses résultats. Elle a développé ainsi un avantage comparatif sur ce secteur[130] et, plus précisément, dans l'organisation des systèmes de santé publique et dans la recherche appliquée sur les maladies tropicales et endémiques (Chagas).

Toutefois, pour pouvoir utiliser à bon escient cette expérience, il faut remplir deux conditions :

- D'abord, il faut parvenir à une accumulation d'expériences à partir desquelles capitaliser (cf. 4.4).
- Ensuite, il faut parvenir à un positionnement institutionnel adapté entre les niveaux micro et macro, c'est-à-dire entre l'expérience de terrain et le niveau de la décision politique. Ce niveau intermédiaire, ou « méso », suppose d'affecter des experts (assistants techniques) à des postes de conseil et d'aide à la décision dans des secteurs où la Belgique peut offrir une expertise significative[131].

---

[128] C'est-à-dire des niveaux minimums de présence et d'impact en-dessous desquels une coopération n'est pas justifiée.

[129] Aucune coopération présente en Bolivie ne réunit toutes ses caractéristiques à elle seule (de dimension modeste, innovante, reconnue, flexible et réactive). La coopération britannique en possède quelques-unes (de dimension modeste, innovante, leader sur certains processus), la coopération néerlandaise d'autres (innovante, flexible, réactive).

[130] Toutefois, la coopération belge a une expérience presque centenaire en Bolivie dans le domaine de l'éducation primaire, secondaire et technique, dans la formation des enseignants et la gestion des écoles. La mission officielle de Georges Rouma, composée d'une demi-douzaine de pédagogues et d'anthropologues, est restée en Bolivie entre 1913 et 1919 (basée à Sucre) pour concevoir et mettre en place un nouveau modèle éducatif, allant jusqu'à proposer une éducation bilingue. L'impact de cette mission a perduré jusqu'à peu, car son modèle était encore appliqué récemment. Il s'agit probablement du plus grand succès de la coopération belge en Bolivie mais il n'a pas été poursuivi ni capitalisé.

[131] La coopération britannique (DIFD), l'une des plus petites en termes financiers en Bolivie, est l'une des plus influentes, car elle s'est spécialisée dans le placement d'assistants techniques de haut niveau à des postes clés de l'administration publique à la Paz ou auprès d'organismes multilatéraux comme la BID ou la BM.

4.5.2. Quelques implications pour l'Ambassade

Comme nous l'avons vu au 2.1, les nouvelles tendances de la coopération impliquent une responsabilité accrue de l'Ambassade dans le processus d'alignement, d'harmonisation et de coordination. Si la Belgique assume pleinement ses engagements internationaux, les résultats de la coopération seraient davantage intangibles: le changement n'induirait pas forcément des décaissements accrus, mais plutôt de meilleurs processus se traduisant ensuite par une amélioration qualitative des résultats et dès lors des impacts positifs plus significatifs pour les bénéficiaires. Cette évolution devrait, bien entendu, aller de pair avec un renforcement du personnel de l'Ambassade pour satisfaire ces besoins qualitativement différents des tâches actuelles.

4.5.3. Le rôle de la CTB dans un nouveau contexte de coopération au développement

Le nouveau contexte, émergeant des tendances actuelles de la coopération internationale et précédemment décrit, pose des défis conséquents à la CTB, qui devrait renforcer et spécialiser davantage son personnel pour s'adapter à cette approche plus moderne. S'il est pratiquement impossible, et sans doute pas souhaitable, d'en revenir à la situation antérieure à la réforme (par la constitution d'une solide équipe d'experts sectoriels), la concentration de la coopération sur un maximum de deux ou trois secteurs justifierait amplement le recrutement d'experts sectoriels indispensables tant pour les projets sur le terrain que pour adopter une approche plus programmatique de la coopération.

Jusqu'à présent, la CTB à La Paz n'a pas démontré de capacités particulières d'adaptation à l'utilisation d'instruments comme le Basket Funding, l'appui aux programmes ou l'aide budgétaire. Dans les quelques expériences développées jusqu'ici (appui au *Defensor del Pueblo* et aide budgétaire de 2003), la CTB n'a pas su adapter ses procédures et ses apports en termes d'analyse ne semblent pas avoir été déterminants. On peut raisonnablement estimer que les profils du personnel à La Paz devraient être adaptés à ces nouvelles modalités de la coopération au développement.

CHAPITRE V : LA COOPÉRATION INDIRECTE

5.1 La coopération indirecte : analyse globale

5.1.1. La société civile en Bolivie

En guise d'introduction à ce chapitre, nous présenterons le contexte dans lequel est intervenue la coopération indirecte belge en Bolivie sur la période étudiée.

Les ONG ont toujours cherché, au Nord comme au Sud, à renforcer la société civile et les mouvements sociaux qui en émergent.
Lors du retour à la démocratie en Bolivie (à la fin des années 70), la coopération belge a joué un rôle important par son appui au mouvement paysan dans la région occidentale du pays et à la création en 1979 d'une des organisations les plus importantes de ce mouvement paysan, la *Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos* (CSUTCB), et également par son appui aux mouvements contestataires des mineurs de Llallagua et de Siglo XX.

Jusqu'aux premières années de la décennie de 1980, l'aide des ONG belges se traduit notamment par des programmes d'alphabétisation, des projets de formation politique et en matière d'organisation et des appuis aux activités encore clandestines des cadres des mouvements populaires.

En 1983, l'altiplano bolivien connaît une grave sécheresse qui a décimé le cheptel et grandement remis en cause le fragile équilibre des activités agro-pastorales. Les ONG commencent alors à élaborer des projets d'appui à la production qui sont les précurseurs des futurs programmes de développement rural intégré. Les thèmes du développement technologique, des besoins financiers des producteurs ruraux, de la planification et de la gestion locale du développement rural font l'objet de très nombreux projets.

Cet essor des ONG, qui dure jusqu'à la fin des années 90, s'est traduit par la création de plus d'un millier d'ONG dont on estime alors qu'elles mobilisent annuellement près de 200 mioUSD et emploient un grand nombre de professionnels locaux. Ces ONG sont naturellement très hétérogènes, en termes de moyens humains et financiers. Les plus importantes, telles CIPCA, ACLO, QHANA ou IPTK, sont dénommées « BINGOS », terme issu de l'anglais « Big NGO's ». La coopération indirecte belge, bien qu'encore relativement mineure, collabore avec ces grandes ONG en établissant généralement des partenariats pour l'exécution de projets au bénéfice des organisations de base (par exemple, FDH avec QHANA ou FOS avec CIPCA).

Les résultats atteints par les ONG boliviennes ne sont pas toujours à la hauteur des moyens financiers qui leurs sont accordés. Il est notoire que l'activité des ONG, initiée selon une logique de projet et sur des zones très localisées, a souvent compensé les carences de l'Etat, absent d'une grande partie du territoire rural et manquant de politiques efficaces et durables. Leurs expériences ont d'ailleurs inspiré certaines politiques publiques comme la Loi de Participation Populaire, le développement de la microfinance (qui favorise, surtout en milieu rural, l'accès aux capitaux),

l'élaboration d'un modèle d'éducation alternative des jeunes et le développement des services de santé.

Les efforts des ONG et de la coopération internationale et les réformes de l'Etat impulsées depuis les années 90 n'ont pourtant pas suffit à empêcher une crise politique, économique et sociale de grande ampleur dans le pays. Cinq ans après le début du millénaire, malgré des variables macro-économiques propres à une économie stable, on n'observe aucune amélioration significative des indicateurs sociaux. Le sentiment est que les bénéficiaires de la croissance soutenue des années 90 sont principalement les groupes économiques traditionnels et les entreprises transnationales. Une partie des ménages boliviens, urbains comme ruraux, sont en situation d'extrême pauvreté. En effet, dans certaines catégories de la population les revenus réels ont baissé et le sous-emploi et le chômage ont augmenté.

Les insuffisances du modèle économique instauré depuis 1985, pour justement résoudre les problèmes de pauvreté et d'inégalités, et la « dette sociale » croissante qu'elles induisent, sont à l'origine de multiples mobilisations sociales, plus intenses à partir de l'an 2000. Malgré l'action sociale des municipalités dans le cadre de la décentralisation, la situation sociale n'a en effet cessé de se détériorer, attisée par le constat d'une généralisation de la corruption dans les institutions publiques, y compris au niveau municipal. La société civile s'est emparée d'un nombre important de problématiques qui ont marqué l'agenda politique et suscité de grandes mobilisations sociales : les revendications des peuples indigènes, notamment concernant les questions foncières ; les revendications d'usagers de concessions publiques de services d'eau potable et d'assainissement pour le retour à une gestion publique directe ; les mouvements régionalistes réclamant l'instauration de statuts d'autonomie ; les mouvements de paysans sans terre ; les mouvements visant à mettre fin à la privatisation des ressources naturelles.

Il y a encore quelques années, les priorités des mouvements sociaux et de la plupart des ONG n'avaient que peu de correspondances. Les organisations de base questionnaient même la pertinence du travail des ONG. Aujourd'hui, apparemment, les anciennes relations se renouent et les ONG ont à nouveau le souci de traiter et/ou de soutenir les demandes portées par ces mouvements sociaux.

5.1.2. Caractéristiques générales de la coopération indirecte en Bolivie

5.1.2.1. Les ONG belges en Bolivie

Les ONG belges présentes en Bolivie constituent un échantillon assez représentatif des ONG belges en général et se caractérisent aussi par leur grande diversité, qui tient surtout aux multiples motivations de leur création. Certaines ONG ont, par exemple, pour origine des initiatives d'aide au développement de l'Eglise Catholique, d'autres sont issues des courants progressistes et tiers-mondistes dont les actions sont fondées sur le lien direct supposé entre sous-développement et expansion du capitalisme occidental.

Les circonstances diverses de leurs fondations et de leurs histoires institutionnelles influencent grandement leurs systèmes organisationnels, leurs paradigmes d'analyse des contextes locaux, leurs options stratégiques et leurs choix de secteur d'intervention, de modalités de coopération et de partenariats locaux.

La communauté des ONG, déjà très hétérogène, s'est encore complexifiée avec l'apparition de réseaux, d'alliances et de groupements ou consortium d'ONG. Cette tendance peut s'expliquer par la volonté d'accroître l'échelle d'intervention et/ou de davantage se professionnaliser pour les uns et par un raisonnement plus opportuniste pour les autres, sachant que les groupements accèdent plus facilement au cofinancements de l'Etat belge. Il n'est pas surprenant de constater que certains groupements qui ont été opérationnels en Bolivie pendant la période étudiée (1992-2004) n'aient été qu'éphémères.

Entre 1998 et 2002, la DGCD a cofinancé 59 actions au total, portées par 14 ONG ou consortium d'ONG, pour un montant global de 9.205.287 EURO. La part financée par la DGCD ne représente bien entendu pas la totalité du budget des ONG belges en Bolivie. A titre d'illustration, signalons qu'en 2002 le cofinancement de la DGCD aux ONG flamandes représentait 41% de la totalité de leurs décaissements en Bolivie[132].

5.1.2.2. Niveaux de financement. Période 1998 – 2002.

Le tableau ci-dessous est une synthèse des contributions de la DGCD aux actions des ONG belges en Bolivie sur la période d'étude. Il met en évidence de grandes variations et différences entre les ONG/consortium quant aux financements attribués et à la part relative de chacun dans l'ensemble des fonds exécutés.

Tableau 12 : Contributions de la DGCD aux actions des ONG belges. Période 1998 – 2002 (en Euro)

ONG	1998	1999	2000	2001	2002	Total	Nombre d'actions
SALTO	561.479	350.521	324.244	394.714	394.714	2.025.672	17
FOS	246.902	260.784	263.015	241.163	243.969	1.255.833	2
SOSF	112.544	180.466	260.536	305.449	380.982	1.239.977	1
COMIDE/DMOS	230.293	0	103.124	274.778	430.054	1.038.249	8
6 NOV.	119.980	180.961	185.920	170.600	179.875	837.336	7
LouvDev	102.876	84.532	116.757	129.551	272.634	706.350	5
KOMYUNITI	32.226	121.964	123.699	195.737	188.155	661.781	5
PARTE	0	0	209.718	127.919	112.753	450.390	1
ITINERANS	93.951	39.167	60.734	75.251	32.632	301.735	3
FdH	0	49.578	99.901	84.827	59.915	294.221	3
CP/SV	126.178	80.565	0	0	0	206.743	3
SLI	41.894	57.759	10.907	0	12.731	123.291	1
FDH Cons	46.852	0	0	0	0	46.852	2
SHC	0	16.857	0	0	0	16.857	1
Total	**1.715.175**	**1.423.154**	**1.758.555**	**1.999.989**	**2.308.414**	**9.205.287**	**59**

Ce tableau nous permet de remarquer que :

- Trois ONG/consortium (Salto, COMIDE/DMOS et *6 de Noviembre*) ont mis en oeuvre plus de la moitié des actions ;

[132] Ce calcul reprend les données recueillies par Coprogram et présentées dans « Jaarboek 2003 Vlaamse niet-gouvernementele ontwikkelingssamenwerking » (Annuaire 2003 des ONG flamandes). A notre connaissance, il n'existe pas de données comparables pour les ONG francophones.

- Trois ONG/consortium (Salto, FOS, SOS Faim) ont reçu presque la moitié des contributions de la DGCD. Il ne s'agit pas à l'identique des même ONG/consortium que celles citées au tiret précédent. Cela est peut être dû au fait que FOS et SOS Faim concentrent davantage d'activités au sein d'un même programme et/ou qu'elles financent moins d'activités mais à plus grande échelle en terme de dimensionnement ou de couverture géographique.
- Les actions de six des ONG/consortium (COMIDE/DMOS, Parte, CP/SV, SLI, FDH Cons. et SHC) ne couvrent pas la totalité de la période 1998-2002.

La répartition thématique[133] des contributions est la suivante :

Tableau 13 : Contributions de la DGCD aux actions des ONG belges. Période 1998 – 2002. Répartition par secteur (en Euro)

Secteur	1998	1999	2000	2001	2002	**Total**
Education	267.229	62.965	103.124	249.447	399.305	**1.082.070**
Santé	239.960	171.790	216.411	174.045	200.173	**1.002.379**
Gouvernance et société civile	233.020	148.240	137.085	137.263	137.263	**792.871**
Agriculture	723.106	727.317	999.258	991.546	1.082.433	**4.523.660**
Industries manufacturières	183.441	174.764	112.791	140.449	148.943	**760.388**
Protection de l'environnement	0	42.638	55.032	58.676	65.451	**221.797**
Femmes et développement	0	0	8.924	21.741	18.579	**49.244**
Autres multisectoriels	26.277	29.004	29.004	27.574	27.574	**139.433**
Appui aux ONG (*)	42.142	66.436	96.926	199.248	228.693	**633.445**
Total	**1.715.175**	**1.423.154**	**1.758.555**	**1.999.989**	**2.308.414**	**9.205.287**

(*) Il s'agit de l'appui aux structures représentant les ONG/consortium (5 sur 14) en Bolivie. Ces structures sont généralement chargées du suivi des actions de leurs partenaires, de l'identification de nouvelles actions, de l'organisation des évaluations, etc. Elles constituent le lien entre le terrain (organisations partenaires, groupes cibles) et les ONG en appui basées en Belgique.

Tableau 14 : Nombre d'ONG et d'actions par secteur. Période 1998 – 2002. (en Euro)

Secteur	**# ONG**	**# Actions**	**Total**
Education	5	10	1.082.070
Santé	3	7	1.002.379
Gouvernance et société civile	2	5	792.871
Agriculture	8	23	4.523.660
Industries manufacturières	3	5	760.388
Protection de l'environnement	1	1	221.797
Femmes et développement	1	2	49.244
Autres multisectoriels	1	1	139.433
Appui aux ONG (*)	5	5	633.445
Total	**14 (*)**	**59**	**9.205.287**

(*) Plusieurs ONG ont des activités dans divers secteurs

[133] Classification utilisée par le service D0.2 de la DGCD

Il n'y a pas d'information détaillée disponible sur la façon dont les actions multisectorielles ont été traitées dans le tableau ci-dessus. Il faut donc prendre ces données avec une certaine réserve. Globalement, ces tableaux indiquent notamment que :

- Près de la moitié des financements concernent l'agriculture ;
- Quatre autres secteurs sont relativement bien représentés : éducation, santé, gouvernance/société civile et industries manufacturières ;
- Plusieurs ONG sont présentes sur différents secteurs ;
- Il n'y a pas eu de grandes variations dans la composition du financement sur la période étudiée.

5.1.2.3. Les partenaires et interventions en Bolivie

Les organisations avec lesquelles les ONG belges ont noué des partenariats sont aussi très diverses. Il n'y a cependant pas de statistiques précises sur leurs caractéristiques ou sur leurs secteurs d'intervention. Sans prétendre effectuer une classification définitive de l'ensemble des partenaires boliviens des ONG belges, quelques critères clés les différenciant peuvent être proposés[134].

Un premier critère est celui du ***statut et/ou de la nature de l'organisation partenaire***. En Bolivie, les ONG belges travaillent avec une grande diversité de partenaires, à tous les niveaux de la société civile[135] : ONG locales, fondations, organisation de base, mouvements paysans, mouvements indigènes, syndicats, réseaux et fédérations, organisations de l'Eglise Catholique, écoles, hôpitaux, gouvernements locaux, etc. Une tendance importante est de travailler avec plusieurs acteurs locaux dans le cadre d'une même opération[136] en combinant organisations et mouvements de base avec une ONG locale intermédiaire qui assure des prestations de formation et de renforcement (c'est le cas, par exemple, de APG-CIPCA, contreparties de FOS).

On peut ensuite catégoriser par ***secteur*** d'intervention. La DGCD élabore des statistiques suivant les secteurs d'intervention « traditionnels » de la coopération au développement (éducation, santé, agriculture, gouvernance et société civile, industrie manufacturière, environnement[137]). Au cours de l'exercice d'évaluation, cette « grille de lecture » n'a pas semblé très pertinente pour élaborer une typologie des interventions et des contreparties locales. Contrairement à la coopération bilatérale directe, peu d'ONG belges recourent à des critères sectoriels pour délimiter le périmètre de leurs interventions[138]. Lorsqu'elles sont amenées à le faire, c'est d'une façon assez artificielle en regroupant dans un même « secteur » des actions et des partenaires variés. C'est notamment le cas du secteur « agriculture » où l'on décèle une tendance à inclure toute action relevant du milieu rural (par exemple, les projets sur la production agricole comprennent aussi des cours d'alphabétisation pour les paysans, des formation aux Droits de l'Homme, de l'appui aux groupements de femmes, etc.). La comptabilisation de ces actions dans le secteur

[134] Les critères ont été élaborés à partir de l'information collectée pendant les visites de terrain et les entretiens avec les ONG belges. Il n'était alors plus possible de collecter les données quantitatives nécessaires à une classification des contreparties boliviennes. Cette typologie pourrait toutefois servir à construire une classification préalable des interventions des ONG belges à l'occasion d'une prochaine évaluation-pays.
[135] C'est-à-dire les groupes organisés qui fonctionnent en marge de l'Etat et des mécanismes du marché.
[136] En règle générale, seul l'un de ces acteurs est présenté à la DGCD comme « l'organisation contrepartie ».
[137] La même classification a été utilisée pendant la première phase de cette évaluation afin d'obtenir un échantillon diversifié d'interventions, de préférence correspondant aux secteurs prioritaires de la coopération directe.
[138] Sauf quelques ONG intervenant sur des secteurs bien délimités, comme l'éducation ou la santé.

« agriculture » s'explique peut-être aussi parce que l'approche du développement rural, qui prend en compte l'ensemble des problématiques rurales de façon « intégrée », l'emporte sur l'approche dominante des années 80-90, plus axée sur la production et les techniques agricoles.

Une catégorisation en fonction de la « nature des objectifs des interventions »[139] semble plus pertinente[140] et plus conforme aux critères qu'utilisent les ONG pour qualifier la spécificité de leurs partenaires ou de leurs actions. Schématiquement, on peut distinguer les catégories suivantes :

- Accès aux services de base ;
- Développement d'activités économiques et productives ;
- Renforcement institutionnel dans le domaine social et politique.

Sont considérés comme *accès aux services de base*, la santé, l'éducation (formelle ou informelle), et diverses autres formes d'aide aux groupes en marge de la société (enfants des rues, handicapés, etc.). Les contreparties locales sont des ONG, des organisations proches de l'Eglise, des instituts d'éducation ou de santé, les pouvoirs publics locaux, etc. Il a été constaté que les services de base demeurent un champ d'intervention très fréquent (cinq des huit projets visités). Dans l'analyse d'interventions de cette nature, il faut être particulièrement attentif au risque de substitution des compétences de l'Etat et aux questions de durabilité (avec le risque d'une perpétuelle dépendance de la coopération), car les services de base étant constitutionnellement publics et gratuits, il s'agit par définition d'activités subventionnées.

Les actions dans le domaine du *développement d'activités économiques et productives* ont pour objectif direct l'augmentation des revenus des bénéficiaires par la création de sources alternatives d'emploi et/ou l'amélioration de la production. Les interventions à finalité économique ou productive peuvent être urbaines ou rurales. Les contreparties sont des associations de producteurs, des OECAs (*organizaciones económicas campesinas*) et des ONG. Dans de nombreux cas, les projets ont une composante de renforcement politique et social (voir ci-après). Trois des huit projets visités en sont des exemples. En analysant ce type de projets, on remarque qu'ils sont caractérisés par une relative auto-suffisance financière mais que leur impact est limité car ils n'agissent pas sur les facteurs qui sont à l'origine de la faible productivité et compétitivité, du caractère peu rémunérateur des prix des produits agricoles, des obstacles à la commercialisation, ni, surtout, aux difficultés d'accès à la terre, aux capitaux et à l'irrigation.

Le *renforcement institutionnel dans le domaine social et politique* comprend toutes les actions ayant pour objectif principal le renforcement des acteurs de la société civile et leurs capacités à influer sur les processus de développement. On peut distinguer deux niveaux d'intervention : le renforcement des organisations de base et celui des acteurs clés de la société civile. Au premier niveau, les activités sont essentiellement le renforcement des capacités (*empowerment*), la sensibilisation, la formation et le renforcement organisationnel. Les contreparties sont soit des

[139] La mission d'évaluation a catégorisé les projets des ONG belges analysés en reprenant la classification « traditionnelle » du « secteur » d'intervention et non pas celle de « l'objectif principal de l'intervention ». La suggestion de préférer ce critère de finalité est une conclusion de l'évaluation, non une hypothèse de départ. A ce titre, nous recommandons son utilisation lors de futures évaluations de la coopération indirecte et dans le cadre des relations entre la DGCD et les ONG.

[140] Plus pertinente dans le sens où, au sein d'une même catégorie, les modalités d'intervention des projets sont plus homogènes et peuvent être ainsi plus aisément analysées au regard de critères de pertinence, cohérence, déroulement, efficacité et impact.

ONG intermédiaires, soit directement des organisations et/ou mouvements de base. Au second niveau, les activités portent plutôt sur le renforcement institutionnel, la conduite d'études, le *lobbying* et la sensibilisation des décideurs. Les contreparties sont, dans ce cas, des ONG, des centres d'études, des réseaux et des collectifs. Aucun des huit projets analysés n'avait d'activités entrant dans cette catégorie, même si dans quelques cas, par exemple FOS et APG, certains projets essentiellement productifs et/ou éducatifs semblaient évoluer vers le renforcement social et politique.

Les critères suivants ont également été utiles dans le cadre de cette évaluation pour analyser les partenaires et interventions des ONG belges :

a) *Origine de la création de l'ONG :* quelques-unes des organisations visitées ont été créées par l'ONG belge elle-même ou par l'intermédiaire d'un coopérant belge : c'est le cas de CETHA Socamani et SENTEC. On remarque que ces structures ont été fondées avant 1997. De nos jours, les ONG belges déclarent unanimement ne travailler qu'avec des organisations locales existantes, même si dans les faits certaines choisissent parfois d'appuyer l'émergence de nouvelles organisations[141].

b) *Qualité des capacités institutionnelles du partenaire :* les ONG belges choisissent de plus de plus de ne travailler qu'avec des contreparties ayant déjà de bonnes capacités propres, « parce que c'est la seule façon de répondre aux nouvelles exigences du système de cofinancement ».

c) *Degré de dépendance financière à l'ONG belge :* toutes les ONG belges ont eu ou ont des partenaires dépendant principalement d'elles en termes financiers. Plusieurs ONG incitent leurs partenaires à diversifier leurs sources de financement, mais cette capacité n'est en général pas un critère de sélection à l'origine du partenariat. A ce titre, il a été constaté que les organisations créées par les ONG belges restent toujours financièrement très dépendantes de ces dernières.

d) *Nature de « l'intervention » belge : appui institutionnel, exécution de projets spécifiques ou mise à disposition de coopérants.* La coopération indirecte belge est une des rares à fournir encore, dans de telles proportions, de l'assistance technique selon la modalité des coopérants. Ce type d'appui est très critiqué de nos jours, car l'expatriation de cadres techniques revient à nier les compétences professionnelles disponibles localement. Par ailleurs, l'expérience a montré que le coopérant, du fait de sa relation avec l'ONG disposant des ressources financières, représente en soi un pouvoir à part au sein de l'organisation locale.

e) *Nature de la relation : partenariat « privilégié » (de long terme) ou association ponctuelle (dans le cadre d'une action spécifique) :* contrairement à la coopération bilatérale directe, la plupart des ONG belges cherchent à établir des relations de long terme avec leurs contreparties en Bolivie, en maintenant la collaboration au travers de plusieurs projets consécutifs. Le « partenariat Nord-Sud » est considéré un objectif en soi, au-delà du projet en cours. Le risque pour l'ONG locale est que ce « partenariat » finisse par créer une forte dépendance financière, surtout lorsque les actions exécutées avec l'ONG belge sont quasiment sa seule source de revenus. Cet aspect peut devenir problématique si des mécanismes de gestion (planification,

[141] Dans ce cas, il peut être difficile de vérifier dans quelle mesure l'initiative est véritablement locale ou si elle provient d'une idée suggérée par un acteur belge.

suivi, évaluation, gestion financière) efficients et transparents n'ont pas été développés au fur et à mesure que se construit la relation.

5.1.2.4. Le système de cofinancement de la DGCD

Le cofinancement de programmes d'actions est une modalité de la coopération indirecte avec les ONG depuis la réforme de 1997. Les relations entre la DGCD et les ONG s'organisent au travers des procédures et instruments suivants :

- Programme quinquennal : formulation des objectifs stratégiques et des grandes lignes d'interventions que l'ONG veut travailler pendant les 5 prochaines années. La plupart des ONG belges a réalisé son premier programme quinquennal entre 1997 et 2001[142].
- Plans d'action annuels : résultats à atteindre annuellement pour accomplir le programme quinquennal.
- Mécanismes d'approbation des programmes et plans d'action : un binôme composé d'un fonctionnaire de la DGCD et d'un expert indépendant analyse les programmes et plans d'actions selon une grille de critères unifiés. Leurs conclusions sont présentées aux ONG lors d'une réunion dite « dialogue de gestion ». Lorsque ce « dialogue » a eu lieu avec toutes les ONG, les conclusions et recommandations finales sont présentées à la cellule d'harmonisation, chargée de vérifier que la validité de l'analyse. Cette cellule élabore une proposition de décision qu'elle soumet au Secrétaire d'Etat ou au Ministre pour approbation.
- Financement en quatre tranches : le premier versement est effectué lorsque l'ONG fournit les preuves de son apport propre au financement (équivalent à 15% du budget total). Les décaissements suivants ont lieu en juin, septembre et novembre de la même année.
- Suivi et rapports : lorsque les ONG présentent à la DGCD leur nouveau plan d'action pour l'année à venir, elles remettent également un rapport d'activités et un rapport financier de l'année écoulée et un état d'avancement du plan d'action en cours. L'analyse et l'approbation de ces rapports suivent la même procédure que les plans d'actions (binôme, dialogue de gestion, cellule d'harmonisation, Secrétaire d'Etat ou Ministre). Les rapports financiers doivent être approuvés par un auditeur sélectionné par l'ONG. En outre, l'administration réalise un audit financier annuel au siège de chaque ONG.
- Evaluation : les ONG doivent justifier que 10% de leurs frais administratifs ont été consacrés à des activités d'évaluation et que les résultats et recommandations de ces évaluations ont été pris en compte dans la formulation du nouveau programme ou plan d'action.

5.1.3. Relations entre acteurs et analyse des mécanismes de coordination

5.1.3.1. Relations entre ONG

Toutes les ONG étudiées ont, à un moment ou à un autre, établi des contacts avec d'autres ONG travaillant en Bolivie. Ces contacts ont en général un caractère très informel. Certaines, surtout celles qui ont un représentant sur place, participent à des plates-formes d'ONG thématiques, régionales ou idéologiques. Les ONG belges ne mènent quasiment aucune activité en commun (le seul exemple connu est la coordination entre VOLENS et Broederlijk Delen pour la formation de

[142] Un nombre limité d'ONG (parmi lesquelles FOS) a été impliqué dans la phase pilote, de 1992 à 1996. D'autres n'ont pas pu satisfaire aux exigences en 1997 et n'ont présenté leur premier programme quinquennal qu'ensuite.

coopérants). Il existe parfois une coordination entre ONG appuyant la même contrepartie (accords de complémentarité, uniformisation des requêtes administratives, etc.). Mais en règle générale, les ONG belges en Bolivie agissent d'une façon assez isolée, tout du moins à propos de la coopération avec leurs contreparties locales. Seule une des ONG rencontrées (Louvain Développement) a une politique explicite de recherche de synergies avec d'autres acteurs dans chaque zone d'intervention.

Il y a pourtant deux dispositifs de coordination entre ONG belges présentes en Bolivie : le FABEB en Bolivie (Forum des Acteurs Belges en Bolivie, détaillé ci-après) et *Concertation Amérique Latine* en Belgique. Mais ces deux dispositifs se consacrent principalement au positionnement des ONG belges vis-à-vis de la coopération bilatérale directe et ne constituent pas des mécanismes de coordination entre interventions des ONG elles-mêmes.

Presque toutes les ONG rencontrées admettent que la coordination est très faible et qu'elle devrait être améliorée. A ce titre, certaines relèvent que la dépendance à un même système de cofinancement stimule plus la concurrence que la coordination. Le mécanisme proposé par la DGCD, à savoir la présentation de programmes conjoints portés par des groupements d'ONG, n'a pas donné les résultats escomptés. La plupart des groupements formés en 1997 ont déjà disparus ou n'existent plus que virtuellement.

L'absence d'une coordination accrue entre ONG belges en Bolivie peut s'expliquer par l'absence d'un objectif précis en commun qui mérite d'y dédier du temps et des moyens. « Etre belge » ne constitue pas un objectif en soi. Les seuls points communs des ONG belges sont leur dépendance du système de cofinancement belge et, parfois, leur intérêt à influencer les politiques de la coopération belge. Les instances comme FABEB ou *Concertation Amérique Latine* connaissent une certaine réussite parce qu'elles permettent de traiter ces problématiques communes. La coordination peut aussi s'envisager facilement entre ONG qui appuient le même type d'acteurs ou qui appartiennent à une même famille politique, mais le critère de nationalité ne suffit pas à en garantir la concrétisation.

Le relatif isolement dans lequel travaille la grande majorité des ONG (toutes nationalités confondues) peut s'avérer inefficient et inefficace à deux égards. D'une part, certains exercices que chacune effectue actuellement pour son compte, comme par exemple les analyses du contexte, pourraient être réalisés en commun et permettre ainsi des économies d'échelle quant aux moyens qui y sont consacrés. D'autre part, cette « autarcie » revient à nier l'apport de collaborations qui permettraient une analyse à la fois plus fine et plus globale des problématiques du développement et qui amélioreraient la coordination et la pertinence des interventions. De fait, la plupart des ONG reconnaît que font défaut tant les dispositifs de diffusion de l'information entre ONG (à nouveau sans distinction de nationalité) que les espaces de réflexion et de partage d'expériences pour élaborer des analyses communes.

La dépendance d'un même système de cofinancement pourrait entraîner une plus grande coordination dans le domaine administratif, pour une plus grande efficience des ressources. Au Pérou, par exemple, quatre ONG belges ont récemment regroupé leurs représentations en un même lieu. En Bolivie, FOS et Frères des Hommes ont le même représentant. Cependant, pour la plupart des ONG rencontrées, il est très important d'avoir son propre représentant, celui-ci étant souvent considéré comme un « pivot » essentiel pour établir de réelles relations de partenariat

avec des acteurs locaux (cf. 5.1.4.3). Un autre avantage à exploiter de cette dépendance commune aux financements de la DGCD pourrait être que cette dernière favorise par des mesures incitatives les synergies « réussies » et les dispositifs d'échanges d'informations.

5.1.3.2. Coordination entre la coopération directe et la coopération indirecte

Ces dernières années, au niveau belge comme international, coopération directe (bilatérale et multilatérale) et société civile ont tendance à se rapprocher. Les ONG réclament de plus en plus le droit à être consultées dans le cadre de décisions politiques. En partie grâce aux fruits de leurs efforts, elles sont de plus en plus souvent conviées à participer au dialogue politique. Une autre tendance remarquable est celle de la mise en place de dispositifs de financement direct des ONG du Sud par la coopération étatique. Les processus de décentralisation et de participation populaire à l'œuvre dans de nombreux pays permettent également aux ONG de s'engager davantage dans les dynamiques de renforcement des pouvoirs locaux. Les ONG du Sud ont toutefois le sentiment que les ONG du Nord, plus dépendantes financièrement de leurs gouvernements, ont perdu de leur autonomie politique.

Ces tendances sont également décelables en Bolivie. Le principal espace de concertation entre la coopération belge directe et l'indirecte est le FABEB (Forum des Acteurs Belges en Bolivie), mis en place en 2002. Ses fonctions sont essentiellement : informer et consulter la société civile sur les politiques de coopération directe, notamment à l'occasion de la préparation de la note de stratégie-pays et de la Commission Mixte ; et rechercher la coopération des ONG dans l'exécution des programmes de la coopération directe (MIP, bourses, etc). En parallèle, en Belgique, la *Concertation Amérique Latine* permet à la société civile belge d'exprimer son positionnement vis-à-vis de la coopération directe, au niveau de l'ensemble de l'Amérique Latine, notamment aussi dans le cadre de la préparation des notes de stratégies de pays et des commissions mixtes.

Les ONG évaluent très positivement les premières expériences du FABEB, bien que l'influence réelle de cet espace de concertation ne soit pas encore établie. Par exemple, les contributions et suggestions des ONG ont effectivement été prises en compte dans la préparation de la note stratégique. Elles transparaissent cependant moins dans la préparation du PIC, principal document de référence pour la Commission Mixte. En l'absence de cadre légal réglementant les consultations de la société civile, celles-ci sont très dépendantes de la volonté personnelle des fonctionnaires responsables (dans notre cas, l'Attaché de Coopération).

Certaines ONG critiquent le fait que la participation au FABEB (et donc l'accès aux MIP et aux bourses) demeure limitée aux seules ONG disposant d'un représentant en Bolivie.

Quant au financement direct aux ONG du Sud, différents mécanismes sont actuellement opérationnels en Bolivie : la ligne de « financement direct », les Projets de Micro-Intervention (MIP) et les bourses. La ligne de financement directe aux ONG locales a été introduite en Bolivie en 2004, sous tutelle de la DGCD[143], avec un budget annuel d'environ 400.000 EURO. La CTB est, pour sa part, responsable de l'exécution du fonds MIP et des bourses.

[143] Ce qui signifie que, pour la ligne de financement direct, il n'y a pas de partage des responsabilités entre CTB et DGCD , cette dernière étant à nouveau impliquée dans des tâches de suivi et d'exécution.

En Bolivie, au travers du FABEB et grâce aux bonnes dispositions de l'Attaché antérieur, les acteurs belges de la coopération indirecte jouent un rôle de premier plan en exerçant un réel pouvoir de décision dans l'exécution des activités financées directement par l'Ambassade. Les initiatives financées par le biais des fonds MIP et des bourses sont sélectionnées par une commission composée des ONG ayant des représentants locaux et concernent généralement les contreparties locales qui bénéficient déjà d'appuis de la coopération bilatérale indirecte[144]. Les ONG belges assurent également le suivi technique de ces projets, tandis que la CTB se charge du suivi administratif et financier. Le mécanisme élaboré en Bolivie pour la ligne de financement direct suit un processus très similaire : les représentants des ONG belges proposent projets et contreparties[145] et font le suivi technique des actions.

Naturellement, beaucoup d'ONG apprécient ces nouvelles modalités qui offrent la possibilité d'appuyer des activités hors du cadre assez rigide des plans d'action. Mais ces mécanismes font aussi l'objet de critiques, y compris de la part d'ONG. Le reproche principal tient à l'absence de cadre définissant les objectifs ou les axes stratégiques éligibles, ce qui conduit à une grande dispersion des faibles moyens disponibles. Dans sa conception actuelle, le financement direct est une simple extension du financement indirect, sauf qu'Ambassade et ONG s'en partagent le contrôle. De plus, quelques acteurs craignent que ne se développent une éventuelle instrumentalisation et une plus grande dépendance des ONG dans la mesure où celles-ci deviennent objet d'un suivi technique de la DGCD ou de la CTB. Quoi qu'il en soit, le fonctionnement actuel de ce mécanisme de financement direct aux ONG en Bolivie semble avant tout viser à rendre aux acteurs de terrain une relative autonomie d'intervention en dehors de tout cadre programmatique prédéfini, autonomie que les réformes des dernières décennies ont en partie réduit.

Au-delà de ces lignes spécifiques de financement direct aux ONG, les ONG locales peuvent aussi intervenir dans le cadre de la coopération directe lorsque la CTB leur sous-traite l'exécution de certaines composantes des programmes de cette coopération (par exemple, CIPCA sur PRODISA). Quelques ONG belges regrettent que le niveau des honoraires, des indemnités et de la rémunération d'autres services prestés dans le cadre de la coopération directe aux ONG locales ne corresponde pas aux niveaux pratiqués par la coopération indirecte, ce qui peut mettre en danger la durabilité de certaines dynamiques en cours. Ces ONG insistent sur la nécessité de formuler une politique précise en la matière[146].

L'idée a été suggérée d'élaborer, pendant la préparation de la note stratégique pour la Bolivie, un programme stratégique commun à la coopération directe et indirecte. La majorité des ONG n'y est pas favorable, défendant leur droit à une vision et à des objectifs propres qui puissent être distincts de ceux de l'Etat ou de la coopération directe, afin de ne perdre leur indépendance et leur autonomie, éléments vitaux de leur appartenance à la société civile..

Dans la situation actuelle, les ONG ont bien la possibilité d'agir de façon relativement autonome, en n'inscrivant leurs actions dans aucun cadre stratégique et sans rendre réellement de comptes à qui que ce soit (pas même en fait à la DGCD, les programmes et plans d'action ne contenant

[144] Mais ces initiatives ne sont pas nécessairement localisées dans les zones prioritaires de la coopération bilatérale directe.
[145] Il s'agit souvent, mais pas systématiquement, des contreparties figurant dans les plans d'action des ONG.
[146] La formulation de cette politique devrait, selon les ONG, être le résultat d'une concertation avec la société civile.

généralement pas les informations qui permettraient de juger véritablement de la légitimité des propositions par rapport au contexte local). Chaque ONG réalise sa propre analyse du contexte et formule ses propres solutions. La légitimité des propositions ne peut pas non plus être vraiment défendue par le siège en Belgique qui, souvent, ne connaît pas bien les propositions en question et leur contexte et ne participe que peu à la prise de décisions à leur sujet. Dans la plupart des cas, une ou quelques personnes seulement participent aux décisions. Or, une analyse erronée entraîne un risque sérieux de fausser les dynamiques locales de développement plutôt que de les soutenir.

Pourtant, si l'élaboration d'un programme stratégique commun avec la coopération directe peut sembler une solution contestable et/ou trop radicale, la nécessité se ressent d'une plus grande transparence des ONG et d'une plus grande précision quant à la cohérence de leurs propositions au regard des stratégies globales (cf. 5.1.4.1). Aujourd'hui, les ONG se réunissent surtout pour débattre des politiques et programmes de la coopération directe, mais chacune travaille plutôt en vase clos. L'évaluation du système de cofinancement réalisée en 2004 par IBM a montré que 53% des ONG seraient favorables à un plus grand engagement de l'Attaché de Coopération dans le suivi et l'évaluation de leurs programmes, tant que ses conseils restent indicatifs.

5.1.4. Les stratégies d'intervention des ONG belges[147]

5.1.4.1. Priorités stratégiques des ONG belges en Bolivie

Le système de cofinancement par programmes, adopté à partir de 1997 par la plupart des ONG belges, a contribué à la clarification des priorités stratégiques des ONG et à une plus grande cohérence de leurs interventions, tant au niveau mondial qu'aux niveaux nationaux. Sur les huit ONG analysées, seules deux (SOS Faim et FOS) présentent leurs interventions en Bolivie dans un unique programme à l'échelle du pays, cohérent en termes de secteurs, d'objectifs et d'activités et conforme aux objectifs plus larges de leur programme global (à échelle mondiale). Les autres ONG inscrivent chaque action séparément sous l'un des axes généraux de leur programme quinquennal.

Pour cinq des huit ONG, les priorités stratégiques décrivent précisément les secteurs d'interventions (développement économique, gestion des ressources naturelles, santé, etc.). Certaines définissent également, plus ou moins clairement, leur approche sur tel ou tel secteur, le type de partenaires souhaité, etc. Parvenir à ce niveau de cohérence est un processus long et difficile à accomplir, que certaines ONG n'ont pas encore pu achever. D'autres ont défini des lignes directrices si larges que toute action ou partenaire peut potentiellement y trouver sa place[148].

Depuis huit ans, la DGCD insiste beaucoup sur la cohérence entre les différentes composantes des programmes quinquennaux et sur la précision de la définition des priorités et des secteurs d'interventions. Toutefois, la cohérence des programmes est avant tout une préoccupation belge : au niveau local, sa valeur ajoutée ne transparaît pas systématiquement dans les interventions et

[147] Les informations contenues ici proviennent principalement des résultats de l'enquête menée auprès des huit ONG belges composant l'échantillon de l'évaluation (entretiens téléphoniques et/ou questionnaires adressés par courrier électronique).
[148] Par exemple, les priorités stratégiques de ABBAL, toutes valables en Bolivie, sont : les enfants exploités, l'épargne et micro-crédit, le renforcement et l'appui aux organisations de base, la prévention sanitaire. L'ONG ne compte que 4 partenaires en Bolivie.

peut même avoir un effet négatif sur la qualité et le dynamisme des processus de développement local[149]. En effet, les appuis portent sur les activités des organisations locales. Or celles-ci sont planifiées d'abord en fonction des besoins observés localement et, dans le meilleur des cas, selon un programme pluriannuel cohérent propre à la contrepartie soutenue, qui bénéficie souvent d'autres financements que celui de la seule ONG belge. Les contreparties locales associées au programme de l'ONG belge en Bolivie se connaissent à peine entre elles[150] et n'ont pas choisi de réaliser un programme ensemble. La cohérence par rapport aux processus locaux en cours et aux interventions d'autres acteurs sur la même zone et/ou secteur est ou devrait être une préoccupation plus importante que la cohérence avec les lignes directrices d'une ONG belge. Au fur et à mesure que ces dernières sont définies et appliquées plus strictement, le risque de freiner ou fausser les processus locaux de développement, au lieu de les dynamiser, est potentiellement plus élevé.

Nous estimons que l'approche par programmes a des avantages très significatifs, comme la vision à long terme, la définition précise des axes et des modes d'interventions donnant un cadre de travail clair aux contreparties, la possibilité d'insister sur la spécialisation et la professionnalisation qui donnent une plus grande valeur ajoutée à l'action des contreparties locales, etc. Mais la logique du programme ne doit pas être plaquée artificiellement sur les réalités du terrain. La mise en œuvre des stratégies dans chaque pays devrait bénéficier de marges de manœuvre suffisantes pour que le cadre global d'intervention de l'ONG belge s'adapte aux caractéristiques et besoins spécifiques du contexte local.

La plupart des ONG font une analyse du contexte lorsqu'elles préparent leurs programmes quinquennaux, mais elle se limite souvent à une description assez générale de la situation politique, économique et sociale du pays. Moins de la moitié des ONG font une analyse spécifique des secteurs sur lesquels elles souhaitent intervenir, sans pour autant qu'il y ait toujours un lien évident entre cette analyse et les propositions d'intervention. L'exemple de FOS constitue à ce titre une exception positive : FOS a formulé son programme stratégique pour la Bolivie avec ses contreparties locales à partir d'une analyse du contexte général de ses domaines d'intervention spécifiques (agriculture et emploi), mais aussi de ses propres forces et faiblesses en interne. FOS est également la seule ONG à inclure dans son analyse contextuelle une analyse des acteurs et des dynamiques de la société civile bolivienne.

Bien qu'une bonne analyse contextuelle fasse défaut à de nombreuses ONG pour prendre des décisions stratégiques fondées et argumentées, il ne semble pas très efficient que chaque ONG mène seule sa propre analyse. Cet exercice est l'un des domaines pour lequel une meilleure coordination entre ONG pourrait avoir une réelle valeur ajoutée (cf. 5.1.3).

Une bonne analyse du contexte aiderait aussi à mieux spécifier la façon dont chaque ONG perçoit la valeur ajoutée de ses propres interventions. L'évaluation du système de cofinancement, réalisé en 2004[151], a montré la différence de points de vue entre la DGCD et les ONG quant à la finalité

[149] Une observation similaire figure dans le rapport de la visite conjointe de COPROGRAM et ACODEV en Bolivie en 2000 : « pendant les visites aux contreparties et coopérants, personne ne parla du programme (de l'ONG belge). Tous s'intéressaient d'abord à leur propre action (…). Que représente l'approche par programmes des ONG belges en Bolivie, où d'autres coopérations, comme celle des Etats-Unis ou d'Espagne, sont bien plus importantes ? ».
[150] Mais cela évolue : de plus en plus d'ONG belges organisent périodiquement des réunions de leurs partenaires.
[151] « Evaluatie van de financiering van de Belgische NGOs via vijfjarenprogramma's » IBM (2004).

ou à la valeur ajoutée de la coopération bilatérale indirecte. La DGCD retient surtout le rôle des ONG au Sud (assistance technique et lutte contre la pauvreté) tandis que les ONG estiment que leurs apports sont plus significatifs au Nord (sensibilisation et influence politique) et dans l'établissement de liens entre Nord et Sud. Le débat sur la valeur ajoutée de la coopération indirecte reste ouvert, surtout depuis qu'il est entendu que l'apport de l'ONG belge à ses contreparties locales ne devrait pas être seulement financier. Très souvent, les thèmes du renforcement technique ou méthodologique sont les seuls que l'on envisage, alors que la valeur ajoutée des ONG belges y est relativement limitée : de nos jours, dans des pays comme la Bolivie, l'avantage comparatif technique et méthodologique des ONG du Nord a grandement diminué. Les ONG locales assurent logiquement de plus en plus d'activités de formation et de renforcement au profit d'organisations plus faibles. Plusieurs ONG belges appuient méthodologiquement leurs contreparties, mais ces appuis méthodologiques sont souvent directement liés aux exigences du financement externe et ne viennent pas renforcer les capacités internes du partenaire.

Dans la pratique, nous avons constaté une autre forme de valeur ajoutée importante, non financière, qui n'est pas aisément descriptible en termes d'appuis concrets, tangibles et mesurables. Par leur choix de nouer un partenariat avec une organisation plutôt qu'une autre, par leur décision de soutenir tel type d'activités (par exemple le renforcement institutionnel), par le dialogue régulier et par l'organisation de moments d'échanges et de réflexion, les ONG du Nord favorisent et dynamisent certains processus en particulier et influencent ainsi activement, avec d'autres, l'émergence et la consolidation de la société civile dans le pays.

L'aspect financier mis à part, la principale valeur ajoutée que les organisations locales partenaires de la coopération internationale[152] attendent de leurs contreparties « internationales » est de leur faciliter l'accès aux réseaux et dispositifs d'échanges avec d'autres acteurs nationaux et internationaux. Cela suppose que l'ONG belge joue plus un rôle de « facilitateur » qu'une fonction d'encadrement ou de conseil technique.

5.1.4.2. La sélection des contreparties

Les huit ONG analysées ont entre trois et seize partenaires en Bolivie. A l'exception de Broederlijk Delen, qui finance sur fonds propres la plupart de ses partenaires en Bolivie, la grande majorité des contreparties est intégrée aux plans d'action présentés à la DGCD.

Pour sélectionner de nouvelles contreparties, toutes les ONG ont établis des critères en accord avec les priorités stratégiques de leur programme (ces critères figurent en général dans leur plan quinquennal). Les critères les plus courants sont : avoir une vision et une stratégie cohérentes avec celles de l'ONG belge (critère cité à cinq reprises) ; avoir une capacité institutionnelle, financière, administrative et/ou technique suffisante (cité quatre fois) ; avoir un fonctionnement démocratique et participatif (quatre fois) ; avoir une bonne intégration dans le contexte local (quatre fois) ; rechercher des synergies ou travailler en réseau avec d'autres acteurs (trois fois).

[152] Cela est confirmé par d'autres évaluations récentes sur la coopération indirecte.

Ces critères semblent toutefois établis pour se conformer aux exigences de la DGCD et ne constituent pas des instruments de travail en interne[153]. Les partenariats existants ne répondent en effet pas toujours à ces critères. Dans plusieurs cas, le choix du partenaire semble plus procéder d'un concours de circonstances que d'un processus de sélection prédéfini. Par ailleurs, plusieurs ONG ont des difficultés à clore une collaboration avec leurs partenaires « traditionnels », même lorsqu'ils ne correspondent plus aux critères établis ou aux nouvelles priorités stratégiques du plan quinquennal. Enfin, il est à noter que trois des huit ONG interrogées n'ont pas su répondre à la question sur le type de partenaires avec qui elles collaborent en général (« il n'y a pas de règle, il peut y avoir de tout »).

Comme indiqué au point précédent (5.1.4.1), les ONG ne prennent pas toujours leurs décisions en se fondant sur une bonne analyse du contexte ni en fonction d'autres acteurs intervenant déjà dans ce contexte. Le risque existe donc que le choix de la contrepartie soit davantage lié à ses caractéristiques intrinsèques qu'à son importance relative comme acteur local du développement. Les processus locaux de développement peuvent ainsi être faussés par un appui disproportionné à l'un de ces acteurs. En règle générale, le choix d'une contrepartie dépend de façon excessive du jugement d'une personne et de sa compréhension subjective des processus locaux.

Enfin, il y a une tendance à travailler avec des organisations institutionnellement plus solides, avec un plus grand potentiel de conformité aux nouvelles exigences du système de cofinancement.

5.1.4.3. Les mécanismes de coopération

Toutes les ONG évaluées affirment que la formulation des projets est d'abord faite par le partenaire local, la formulation définitive résultant d'une négociation avec celui-ci[154]. Les résultats de la mission de COPROGRAM et ACODEV en Bolivie en 2002 ont cependant montré qu'en réalité, comme nous l'avons parfois constaté dans nos visites de terrain aux projets, l'ONG belge joue un rôle très important au moment de la formulation des projets. Dans un cas, la contrepartie ne connaissait ni le projet ni son budget.

En général, le dialogue entre l'ONG belge et sa contrepartie est fluide et la communication est fréquente. Le suivi quotidien, plus informel, des actions (visites de terrain, communications par courrier électronique) est considéré comme plus important et efficace que le suivi formel (rapports d'activités et financiers). Les responsables de la coopération avec la Bolivie au siège des ONG belges font en moyenne une visite annuelle à chacune de leurs contreparties. Quand l'ONG belge dispose d'un représentant en Bolivie, les visites sont naturellement plus fréquentes : en moyenne au moins trois visites par an à chacune, voire plus pour les partenaires dont le siège est à La Paz ou si des besoins ou des difficultés particulières l'exigent.

Six des huit ONG analysées ont un représentant en Bolivie et trois travaillent avec des coopérants placés auprès des projets sur le terrain. Les principales raisons pour disposer d'un représentant dans le pays sont : le contact plus direct et la communication plus facile, plus fréquente et plus

[153] Les critères cités par les personnes rencontrées (les responsables de la coopération avec la Bolivie de chaque ONG) étaient dans plus de la moitié des cas différents des critères figurant dans le plan quinquennal.
[154] L'évaluation réalisée par IBM en 2004 estime, à partir d'entretiens avec des ONG belges, que dans 96% des cas les projets sont formulés par les contreparties locales.

fluide avec les contreparties afin de construire un véritable partenariat ; la possibilité de mieux connaître et comprendre le contexte d'intervention pour une meilleure prise de décision (par exemple, dans la sélection des nouveaux projets ou partenaires) ; l'accompagnement du partenaire dans l'élaboration des propositions et la mise en place des outils ; et, éventuellement, l'appui aux coopérants travaillant au sein des projets. Le rôle administratif des représentants est, en principe, secondaire par rapport à leurs fonctions d'appui et de conseil, mais certains se plaignent du temps qu'ils y consacrent.

Quoi qu'il en soit, la présence des représentants est très appréciée par les contreparties locales qui jugent importante leur contribution à la qualité de la coopération. Les deux ONG qui n'ont à ce jour pas de représentants ont envisagé d'en nommer un ou envisagent de le faire à l'avenir (pour améliorer le dialogue avec les partenaires, les appuyer sur des aspects administratifs et aussi pour participer aux programmes de financement direct comme le MIP).

La valeur ajoutée des coopérants dans les projets des ONG locales est plus contestée. Les ONG qui maintiennent une politique d'envoi de coopérants (surtout VOLENS et Broederlijk Delen) reconnaissent que la présence de coopérants ne se justifie pas seulement en termes d'apport technique[155]. La décision de maintenir des coopérants fait plutôt appel à des arguments d'ordre culturel et humain (échanges Nord-Sud, confrontations d'une diversité d'expériences, etc.). De plus, la politique des ONG concernées est de n'envoyer des coopérants que s'il existe une demande explicite de leur contrepartie locale. Il ne nous a pas été possible d'analyser suffisamment cet aspect pour pouvoir en tirer des conclusions plus précises.

Une tendance importante est que les ONG organisent de plus en plus de rencontres périodiques (annuellement ou tous les deux ans) avec l'ensemble de leurs partenaires dans le pays. Les thèmes les plus fréquemment à l'ordre du jour de ces réunions sont : la présentation et la discussion du programme de l'ONG belge ; l'éclaircissement des exigences financières et administratives ; et une réflexion commune sur les thèmes d'intérêt stratégique. Ces rencontres sont généralement très appréciées des contreparties locales.

Enfin, un autre thème particulièrement intéressant est celui de la pérennité de la coopération et des projets. Contrairement à la coopération bilatérale directe, la plupart des ONG cherchent à nouer des relations de long terme avec leurs partenaires, le partenariat Nord-Sud étant considéré comme un objectif à part entière, indépendamment des projets menés en commun. Il est très fréquent d'exécuter plusieurs projets consécutifs avec un même partenaire, non pas pour assurer sa viabilité financière, mais pour consolider les acquis obtenus au travers de chacune de ces expériences. Selon les ONG, quelques fonctionnaires de la DGCD limitent de façon erronée le concept de pérennité d'une institution à celui de son autonomie financière (en tant que capacité à générer durablement ses propres revenus), dont on sait qu'elle est très difficile à atteindre dans le cas d'organisations à finalité sociale. Plusieurs ONG belges essayent d'aider leurs partenaires à diversifier leurs sources de financement, mais ces efforts sont rarement couronnés de succès. Très souvent, la dépendance financière à l'ONG belge demeure importante, même après de nombreuses années de coopération commune.

[155] Nous ne sous-estimons pas l'apport technique que certains coopérants belges ont pu avoir dans les projets ou les organisations pour lesquels ils travaillaient. Ce ne sont pas les capacités techniques individuelles des coopérants qui sont en cause, mais le principe de l'expatriation comparé au recrutement moins coûteux de techniciens locaux.

La pérennité reste un sujet complexe. Nous avons constaté que presque aucune des ONG évaluée n'a de stratégie ou d'approche précise en la matière[156]. Il est urgent d'approfondir la réflexion et d'affiner le concept de pérennité, en l'analysant sous tous ses aspects et en distinguant bien la pérennité des actions de celle des institutions.

5.1.4.4. Les effets du système de cofinancement

Nos conclusions quant à l'influence de la réforme du système de cofinancement sur le contenu et la qualité du travail des ONG en Bolivie rejoignent en grande partie celles de l'évaluation du système de cofinancement par programmes, réalisée en 2004.

L'effet le plus positif de l'introduction d'une approche par programmes a été d'amener les ONG à une réflexion plus fine en termes de vision à long terme et d'approches et de cohérence de leurs activités. Dans presque toutes les ONG, la réforme a permis d'améliorer la cohérence de leurs interventions. La mise en place d'espaces conjoints de dialogue et de réflexion avec la DGCD est également appréciée par plusieurs ONG, malgré les faiblesses que présentent ces dispositifs (voir ci-après). La relation entre les ONG et les gestionnaires de programmes de la DGCD s'est renforcée. D'autres effets positifs sont mentionnés par les ONG : plus de continuité et de sécurité et une application des procédures relativement plus souple (cette opinion n'est toutefois pas partagée par toutes les ONG).

L'introduction de l'approche par programme a modifié tant la nature que le nombre des partenaires et des actions que les ONG belges soutiennent en Bolivie. Allant souvent dans le sens d'une plus grande cohérence globale, cette évolution traduit également une certaine réduction de la marge de manœuvre des ONG belges. Certaines ONG se sont estimées dans l'obligation de présenter des contreparties ayant déjà acquis de solides capacités institutionnelles, au détriment de propositions d'accompagnement et de renforcement d'organisations plus récentes. L'importance excessive que certains fonctionnaires accordent aux résultats quantitativement mesurables – percevant le cadre logique comme étant un instrument de contrôle plus qu'un outil de travail – incite les ONG à concevoir et agir selon des schémas de projets classiques au lieu de stimuler des approches en termes des processus ou de dynamiques. Plusieurs ONG ont été confrontées à des validations difficiles ou à des refus de la part de la DGCD lorsqu'elles soumettaient des propositions d'appuis dont la nature même ne permet pas de décrire par avance des résultats prévisibles et mesurables à court terme, comme par exemple dans le cas d'activités de renforcement des capacités sociopolitiques, d'échanges avec d'autres pays, d'appui institutionnel, etc. De plus, en donnant trop d'importance aux résultats attendus, quelles que soient les circonstances, on limite les possibilités d'expérimenter et de développer des formes d'interventions innovantes, alors que le potentiel des ONG dans ce domaine est pourtant reconnu. La rigidité ne s'applique pas qu'aux indicateurs de résultats. Elle est aussi présente au niveau budgétaire : ce qui a été planifié doit être réalisé exactement au moment prévu et avec le budget prévu (même lorsque les décaissements ont subi des retards) et il est impossible de reporter des fonds sur l'année suivante.

[156] Quelques-unes ont établi des critères pour se désengager d'un « partenariat », mais qui décrivent principalement les procédures à suivre en cas de relations problématiques ou conflictuelles sans trop s'étendre sur la durée souhaitable de partenariats « normaux ».

Le sentiment que la logique de l'approche par programmes ne s'applique pas pleinement est renforcé par le fait que la planification, l'approbation des budgets et le rendu de comptes sont réalisés annuellement, en fonction des plans d'action annuels et non du programme quinquennal, qui n'est qu'indicatif et n'a pas d'implications budgétaires.

Même si les ONG estiment que la qualité du dialogue avec la DGCD s'est améliorée après la réforme du système de cofinancement, elles considèrent que la capacité et l'expérience de certains fonctionnaires sont encore limitée pour leur permettre de juger correctement de la qualité des propositions. De plus, les critères d'évaluation ne sont pas interprétés de manière uniforme par tous les gestionnaires de programmes, ce qui nourrit le sentiment d'un jugement trop subjectif. En outre, le fort taux de rotation des gestionnaires et des experts ne simplifie pas la situation. La collaboration avec la DGCD n'aura qu'un impact limité sur l'amélioration de la qualité des propositions et des interventions tant que les gestionnaires assumeront plus un rôle de contrôle-sanction que d'accompagnement, qu'ils prêteront davantage attention à la forme qu'au contenu et que les appréciations fondées sur le contrôle ex-ante (sur les intentions) l'emporteront sur le contrôle ex-post (le suivi, l'évaluation).

Les petites ONG disposant de peu de personnel, notamment, estiment que les exigences administratives du système actuel de cofinancement sont démesurées au regard des budgets accordés. Dans certains cas, les tâches administratives[157] ne laissent que peu de temps à consacrer à l'amélioration des contenus. La dernière réforme du mécanisme de cofinancement, introduisant une date unique (fin juin) de remise des propositions et rapports dans le but de simplifier les procédures administratives, n'a pas donné les résultats escomptés. La difficulté principale tient au fait que les plans d'action pour l'année suivante doivent être préparés alors que les fonds pour l'année en cours viennent à peine d'être mis à disposition, c'est-à-dire qu'il faut à chaque exercice planifier la continuité d'activités qui n'ont pas encore eu lieu. De plus, ces échéances ne correspondent pas à la réalité du terrain, beaucoup d'organismes réalisant traditionnellement leurs exercices de planification à partir de septembre.

5.2 Coopération indirecte aux ONG : analyses sectorielles

Conformément à l'échantillon retenu pour illustrer les actions financées par les ONG belges dans le cadre de cette étude, nous présentons ci-après une brève analyse des huit projets visités sur le terrain. Ces huit cas ne sont cependant pas nécessairement représentatifs de la coopération indirecte aux ONG. Il s'agit de porter un regard sur trois domaines d'intervention des ONG belges : éducation alternative, santé et développement rural.

5.2.1. ONG et éducation alternative

Le travail des ONG belges en Bolivie devient significatif vers la fin des années 70 : elles mènent des projets d'alphabétisation destinés à une population qui ne savait majoritairement ni lire ni écrire et des projets de formation pour adultes liés au développement et au renforcement des organisations sociales.

[157] Représentant jusqu'à trois mois de travail à temps complet de l'ensemble du personnel .

Peu à peu, des projets de nature très variée surgissent pour répondre aux différents besoins de formation des populations : en zone urbaine ou rurale, à l'intention des jeunes, des femmes et, dernièrement, d'organisations à caractère économique. Les ONG belges, dans de nombreux cas, ont non seulement financé, mais aussi impulsé et géré plusieurs de ces initiatives.

Même si l'éducation alternative n'a pas été totalement abandonnée en tant que telle, les évolutions des approches et des priorités de financement font que l'éducation est un thème dorénavant traité soit comme un élément intégrant des programmes plus larges, soit dans le cadre de projets visant à influencer les politiques publiques.

L'analyse suivante se fonde sur les résultats des visites de terrain à 3 projets d'ONG dans le domaine de l'éducation alternative : CETHA Socamani (contrepartie de Broederlijk Delen), SENTEC (Boliviecentrum) et IFFI (ABBAL).

5.2.1.1. Pertinence

Pour comprendre la pertinence de la contribution des ONG belges dans différents processus à l'œuvre en Bolivie concernant l'éducation alternative, nous avons distingué les niveaux suivants : les programmes et projets financés pour satisfaire aux besoins d'alphabétisation de la population adulte ; les besoins de formation technique et générale de jeunes exclus du système scolaire ; les besoins en formation technique des producteurs ou de leurs organisations.

Besoins et demandes de formation de la population adulte. Ces initiatives répondent au besoin des adultes de savoir lire et écrire et de posséder un diplôme de fin d'études secondaires. Les nombreux CETHA[158], dont plusieurs ont été impulsés et financés par la coopération belge (notamment CETHA Socamani à Oruro), s'emploient à satisfaire ces besoins.

Besoins de formation des jeunes. En général, tous les projets des ONG répondent à de fortes demandes de formation que l'Etat ne satisfait pas, soit parce qu'il n'en n'a pas les moyens soit parce qu'il ne leur donne pas la priorité. Les « *centros de education humanistica y técnica-media* », dont plusieurs ont bénéficié d'appuis de la coopération belge (ITA[159], SENTEC, *Centro Tata Esteban* figurent parmi les plus importants), s'adressent aux jeunes ayant besoin d'achever leur scolarité et d'acquérir des compétences professionnelles pour une meilleure insertion socio-économique.

Par l'éducation et la formation technique, les habitants des zones urbaines comme rurales peuvent accroître leurs revenus. C'est aussi important pour l'estime de soi, notamment pour les femmes. Tous les projets d'éducation et/ou de formation cherchent à soutenir les stratégies sociales et économiques des ménages urbains, ruraux ou travaillant dans le secteur minier. Ces projets sont sans aucun doute un facteur important d'amélioration des conditions de vie des adultes et des jeunes.

[158] Centro de Education Técnica, Humanistica y Agropecuaria.
[159] Instituto Técnico Agropecuario, lié au CETHA Socamani.

Besoins et demandes de formation technique. L'expérience des 25 dernières années a montré que l'appui à la création et à la consolidation des entreprises économiques de base est un processus d'accompagnement de longue haleine. Une des démarches d'appui s'étant révélée efficace a été celle des projets et des programmes de formation technique principalement orientée vers les organisations économiques paysannes.

Le secteur de la micro-entreprise, à l'image de l'ensemble de l'économie, subit de sévères contraintes limitant son développement voire le maintien des niveaux d'activité. En ce sens, les projets de formation technique ont cherché à impulser un développement technologique pour parvenir à une meilleure efficacité et efficience. Par ailleurs, les crises économiques de la dernière décennie ont anéanti des secteurs entiers de l'économie (le textile par exemple) et le chômage a durement affecté les populations à faible revenu, souvent peu ou pas qualifiées. L'acquisition de nouvelles compétences devient alors un besoin vital pour pouvoir saisir les rares opportunités de travail dans quelque domaine que ce soit.

Un autre axe d'intervention récent a pour objectif de consolider la propriété et la gestion des *Tierras Comunitarias de Origen* (TCO) par le développement d'activités économiques collectives. La création d'organisations communautaires forestières, disposant de Plans de Gestion approuvés par l'organisme public forestier, a été soutenue.

En définitive, ces projets ont bénéficié à un public très large : aux personnes à faible revenu et ayant une formation professionnelle très limitée, aux migrants, aux travailleurs indépendants, à ceux qui ne travaillent que de façon saisonnière ou précaire, à ceux qui ne peuvent pas accéder aux formations de longue durée et à ceux qui ont des conditions de vie difficiles[160]. Cette caractéristique à elle seule rend ces projets hautement pertinents.

Savoir s'il est pertinent que ces projets soient assurés par les ONG relève d'un autre débat. L'éducation, notamment formelle, reste en effet théoriquement la responsabilité de l'Etat. Beaucoup de projets sont apparus à des moments ou dans des zones où l'Etat n'assumait pas son rôle, ce qui ne justifie pas toujours d'ailleurs que la société civile s'y substitue de façon prolongée. Cet aspect est traité plus en détail au point 4.2.1.5.

5.2.1.2. Cohérence

Les projets d'éducation alternative, comme beaucoup d'autres projets des ONG en Bolivie, ont été identifiés et menés à bien de manière assez isolée, sans vraiment établir de liens avec d'autres initiatives similaires. Qui plus est, certaines ONG ont développé une quasi « exclusivité » sur certaines zones géographiques déterminées.

Cette situation a évolué au fur et à mesure que les projets acquéraient une importance croissante, tant en termes de couverture démographique qu'en termes d'investissements réalisés, et que se tissaient des relations inter-institutionnelles. Par exemple, à partir des précédents de plusieurs programmes d'alphabétisation et d'autres expériences d'éducation pour adultes, des ONG liées à

[160] Le profil des élèves de l'ITA présentait en mars 2005 les caractéristiques suivantes :
Une grande majorité (85%) a moins de 22 ans.
La moitié possède son *bachillerato* (fin d'études secondaires), et très peu ont un faible niveau scolaire.
Tous proviennent des zones urbaines de Oruro (65%), Potosí (30%), La Paz (2,5%) et Cochabamba (2,5%).

l'Eglise Catholique ont fondé le réseau inter-institutionnel FERIA (partenaire de Broederlijk Delen). Actuellement, ce réseau compte plus de 50 centres d'éducation pour adultes et près de 14.000 personnes y sont inscrites.

Une dynamique comparable a eu lieu concernant l'appui aux organismes économiques. L'appui par la formation a été soutenu par plusieurs agences de financement bilatérales et un grand nombre d'ONG (dont beaucoup de belges). Plusieurs projets ont été conduits dans le respect des structures organisationnelles, des objectifs et des ambitions de ces organisations économiques, ce qui a limité les effets contradictoires qu'auraient pu avoir ces différents appuis et plutôt permis un bon niveau de complémentarité.

Pour pérenniser les interventions, il aurait été important d'établir des liens avec les organismes publics, locaux, régionaux ou nationaux afin d'inscrire ces actions dans le cadre d'une même politique nationale. Cet aspect a, pour l'heure, été négligé et mériterait d'être traité à l'avenir. Ainsi, par exemple, la *Reforma Educativa* de 1994 reconnaît l'éducation alternative, mais ne propose aucune orientation ou politique en la matière.

5.2.1.3. Déroulement des processus et procédures

La participation des groupes cibles à la conception et à la préparation des projets est très faible ; presque toujours, le travail est effectué par les dirigeants de l'ONG partenaire.

Les projets d'éducation alternative ont d'abord consisté en de petites activités de formation, puis sont devenus des projets et, enfin, des programmes. Obtenir des financements de la coopération internationale exige l'élaboration de cadres logiques et une planification périodique (en général annuelle). Il ne s'agit pas de projets complexes, les aspects les plus importants étant d'ordre budgétaire : paiement des enseignants, achat de fournitures de bureau, etc.

Les analyses en termes de durabilité et de risques ne sont pas toujours intégrées aux propositions de programmes et projets, mais s'effectuent lors des évaluations périodiques auxquelles ils sont soumis et dont les conclusions et recommandations orientent les décisions. Les apports théoriques et méthodologiques de la partie belge portent principalement sur ce point.

L'exécution des projets est confiée à des structures ayant déjà plusieurs années d'expérience et dont la qualité est reconnue. La participation du groupe cible à la gestion de ces programmes et projets est restreinte, assimilable à une relation entre un prestataire de services et son client.

Le suivi-évaluation de ces projets ne concerne pratiquement que les deux partenaires belge et bolivien. Aucun mécanisme de contrôle, de suivi ou d'évaluation de la part d'institutions publiques (par exemple, *Educación Alternativa*[161], Municipalités, etc) ou des groupes cibles (jeunes, producteurs, OECA, etc) n'a été identifié.
La plupart de ces instituts obtient quelques financements de l'Etat pour leur fonctionnement, mais, comme nous le verrons, l'absence de stratégie de pérennisation rend difficile leur prise en charge par les organismes publics. De toute façon, le maintien du service qu'elles proposent dans

[161] Service dépendant du Ministère de l'Education

un domaine où la présence publique est réduite suppose que ces organismes puissent bénéficier d'un développement institutionnel important.

L'un des défauts importants remarqué est l'absence de systèmes de suivi des ressources humaines formées qui permettrait de mesurer leur impact en termes économiques et sociaux.

D'autres aspects particuliers sont à signaler : les projets des « *institutos de capacitación y formación humanístico-técnica* » ont commencé par de petites initiatives appuyées financièrement de façon quasi exclusive par des sources extérieures, mais bénéficiant aussi d'appui d'organismes nationaux (l'Eglise ou les municipalités) sous forme, par exemple, de cession de terrain[162] et/ou d'infrastructures. Ces projets ont progressivement développé leurs offres de formation (organisation, cursus pédagogique, corps enseignant) et sont aujourd'hui en mesure de délivrer des diplômes de fin d'études et des diplômes techniques[163] [164].

Les conseils d'administration de ces instituts de formation générale et technique se caractérisent par une présence dominante du personnel de l'ONG et par une faible participation des groupes cibles et encore moindre des organismes publics. Leur statut est privé.

Tout le processus d'émergence et de consolidation des différents instituts appuyés par la coopération belge a été lent et extrêmement dépendant des financements extérieurs. Dans tous les projets visités, la présence des coopérants belges dans cette phase a été importante.

Les projets de formation technique des organisations économiques ont commencé par des ateliers sur un ou deux jours concernant des thématiques ciblées. Aujourd'hui, ils sont conçus comme des cursus pédagogiques combinant formations théoriques et travaux pratiques sur le terrain.

Un des aspects remarquables est que ces projets ne visent pas qu'à fournir des capacités techniques en rapport direct avec la production et la commercialisation, mais aussi à renforcer leurs capacités de gestion (planification stratégique, plans d'affaires, plans de production).

5.2.1.4. Efficacité

La réussite majeure des ONG ayant soutenu ces formations est que, surtout lors des dernières années, de nombreux adultes y ont appris à lire et écrire, beaucoup de jeunes y ont obtenu leur diplôme de fin d'études et un diplôme de technicien (*técnico medio*)[165] et beaucoup d'entreprises y ont développé leur capital humain, s'assurant ainsi de meilleures chances de croissance.

---

[162] Le CECAMISPA, appuyé par ABBAL, vient d'ouvrir une école de formation alternative dans le district 14 de Cochabamba, où vivent de nombreux migrants de Oruro, Potosí et La Paz. Sa construction a duré de 1994 à 2001. La municipalité a cédé le terrain et financé 15% de la construction, le reste provenant d'appuis financiers des bailleurs. La municipalité a accordé la concession de l'école à IFFI pour 15 ans, s'engageant ensuite à en reprendrait la tutelle et à poursuivre son activité.

[163] L'*Instituto Técnico Agropecuario* (ITA) a été crée en 1998 pour former des techniciens de niveau intermédiaire. Depuis 2001, l'ITA a recomposé son offre en l'organisant autour de 6 domaines de formation (bovins, porcins, ovins, animaux de basse-cour, maraîchage et production sous serre), de modules complémentaires (agro-écologie, climatologie, infrastructures rurales, etc.) et de cours d'éducation générale. Le cursus dure 2 ans, à l'issue desquels les élèves obtiennent leur *bachillerato* et leur diplôme de *técnico medio*.

[164] En général, l'enseignement « technique et général » se passe en internat pendant 2 ans et avec un effectif limité (30 élèves en moyenne).

[165] En 26 ans, SENTEC a bénéficié à environ 250 jeunes (hommes et femmes) provenant de familles de mineurs, formés en mécanique générale et en machines et outils.

Les objectifs annuels du nombre de personnes formées sont en général atteints. La difficulté est d'établir dans quelle mesure ces formations ont permis de trouver un emploi, contribué à une augmentation des revenus et amélioré les conditions de vie des personnes formées.

Pour beaucoup de bénéficiaires, ces projets ont été leur seule option pour obtenir le diplôme de fin d'études et de poursuivre ainsi leurs études pour apprendre un métier.

5.2.1.5. Pérennité

Un des aspects menaçant la pérennité des instituts soutenus par les financements belges est celui de leur coût, leur ratio coût/bénéfice étant très déséquilibré.

Dans le cas de SENTEC, la formation d'un jeune coûte annuellement environ 3.000 USD[166], ce qui est bien supérieur à d'autres instituts, par exemple de formation de techniciens en mécanique[167]. Chaque élève bénéficie d'une subvention, les apports annuels des pères de familles étant de 330 USD, soit à peine plus de 10% du coût réel.

Un autre élément menaçant la pérennité des instituts est l'absence de stratégie de création de revenus propres pour réduire leur grande dépendance des financements extérieurs et, éventuellement, devenir financièrement viable à l'instar de toute entreprise privée. A défaut, il serait nécessaire de mettre en place une stratégie de transfert à des organismes publics. Très souvent, la fin des financements condamne les instituts à la fermeture. L'analyse de pérennité des projets éducatifs doit prendre en compte leur impact social puisqu'ils s'adressent à des populations à bas revenus, exclues de l'offre éducative privée commerciale. C'est à ce titre qu'il faut envisager la nécessité de peser sur les politiques publiques pour qu'elles couvrent au moins une partie des coûts de fonctionnement de ces instituts.

Dans certains cas, une stratégie de « diversification des sources de financement extérieur » a permis de diminuer la vulnérabilité. Une autre stratégie consiste à épargner en prévision des années à venir[168].

Néanmoins, une stratégie de pérennisation ne peut pas être fondée uniquement sur une « diversification du financement extérieur ». Il est nécessaire d'amener l'Etat à assumer ses fonctions et satisfaire aux besoins d'éducation et de formation d'une population déjà affectée par l'insuffisant développement du secteur éducatif formel.

---

[166] Ce coût comprend l'enseignement, l'internat (logement et restauration) et le matériel d'apprentissage.

[167] C'est le cas de l'IAI (un institut technique de 600 élèves, voisin du SENTEC) où les élèves payent 160 BOB (20 USD) par semestre. Il n'y a pas d'internat et les élèves doivent fournir le matériel exigé pour les cours.

[168] Ainsi, par exemple, le CETHA Socamani couvre tous ses coûts avec le financement de BD et, de façon très complémentaire, d'un organisme autrichien. Il a décidé de se constituer une épargne à partir de ses revenus propres, à savoir : les contributions des élèves à l'ITA et de ceux qui suivent le programme des « Equipes Mobiles »([168]). La plus grande part de l'épargne provient cependant des cinq postes budgétaires financés par l'Etat et qui sont aussi imputés au projet de BD. Il s'agit d'une stratégie qui doit sans aucun doute être revue : non seulement elle fausse à la gestion administrative, mais elle ne garantit pas d'atteindre un certain degré de pérennité et n'encourage pas la conception d'un service pour la population adulte financé par des ressources nationales (par exemple celles de l'Etat).

5.2.2. ONG belges et appui au secteur de la santé

Dans le domaine de la santé, l'étude a évalué deux projets : l'un soutenu par Volens, l'autre par Louvain Développement (LD)[169]. Les commentaires de cette section se fondent sur les rapports spécifiques concernant chacun des projets.

L'histoire des ONG belges dans ce domaine est liée à l'histoire de la coopération directe en santé initiée en 1974, ainsi qu'à l'histoire des ONG belges travaillant sur le développement rural et l'éducation. Il existe plusieurs types d'ONG agissant sur ce thème : celles spécialisées en santé, et qui, dès leur origine, y consacrent leurs efforts et celles qui ont débuté leurs activités en développement rural ou en éducation, mais ont réorienté leurs activités pour pallier les limites des services de santé de l'Etat et répondre aux besoins de la population.

Dans leurs activités, la majorité des ces ONG mettent en œuvre des actions au niveau local (urbain, périurbain, rural ; à densité humaine faible ou forte), où les services de santé sont très déficients. Leur rôle va de l'appui financier aux organisations de santé (communauté organisée, hôpital, autres) à la gestion directe de services de santé, en passant par une cogestion avec les municipalités depuis la décentralisation. Ils sont ainsi des acteurs d'importance diverse au sein des *Directorios Locales de Salud*.

Les principaux apports remarqués par les évaluateurs quant au travail des ONG belges sont :

- L'appui à la formation de ressources humaines à différents niveaux du secteur ;
- Le renforcement des capacités institutionnelles de laboratoires, des services de santé et des organisations communautaires ;
- Le soutien à l'émergence de réseaux ruraux de santé ;
- La mise en œuvre des principes d'interculturalité dans les services de santé ;
- La diffusion d'information sur les droits à la santé et sur l'accès aux soins ;
- L'appui à la mise en œuvre de programmes du Ministère de la Santé (TB, Chagas, Paludisme, Sécurité Sociale, Médicaments) ;
- La préservation des connaissances et des pratiques de la médecine traditionnelle ;
- La promotion de la participation communautaire et de l'approche intégrée ;
- La conception et la mise en œuvre des mécanismes et des outils contribuant aux politiques nationales.

Les actions mises en œuvre au travers des ONG à partir des années 94-95 ont été principalement liées à deux réformes des politiques de l'Etat primordiales pour le secteur santé (la participation populaire et la décentralisation)[170] et aux différentes politiques gouvernementales du secteur[171] qui, tout en marquant une même tendance, ont été fluctuantes voire contradictoires à certains

[169] Volens : Coordination des actions sanitaires de l'Eglise *Potosina* (1ère phase : octobre 2001-septembre 2003 ; 2ème phase : 2003-2005). LD : Projet d'Appui au Programme Départemental de Tuberculose de La Paz.

[170] La réforme impulsée par les lois de décentralisation administrative et de participation populaire (1994-1995) transfère aux municipalités la propriété des infrastructures des services de santé des trois niveaux d'accueil et aux préfectures la gestion des ressources humaines ; elle délègue aux municipalités la responsabilité du fonctionnement de l'entretien et de la gestion ; elle transfère également la propriété des revenus issus de la vente de prestations ; elle instaure l'obligation d'élaborer de façon participative les divers plans d'action du secteur. Le fonctionnement des « *Directorios Locales de Salud* » (DILOS) est défini, et sont mis en place des mécanismes de contrôle social (« *Comités de Vigilancia* ») des activités, des ressources et du bon fonctionnement des services de santé.

[171] Plan Vida (94-97), Plan Estratégico de Salud (97-2002) et Politica Nacional de Salud (depuis 2002).

moments ou sur certains aspects. Les actions avec la *Coordinación de las Obras de Salud de la Iglesia Potosina* ont été élaborées pendant la mise en œuvre du *Plan Estratégico de Salud* (PES) et se poursuivent aujourd'hui dans le cadre de la *Politica Nacional de Salud*. Deux volets du PES y sont étroitement liés : le *Seguro Básico Municipal de Salud-SUMI* et le *Fondo Solidario Hospitalario Municipal* (Hôpital Bracamonte).

Au cours de l'exécution des projets, il y a eu de nombreux changements dans les politiques publiques et une forte rotation des autorités, rotation plus rapide qu'il n'eût été souhaitable et la plupart du temps sans que n'entrent en jeu des critères techniques. Cela n'a pas été sans perturber le déroulement des projets et leurs relations avec l'administration centrale ou départementale. Les ONG concernées ont dû constamment renouveler les prises de contacts avec les nouvelles autorités, démontrer les bénéfices de leurs projets et reconstruire les alliances avec plus [172] ou moins[173] de réussite.

Ces circonstances peuvent être à l'origine du choix de certaines ONG de travailler sur des systèmes parallèles à ceux de l'Etat. La rotation dans les fonctions politiques et les administrations et les revirements des politiques publiques sont pourtant des phénomènes courants en Bolivie et qui devraient être pris en compte lors de la formulation et du recrutement des coopérants pour garantir la continuité du dialogue et de la coordination.

5.2.2.1. Pertinence

En général, les projets analysés ont été pertinents par rapports aux besoins locaux et aux politiques nationales et départementales.

Le projet *Apoyo al Programa Departamental de Tuberculosis de La Paz* avait pour objectif de contribuer à la réduction de la morbidité et de la mortalité dans le département de La Paz par le renforcement des laboratoires, la formation des ressources humaines, la conduite de nouvelles recherches opérationnelles, la sensibilisation et la fourniture d'équipements, matériaux et médicaments. Le projet a occupé des espaces que le *Servicio Departamental de Salud* (SEDES) ne pouvait couvrir. Les autorités nationales et départementales et les responsables des laboratoires soulignent sa pertinence en raison de l'incidence de la tuberculose dans la zone et pour son appui significatif au fonctionnement des laboratoires entre 1995 et 2000.

Le projet d'appui à la *Coordinación de las Obras de la Iglesia en Potosí*, bénéficiant d'une coopérante ayant une bonne expérience technique, vise à optimiser la coordination régionale et nationale des actions en santé de l'Eglise du Potosí et de ses ONG affiliées par l'élaboration de politiques communes de formation, le renforcement des « comités de santé » et l'établissement de relations institutionnelles avec les différents niveaux de l'Etat. La mise en place de mécanismes de coordination entre les *Obras* et entre celles-ci et l'Etat demeure un besoin urgent du fait de la duplication des efforts et du déficit de personnel.

[172] Dans le cas du Potosí (VOLENS), ces changements n'ont pas créé de difficultés du fait des caractéristiques du projet, de la solide relation plus globale entre l'Eglise et les services de santé favorisant une bonne entente et du bon niveau relationnel du coopérant.

[173] LD estime que les changements au niveau des autorités à différents échelons ont parfois détérioré leur relation avec les responsables du secteur qui n'ont pas toujours apprécié le projet au même niveau.

L'analyse des projets montre qu'il faut être attentif au degré de pertinence et au respect des normes nationales dès la formulation,mais aussi pendant l'exécution des projets[174].

Les autorités du secteur estiment que s'il y a des relations suivies entre les ONG belges et le Ministère de la Santé, il y a par contre des défauts dans la circulation de l'information au niveau central et au VIPFE. Les rapports ne sont pas toujours communiqués et les interventions négociées aux niveaux départemental et/ou local restent méconnues, provoquant parfois des « doublons », notamment en ce qui concerne la construction d'infrastructures de santé[175].

5.2.2.2. Cohérence

Le projet *Apoyo al Programa Departamental de Tuberculosis* a bénéficié de l'expérience initiale de celui mis en œuvre à Oruro. Mis en œuvre conjointement avec une ONG locale – OADES[176] – il s'est intégré au *Programa Nacional de Lucha contra la Tuberculosis*. Il n'est cependant pas parvenu à développer les synergies nécessaires avec les autorités départementales de santé (SEDES La Paz). Dans la dernière étape de son exécution belge le réseau PROCOSI (USAid) a fourni un appui au projet, qui est toujours en cours[177].

Quant au projet à Potosí de coordination des *Obras,* il s'agit d'une intervention où tout était à construire dans un domaine où il n'y avait pas beaucoup de précédents. Les actions des composantes portant sur la médecine traditionnelle et les promoteurs de santé avaient été initiés par une autre ONG quelques années auparavant dans la région et dont l'expérience a été reprise.

Les aspects précédemment mentionnés concernant le caractère relativement isolé de la démarche de mise en oeuvre, le manque de cohérence avec d'autres initiatives similaires et la situation de quasi-exclusivité des certaines ONG dans leurs aires d'intervention sont également valables dans le domaine de la santé.

Dans certains cas, les interventions présentent toutefois des caractéristiques communes, soit parce que l'approche employée est amplement connue et partagée, comme par exemple celles des soins de santé primaire, soit parce ses similitudes résultent d'échanges informels avec d'autres ONG, par exemple au travers du réseau d'ONG de USAid qui dispose d'une bonne couverture du territoire national.

Le lien et les échanges d'expériences avec le système des Nations Unies, à partir d'OPS/OMS, sont aussi à signaler comme positifs. Cela pourrait être source de potentialités pour les ONG belges à l'avenir.

---

[174] On reproche au projet de LD d'imposer des normes étrangères et de ne pas respecter les normes boliviennes en vigueur, notamment concernant la bio-sécurité.

[175] Pendant la visite à Potosí, la volontaire de VOLENS a informé de la construction de nouveaux centres de santé de 2ème niveau là où l'Eglise gère déjà des centres de santé similaires qui s'avèrent sous-utilisés.

[176] Quasiment créée pour les besoins du projet, très faible institutionnellement, l'ONG n'a pas poursuivi ses activités après la clôture du projet.

[177] Sans que cela n'ait été planifié au début du projet.

5.2.2.3. Déroulement des processus et procédures

Les processus et procédures de mise en œuvre des projets diffèrent, car ils tiennent à l'organisation propre à chaque ONG. Selon l'ONG dont il est question et en fonction des enjeux financiers, elles adoptent une approche par programmes ou par projets.

La gestion des moyens des projets est soit confiée à des structures ad hoc créées pour les besoins du projet et contrôlées par l'ONG responsable de son exécution, soit elle est directement effectuée au travers de leurs propres services administratifs déjà existants. Les structures administratives et financières des institutions contreparties ont souvent des limites en termes de gestion des projets[178]. Dans un des cas visités, l'ONG et l'instance locale avaient des désaccords à propos du financement prévu et réalisé[179].

Les partenaires locaux s'acquittent de l'exigence d'une contribution aux moyens du projet sous des formes très diverses. Dans le cas du projet de Potosí, l'Eglise fournit au coopérant des bureaux et des moyens de transport, entre autres. A La Paz, la SEDES fournit des infrastructures et des ressources humaines.

En règle générale, les personnes rencontrées ont eu une perception positive des coopérants, reconnaissant leur qualité professionnelle, leur connaissance du secteur de la santé et du pays, leur maîtrise de la langue, leur capacité d'adaptation à leur environnement et leur contribution au projet. Occasionnellement, l'adaptation du coopérant et son acceptation par les contreparties peuvent ne pas être optimales[180].

5.2.2.4. Efficacité

Les principales réussites des ONG dans le domaine de la santé ont été la formation des ressources humaines, le renforcement institutionnel et communautaire à différents niveaux et l'information sur les droits à la santé. Les capacités de gestion des systèmes locaux de santé, les communautés bénéficiaires et d'autres niveaux ont effectivement été renforcées. Ces acteurs sont dorénavant à même d'être des partenaires pouvant proposer, planifier et exécuter des actions. Dans certains cas, les ressources fiscales des municipalités ont cofinancé les actions.

Les projets évalués ont atteint leurs objectifs. Le projet de LD a laissé en bon état opérationnel le *Laboratorio Departamental de Tuberculosis*, ainsi que les laboratoires périphériques et ruraux dont les techniciens ont été formés. Il a contribué à une meilleure détection de la tuberculose dans le Département de La Paz.

Le projet de Volens a eu comme principaux résultats : a) la constitution d'une équipe de coordination, b) la conception et la mise en œuvre d'un fonds solidaire et c) un diagnostic préliminaire des actions en santé de l'Eglise.

---

[178] Ce fût le cas des ONG évaluées.

[179] Aux dires des personnes rencontrées, dans le cas de LD, il y avait un manque de transparence sur le projet, son budget et la façon dont il a été mis en oeuvre.

[180] Dans le cas de LD, de nombreuses réclamations formelles ont été exprimées quant à l'attitude de la coopérante, le rôle qu'elle a assumé et son manque d'expérience technique. Elle s'est focalisée sur la gestion du projet. Il semble que, malgré ces courriers officiels, y compris avec copie à l'Ambassade, la coopérante n'a pas évolué dans sa conduite jusqu'au terme du projet.

Ces interventions constituent des expériences valables en termes de renforcement des capacités, adaptées à leurs contextes locaux et peuvent potentiellement être reproduites au niveau national. Les actions au bénéfice des systèmes locaux de santé ont mis en place des laboratoires, des instruments et des équipements de travail importants pour assurer la gestion et la qualité de ces services. Des expériences intéressantes ont été menées en matière de renforcement des réseaux de laboratoires de TB, d'instances de coordination et d'accès aux médicaments de qualité et à bas coûts par le *Fondo de Solidaridad*. Toutefois, ces expériences n'ont pas dépassé le niveau local ou départemental.

5.2.2.5. Pérennité

Dans les interventions concernant l'infrastructure et les services de santé, il y a bien un certain degré de pérennité des actions visant à offrir des soins de qualité à des coûts accessibles à la population (PROSALUD-USAid) ou à éduquer et former sur des thèmes particuliers. Toutefois, comme pour toute intervention dans des contextes de pauvreté et d'extrême pauvreté, cette pérennité demeure fragile.

Au niveau national, l'impact des ONG belges dans le domaine de la santé est limité, sans doute parce qu'il n'y a pas eu vraiment d'efforts de capitalisation et de diffusion de ces expériences, les projets étant absorbés par leur souci de répondre aux besoins immédiats.

La pérennité ne semble pas avoir été envisagée dès la conception des interventions évaluées. Dans le cas de LD, la contrepartie (SEDES La Paz) ne dispose pas du financement pour entretenir et remplacer les équipements apportés par le projet et n'a pas rempli ses engagements en termes de mise à disposition de personnel. Le *Laboratorio Central de Tuberculosis* fonctionne toujours grâce à des appuis extérieurs (*Fondo Global* et PROCOSI), mais rien n'indique que LD y ait contribué.

Quant au projet Volens à Potosí, le besoin s'est fait ressentir pendant l'exécution du projet de constituer une équipe qui assumerait les tâches de coordination après le départ de la coopérante. La pérennité dépend maintenant principalement de la volonté politique de l'archevêché[181], des moyens dont disposera la *Pastoral Social* et de la capacité de la nouvelle équipe à remplir son rôle.

5.2.3. ONG belges et appui au développement rural

L'évolution des ONG belges intervenant dans le développement rural, en tout cas celles concernées par cette analyse[182], ne peut être dissociée de celles des ONG nationales, des OECA et des mouvements sociaux eux-mêmes[183]. Leur présence dans le pays est significative depuis les

[181] Cette volonté politique pour soutenir la continuité du projet existe bien à l'heure actuelle.

[182] Les projets analysés sont : FOS, « *Proyecto de Desarrollo Económico Social en comunidades de Charagua* », avec CIPCA et APG ; Broederlijk Delen – Komyuniti, « *Potenciamiento de comunidades rurales de Oruro* », avec CETHA SOCAMANI ; Frères des Hommes, « *Coraca Irupana* » ; SOS Faim, « *Centro de Mujeres Rurales* » (CEMUR).

[183] L'émergence des ONG est étroitement liée à la faiblesse de l'Etat et sa présence limitée notamment dans les zones rurales. Cette situation a évolué avec la Loi de Participation Populaire (avril 1994). Plusieurs ONG nationales ont été fondées en réaction aux carences de l'Etat, impulsées par des motivations politiques (principalement liées à la social-démocratie ou à des courants de gauche), académiques (centres de recherches et d'études sur la réalité nationale) et/ou religieuses (liées à différentes institutions, mais principalement aux Eglises Catholiques, Méthodistes et Luthériennes). L'appui à la lutte pour renouer avec les libertés

années 80, leur motivation première étant alors de venir en appui aux secteurs défavorisés, en particulier en milieu rural. Les structures se sont professionnalisées et ont ensuite centré leurs actions sur l'appui et le renforcement des organisations paysannes à caractère économique (OECA) et sur l'appui aux dynamiques économiques productives.

Les principaux apports des ONG belges concernées, reconnus par différents acteurs, sont :

- L'appui au développement et à l'organisation des OECA ;
- L'appui à l'émergence et au développement des deux organisations faîtières du secteur : le *Comité Integrador de Organizaciones Económicas Campesinas* (CIOEC) et la *Asociación de Organizaciones de Productores Ecológicos de Bolivia* (AOPEB) ;
- La contribution au développement de services de crédit et de microfinance ruraux, comme dans le cas de FADES ;
- La contribution aux débats et à la réflexion sur les processus d'intégration régionale (MERCOSUR, CAN) et de libre-échange (ALCA).

5.2.3.1. Pertinence

Les objectifs des projets formulés par les ONG belges ont en grande mesure répondu aux attentes et priorités des acteurs sociaux ou des groupes cibles avec lesquels ils travaillaient. Cette pertinence au regard des attentes des partenaires locaux est en grande partie due à :

- L'approche participative des interventions.
- Des relations de confiance entre les parties et leur crédibilité.
- L'analyse et la compréhension des organismes et contextes locaux.
- La formulation des projets tient compte des initiatives et des préoccupations des acteurs locaux. Les activités sont adaptées aux besoins locaux.
- Leur potentiel en termes d'amélioration des conditions de vie des communautés locales.

Les ONG belges disposent d'antennes ou de représentants locaux expérimentés, connaissant bien l'ensemble des partenaires éventuels, ce qui facilite les relations et l'identification des besoins et des potentialités d'intervention.

Les ONG belges travaillent en général directement avec les OECA et parfois par l'intermédiaire d'ONG expérimentées dont la légitimité est reconnue par les acteurs locaux. Par exemple, FOS s'est associé au CIPCA pour contribuer au renforcement du peuple guarani ; Frères des Hommes a collaboré avec Qhana dans le cadre de CORACA Irupana ; Broederlijk Delen – Komyuniti avec le CETHA Socamani. A chaque fois, il s'agissait de s'appuyer sur les capacités locales existantes pour soutenir le développement des OECA, des groupements de femmes et des organisations communautaires. Dans cette configuration, les projets soutenus par les ONG belges bénéficient de l'apport de ces partenaires d'un bon niveau opérationnel et aux ressources humaines qualifiées (comme CIPCA par exemple) et s'intègrent à des programmes triennaux ou quinquennaux cofinancés par plusieurs bailleurs internationaux. Cette relation étroite permet de bénéficier de nombreux éléments d'analyse et de réflexion sur la réalité nationale et du secteur qui enrichissent les débats avec les autres partenaires, notamment les OECA.

---

démocratiques face aux dictatures militaires (années 70 et début 80) a été un dénominateur commun des activités des ONG en Bolivie.

L'approche empirique et l'échelle relativement faible des interventions a permis aux ONG belges d'acquérir de l'expérience et d'améliorer leurs actions. La présence de représentants locaux (FOS, Frère des Hommes, BD, SOS Faim par exemple) et leur continuité facilitent le suivi régulier des programmes et projets et la prise en compte de leurs enseignements dans l'élaboration de nouvelles interventions. Par ailleurs, ils sont plus à même de s'intéresser aux dynamiques locales et aux autres expériences, actuelles et/ou potentielles. Ainsi, l'appui au CETHA Socamani bénéficie de la longue expérience des CETHA au niveau national et le travail de CIPCA Camari/Charagua est issu d'anciennes collaborations avec la *Asamblea del Pueblo Guarani* (APG).

Les ONG belges présentes dans ce secteur ont démontré leurs capacités à adapter leurs approches et leurs objectifs aux évolutions du contexte national et sectoriel ou aux dynamiques à l'œuvre au sein des projets eux-mêmes. Sur ce dernier aspect, l'accompagnement des ONG belges permet d'effectuer, de façon concertée avec les contreparties exécutant le projet, les ajustements nécessaires à son déroulement optimal.

Les interventions se sont ajustées aux politiques nationales, quelques-unes ayant même participé à leur mise en oeuvre. L'appui aux OECA, initié depuis la fin des années 80, a permis la création d'organisations faîtières (CIOEC et AOPEB), devenues d'importants interlocuteurs pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques telles que la ENDAR, la *Estrategia del Diálogo Bolivia Productiva* et *Compro Boliviano*. Certaines OECA ont contribué à la dynamisation des économies locales et à la création de devises par leurs exportations (par exemple de café, avec CORACA Irupana). Dans le cadre de la LPP, l'appui aux organisations sociales, aux groupements de femmes et aux peuples indigènes a contribué à améliorer leurs capacités à participer aux enjeux politiques et socio-économiques locaux et à devenir des interlocuteurs des Municipalités. L'appui aux processus d'assainissement des terres a pour sa part contribué à l'application de la loi INRA et à une plus grande sécurité juridique consolidant les capacités de production et de gestion des ressources. La formation technique et méthodologique s'inscrit dans le cadre des politiques éducatives. Il faut citer également l'apport des ONG belges dans le domaine des services financiers et notamment l'accès au crédit. Enfin, la coopération non gouvernementale belge a aussi appuyé des exercices de planification régionale.

En général, il a pu être démontré que les actions des ONG belges en développement rural et en appui aux organisations paysannes se sont bien inscrites dans le cadre des politiques nationales.

5.2.3.2. Cohérence

La préparation et l'exécution des projets visités ont été attentive aux synergies potentielles en tenant compte des initiatives similaires et des complémentarités avec l'action des acteurs locaux. En général, les interventions font l'objet d'une convention formelle entre les principales parties concernées, mais les projets ont aussi noué des alliances informelles et se sont coordonnés avec diverses entités : municipalités, organisations syndicales et paysannes, ONG et autres acteurs locaux. Pour compléter les efforts des projets, les compétences locales sont mises à profit et des appuis des municipalités sont parfois obtenus (apports financiers, en infrastructures ou en équipement). Les alliances se font parfois aussi au niveau national par le biais de réseaux (CETHA Socamani est membre du réseau national FERIA *Facilitadores de Education Rural Integral Alternativa* de la Commission Episcopale d'Education), la participation à des

programmes plus amples (Qhana et CORACA Irupana dans le cadre du Programme *Yungas 2000*) ou des dispositifs nationaux en lien avec les municipalités et les organismes publics (dans le cadre des fonds FDC et FIS) et parfois même, au niveau international, par le développement d'échanges d'expériences.

Les interventions ont été cohérentes au regard de l'analyse du contexte et conformes aux objectifs et stratégies préalablement définis par le projet. Leur mise en œuvre a suivi une démarche progressive, raisonnant en termes de dynamiques, à des échelles adaptées à chaque étape. Aucun cumul ni duplication d'efforts n'ont été constatés dans les projets visités. Il n'y a pas eu de volonté de se substituer aux institutions locales. Les complémentarités avec ces dernières ont été adaptées à leurs capacités et compétences pour que la collaboration soit plus efficace.

5.2.3.3. Déroulement des processus et procédures

La formulation des projets a intégré des processus participatifs et de concertation impliquant les différents acteurs locaux afin de définir les priorités d'intervention et la complémentarité avec d'autres initiatives. Les projets ont été élaborés à partir des propositions et demandes des acteurs locaux et, dans les cas de CIPCA-APG, CETHA Socamani et OHANA-CORACA Irupana, sur la base d'expériences antérieures.

Naturellement, la mise en œuvre des projets suit des processus distincts, en fonction des stratégies spécifiques élaborées sur base des objectifs prévus. L'exécution des projets s'articule autour de volets thématiques et cette organisation se reflète au sein des structures opérationnelles, assez simples, mises en place à cet effet. Les responsabilités de chacun sont bien définies et les projets se caractérisent par une forte participation des bénéficiaires. Dans le cas de CORACA Irupana où le projet vise à appuyer les capacités de gestion de l'organisation partenaire, celle-ci assume la responsabilité de l'exécution et une certaine « autogestion » est de mise.

Les acteurs locaux considèrent que les procédures d'approbation des projets, les exigences des rapports administratifs et financiers et les évaluations correspondent aux besoins d'une bonne gestion et ne sont pas perçues comme des exigences disproportionnées. Cela n'empêche pas parfois des retards dans les décaissements, dus aux négociations entre les représentants locaux et leurs sièges quant aux conditions que ces derniers imposent en préalable à l'approbation des projets.

5.2.3.4. Efficacité

Les projets analysés ne sont pas homogènes en termes d'efficience et d'efficacité. Avec des moyens limités, mais grâce aux complémentarités d'autres apports, les résultats et impacts sont importants : pour CORACA Irupana, le renforcement d'une OECA ayant des capacités d'exportation, source de devises, d'emploi et de revenus ; pour APG, la première élection dans l'histoire d'un maire et d'une majorité Guarani au Conseil Municipal de Charagua, la titularisation des terres (une partie des TCO revendiquées) et une expérience remarquable en assainissement, reproductible auprès d'autres peuples indigènes ; pour CETHA Socamani, la formation de techniciens agricoles, la constitution d'un réseau d'équipes mobiles de formation, et l'appui aux femmes ; pour CEMUR, l'appui aux femmes par le renforcement de leurs capacités et des fonds de crédit pour leurs activités.

Il n'est toutefois pas possible de rendre compte de l'impact des actions du fait des limites des systèmes de suivi. Plusieurs institutions travaillent depuis des années dans le développement rural et avec les OECA mais ne disposent pas d'indicateurs ni d'analyses allant au-delà des résultats immédiats.

5.2.3.5. Pérennité

La continuité de plusieurs projets est assurée à la fin de l'appui de la coopération non gouvernementale belge. Un bon niveau d'appropriation par les communautés et des contreparties du projet est un facteur clé pour garantir la continuité et la pérennité des interventions. Dans le cas de CORACA Irupana, toutes les conditions de durabilité sont réunies : les producteurs et leur organisation ont de solides capacités de gestion et ils disposent de débouchés à l'étranger, même si les risques de chute des prix internationaux de leurs produits existent. L'APG bénéficie d'une importante présence sur le terrain et de capacités d'influencer les décisions de la municipalité à travers ses représentants élus. Elle a conclu des négociations avec des compagnies pétrolières qui lui donnent des moyens propres pour poursuivre les opérations d'assainissement et de titularisation de terres et pour développer ses propres projets ; ses plans d'aménagement des TCO de Charagua Norte et Charagua Sur sont opérationnels.

Pour d'autres projets (CETHA Socamani et CEMUR) qui comprennent des activités de formation et de crédit la situation est quelque peu différente. Il s'agit, par nature, d'actions qui requièrent des financements et subventions directes, quelque soit leur provenance (Etat, ONG, coopération internationale).

En règle générale, les projets en développement rural des ONG belges ont le potentiel pour être reproduits et pour avoir des effets multiplicateurs. Ils contribuent à la promotion d'une réelle participation citoyenne des communautés paysannes et indigènes et au renforcement de leurs capacités dans différents domaines.

5.3 La Coopération Universitaire avec l'UMSS

Introduction

Entre 1990 et 2007, l'UMSS aura reçu un total de 60,8 mioUSD de la coopération internationale, de 15 donateurs différents, pour le financement de 171 projets.

Les principaux donateurs sont les suivants :

Pays-Bas	40% du total
Belgique	20% (12,2 mioUSD)
Suisse	12%
Suède	11%
Allemagne	7%

5.3.1. Pertinence

Il faut distinguer la pertinence sociale, variable selon les contextes, de la pertinence institutionnelle, dans ce cas universitaire. En général, les activités analysées sont pertinentes du point de vue social. Mais l'importance d'assurer la pertinence institutionnelle des interventions de la coopération universitaire ne semble pas avoir toujours été présente à l'esprit des partenaires belges et boliviens lors de la préparation des actions.

Beaucoup de projets ont pour origine un contact direct entre professeurs belges et ex-boursiers boliviens. Il n'y a pas toujours eu alors de réflexion préalable sur la pertinence sociale ou institutionnelle : les critères qui ont prévalu au moment de proposer les projets sont ceux de leur viabilité, de la possibilité de bénéficier de financements et de leur intérêt académique (qu'il soit partagé par les deux parties ou non).

Il ne semble pas qu'il y ait une définition formelle de la pertinence d'un projet au niveau des chercheurs belges. Il est possible que leur seul intérêt soit d'ordre académique et qu'ils ne puissent pas déterminer ce qui est socialement pertinent en Bolivie; cet aspect relèverait alors de la responsabilité des Boliviens.

Les relations personnelles entre universitaires belges et ex-boursiers ne doivent être perçues comme quelque chose de négatif en soi. Elles s'assimilent à un capital social qui peut être mis à profit institutionnellement par l'université. Dans le domaine universitaire, l'absence de connexions internationales et d'accès aux réseaux est un obstacle à la recherche et à la mise à jour des connaissances. Travaillant en articulation avec d'autres institutions depuis plus de 30 ans, l'UMSS ne peut pas se permettre de délaisser les opportunités que ce capital social lui offre. Quoi qu'il en soit, ces opportunités doivent faire l'objet d'une information au niveau institutionnel et être accessibles à tous les chercheurs et pas exclusivement à ceux qui entretiennent ces relations directes.

L'UMSS doit formuler des stratégies plus précises pour orienter le développement de ses projets au regard de leur pertinence sociale. Les documents stratégiques de référence existants sont si généraux qu'ils englobent tout type de projets. En l'absence d'une hiérarchisation thématique, ces documents perdent toute utilité pratique.

De nombreux projets présentent de sérieux problèmes de pertinence institutionnelle universitaire. En effet, certaines activités (comme les bourses sur financement belge) n'ont contribué à renforcer ni la recherche ni le corps enseignant de l'Université : elles n'ont pas bénéficié exclusivement à des professeurs ou chercheurs travaillant à l'UMSS et les boursiers n'ont ensuite pas toujours pu être embauchés par l'Université, sa structure administrative rendant difficile de tels recrutements.

Dans le débat sur l'avenir des centres de recherche et de formation appuyés par la coopération belge,il s'agit de parvenir à concilier le développement de la recherche ayant une pertinence sociale et la nécessité de générer des ressources. Toute une gamme d'activités lucratives, comme la prestation de services par exemple, est envisageable pour consolider la viabilité financière de l'institution. Mais ces activités ne sont pas forcément pertinentes socialement et ne contribuent pas toutes à alimenter la recherche. Il est donc indispensable de parvenir à créer des passerelles

entre la recherche (pertinence institutionnelle et sociale) et la création de revenus (pérennité institutionnelle). Il ne suffit pas, en effet, que les laboratoires ou centres de recherche existent. Encore faut-il qu'ils puissent mener à bien leurs recherches, diffuser les résultats obtenus et assurer la formation de chercheurs.

5.3.2. Cohérence

Le programme soutenu par le VLIR est construit de manière cohérente. Cependant, le développement de synergies entre ses différentes activités n'en est qu'à son début. Cette cohérence interne n'implique pas que VLIR cherche à connaître quelles activités mènent le CIUF ou d'autres coopérations internationales à l'UMSS. D'ailleurs, en général, les autres projets ne font pas cet effort.

A ce propos, il faut savoir que ce souci de synergies entre le VLIR et le CIUF n'existe pas non plus en Belgique. Dans le cadre de l'UMSS cependant, il y a de nombreux contacts entre CIUF-2, l'APEFE et le diplôme spécial en médecine tropicale. Les autres activités du CIUF sont plus éparses.

Les échanges d'informations et la diffusion des connaissances entre les projets devraient être assurés de façon plus proactive par la DRIC et la DICyT, ce qui n'est actuellement pas le cas malgré quelques impulsions en ce sens il y a deux ans[184]. Il revient à l'UMSS de créer les mécanismes institutionnels pour l'échange d'informations entre les différents projets soutenus par la coopération.

Il existe des contacts entre projets belges et institutions de l'Etat, mais les connexions se font au fur et à mesure de la mise en œuvre du projet, rarement de façon programmée dès la conception du projet. Il y a, par contre, des évolutions en termes de consolidation des activités des projets, l'un des exemples étant le *Programa Nacional de Chagas*, qui comprend les activités de CIUF-2 et de l'APEFE.

5.3.3. Efficacité

En ce qui concerne certaines formations de formateurs, on n'a pas cherché à ce qu'elles soient suivies par des enseignants de l'UMSS. Accessibles à un public plus large, les personnes formées en ont retiré un bénéfice personnel, mais l'Université n'a pas pleinement saisi l'occasion pour d'accroître les qualifications de ses ressources humaines. De la même façon, les boursiers n'ont pas toujours été choisis parmi le personnel de l'UMSS. Faut-il pour autant réserver ces bourses au personnel permanent de l'Université ? La question mérite d'être posée car on peut s'interroger sur les intérêts réels d'une partie du personnel dans un système qui ne stimule pas toujours les motivations d'ordre académique.

En effet, beaucoup de projets perçoivent bien que les formations ne représentent pas un atout majeur en termes de promotion interne pour des enseignants ou des chercheurs évoluant dans un système universitaire qui privilégie l'ancienneté. A l'UMSS, l'ancienneté est en effet un critère

[184] « Plan de acción para la Organización y Desarrollo del Sistema de Investigación de la Universidad Mayor de San Simon », DICyT (2002).

plus important qu'un doctorat pour obtenir des postes de titulaires. La réinsertion dans l'Université des professionnels ayant bénéficié d'une bourse à l'étranger est même fréquemment problématique.

Le rôle de la coopération belge dans la formation d'un capital humain de plus grande valeur est reconnu. Il est toutefois regrettable que ces ressources humaines plus qualifiées prennent le risque d'être ensuite sous-utilisées au sein de l'Université et dans le pays même, non pas du fait de la coopération mais en raison du fonctionnement des structures universitaires et des institutions publiques.

Dans de nombreux cas, les partenaires des universités belges semblent peu impliqués, sans pour autant constituer un frein à la coopération. On ressent plus de volonté localement qu'en Belgique, ce qui est néanmoins le signe d'une bonne appropriation interne des projets par l'UMSS et son personnel (notamment dans les projets scientifiques).

Un aspect très important est celui de la rotation du personnel des autorités de l'Université et des facultés qui met à mal tout effort de coopération dans la durée. Non sans une certaine flexibilité, certains projets ont pu préserver leurs activités en se donnant les moyens de retenir leur personnel ou d'en recruter sans mobiliser de ressources de l'UMSS.

5.3.4. Déroulement des processus et procédures

La gestion des fonds belges est effectuée localement sans difficultés majeures. Tous les programmes ont des comptabilités distinctes de celle de l'UMSS. Il en est de même pour la gestion des diplômes dispensés dans le cadre de l'appui du CIUF, malgré les pressions des autorités de l'Université pour qu'ils soient gérés par la *Escuela de Postgrado*. Pour assurer la pérennité de ces diplômes et anticiper la fin des appuis financiers du CIUF, il serait important que ces cursus soient effectivement intégrés à cette entité de l'UMSS.

Le rôle des coordinateurs, belges comme boliviens, n'est pas le même dans les programmes du CIUF et de VLIR. Tandis que le coordinateur VLIR est très présent et joue un rôle important au sein du programme, pour le CIUF ce rôle est assuré, à un degré moindre, par le coordinateur bolivien. L'apport du Professeur Feyen est très apprécié des partenaires du programme VLIR et tous espèrent que le coordinateur local, entré en fonctions récemment, pourra prendre sa part de responsabilités à son niveau.

Dans le cas du CIUF, les absences du coordinateur qui vit à La Paz ne paraissent pas avoir d'effet négatif sur le déroulement des activités (mais cela ne favorise pas les dynamiques ou les synergies). Ses liens avec le *Programa Nacional de Chagas* sont cependant bénéfiques pour l'UMSS et pour les activités du programme qui s'y rapportent.

Les entretiens ont démontré que les différences de rémunération entre les deux programmes, par exemple au niveau des boursiers, pouvaient créer un certain malaise parmi les bénéficiaires. Les contreparties belges devraient s'harmoniser en la matière.

Les coordinateurs perdent beaucoup de temps à effectuer des tâches administratives au détriment de leurs recherches. Ceci dit, la recherche ne peut se poursuivre en l'absence de traitement des aspects administratifs.

La gestion administrative du volet de formation du *Programa Nacional de Chagas* est assurée par la coopérante Claire Billot. Cela empiète sur le temps qu'elle serait sensée consacrer à l'APEFE, à la DRI et au CGRI. En prévision du départ de la coopérante, il faudrait que les contreparties boliviennes apprennent à gérer les projets et établissent une relation directe avec les partenaires financiers.

5.3.5. Pérennité

La question de la pérennité est récente pour ces projets. Elle est mieux prise en compte par le VLIR que par le CIUF, l'APEFE ou l'IMTA. Les efforts du VLIR en ce sens sont à signaler, car il prépare activement l'après-projet avec les centres de recherche en les formant de façon très opérationnelle : comment formuler une proposition de recherche, comment rédiger un article scientifique, etc.

La durabilité des résultats d'un projet est très dépendante de son appropriation interne. Beaucoup de projets sont conçus initialement par la contrepartie belge, parfois sans que la partie bolivienne n'y soit véritablement associée. Toutefois, en observant les appuis sous un angle dynamique, on constate que les coordinateurs des projets CIUF et VLIR ont acquis de bonnes compétences en montage et gestion de projets, surtout lors de la deuxième phase.

A court terme, le souci de développer la vente de services pour garantir le fonctionnement des centres de recherche et des laboratoires l'emporte sur l'exigence de continuité des travaux de recherche scientifique. Mais il y a consensus pour rendre compatibles les activités de vente de services et de recherche, car sans la publication et la diffusion de résultats scientifiques, la pérennité institutionnelle ne sera pas assurée.

La qualité des travaux de recherche en microbiologie, en épidémiologie et sur la maladie de Chagas, grâce aux apports de CIUF et APEFE, a été reconnue au niveau international (OPS/OMS) et national (*Programa Nacional de Chagas*), ce qui devrait assurer leur continuité.

La stratégie de VLIR de renforcer à la fois les structures et le personnel semble efficace. Certains centres ayant bénéficié de formations peuvent être optimistes pour leur avenir (CASA, Limnologie et Biodiversité). Tous semblent en effet pouvoir être viables, mais pour la plupart ce potentiel existait déjà avant l'appui belge. Il faut pourtant remarquer que ceux ayant les plus grandes difficultés ont été créés directement par la coopération belge (Hydraulique, Géotechnique et CEPLAG).

Certains diplômes sont très dépendants des bourses belges et ont peu d'élèves : ils seront donc amenés à évoluer avec la fin des appuis de la coopération, l'UMSS seule ne pouvant financer leur maintien. Il semble en effet que très peu d'étudiants pourraient payer les frais de scolarité s'ils n'étaient subventionnés. La formation en médecine tropicale et certains cursus du programme CIUF sont dans ce cas.

L'avenir du CEPLAG est également une source d'inquiétude. Il s'agit d'un centre créé avec l'appui de la coopération belge, sous la tutelle de deux facultés qui ne l'appuient guère. En effet, aucune de ces facultés ne s'est appropriée le projet : elles ne fournissent ni personnel ni appui financier. L'expérience du CESA (CIUF) montre que les structures pluridisciplinaires sous la tutelle de deux ou plusieurs facultés ne parviennent pas à fonctionner à l'UMSS, justement par défaut d'appropriation.

5.3.6. Eléments de réflexion

- Sans production scientifique, pas de pérennité. Lorsque la qualité de la production scientifique a été reconnue, des liens ont pu être établis avec les institutions publiques, ce qui accroît les chances de pérennité.

- L'efficacité des projets et la pérennité de leurs résultats dépendent en grande partie du dynamisme de certaines personnes, tant du côté belge que du côté bolivien.

- Les relations personnelles sont importantes pour donner une assise solide aux projets de coopération entre institutions. Il faut cependant réussir à dépasser ce caractère personnel d'une relation pour l'institutionnaliser, afin de ne pas dépendre de quelques-uns et pour socialiser les bénéfices de la coopération.

- Pour une meilleure intégration des coordinateurs belges, il faudrait que les deux parties tirent un bénéfice de leur action ; celui-ci pourrait être financier, à défaut d'être d'ordre académique[185]. Le bénéfice est évident du côté bolivien, mais ce n'est pas toujours le cas pour les belges. En la matière, il est nécessaire de progresser en stimulant l'intérêt académique.

- Les programmes de renforcement institutionnel doivent cibler des structures existantes, car ils sont d'un meilleur rendement que lorsque des institutions nouvelles sont créées.

- Le renforcement des capacités internes des projets est nécessaire pour une bonne coordination avec d'autres acteurs.

- Il a été démontré que la démarche du renforcement parallèle des centres de recherches ou des laboratoires et de leur personnel est efficace.

- Une part importante de la pérennité dépend de la stabilité du personnel qui est, pour sa part, liée à la politique menée par l'Université.

- La pérennité de certains projets peut être assurée par des collaborations avec des programmes gouvernementaux.

- Les éléments à prendre en compte dès l'origine des projets pour que les résultats soient durables sont :
    - Eviter les investissements qui ne pourront être durablement maintenus ;

[185] Comme cela a été fait dans le cadre de la coopération universitaire néerlandaise (MHO).

- Eviter de payer des salaires ;
- Eviter de financer des coûts opérationnels ;
- Former le personnel local à la formulation de projets ;
- Entraîner les chercheurs aux exercices de la production scientifique ;
- Elaborer de stratégies concrètes de durabilité/pérennisation.

- Le financement de projets de recherche par concours, appliqué par certaines agences de coopération comme SIDA, incitent les centres à élever leur niveau académique et scientifique et à développer les capacités pour remporter de tels financements. Ce type de financement suscite aussi l'appropriation (*ownership*). Il a été démontré que le financement sur concours récompense l'excellence, l'efficacité et l'efficience.

- Les centres ont encore besoin de gérer leurs ressources de façon autonome (nouvelles modalités du FUSS). L'intervention de l'administration universitaire n'est pas toujours souple ni efficiente (la Faculté retient 10% de frais de gestion lorsque l'on fait le choix de lui confier la gestion des moyens des projets).

- Les coopérants et experts étrangers ne devraient pas consacrer trop de temps aux tâches administratives ou de gestion, car ce n'est ni efficient ni durable. Il faut plutôt former le personnel local à ces fonctions.

CHAPITRE VI : CONCLUSIONS

Entamée il y a près d'un siècle et disposant de personnel permanent au niveau officiel depuis les années 70, la coopération belge en Bolivie est riche et diversifiée. Pour être plus précis, il faudrait plutôt parler *des* coopérations belges, car presque toutes les modalités de coopération sont représentées tant sur le plan des acteurs (Etats, ONG, universités, instituts spécialisés et quasiment toutes formes d'organisations de la société civile), que sur celui des instruments (projets, appuis financiers et budgétaires de natures diverses, bourses, formations, fonds de capital à risque[186], etc.).
Ces coopérations couvrent les principaux domaines d'intervention de la coopération internationale, avec une prédominance des thématiques de Santé (coopération directe, ONG, coopération universitaire et APEFE), de Développement Rural (coopération directe et ONG), d'Education et Recherche (coopération universitaire et spécialisée, APEFE, ONG) et de Gouvernance et Société Civile (coopération directe et ONG). Au-delà de cette diversité, il faut mentionner la qualité des résultats obtenus dans beaucoup de ces domaines (cf. 3.4.1., 4.2 et 4.3) ainsi que le caractère exemplaire de certaines dynamiques impulsées par des personnalités directement ou indirectement liées à la coopération belge, de Georges Rouma[187] en 1913 à aujourd'hui.

Comme toutes les coopérations, les coopérations belges ont connu des hauts et des bas, étant tributaires à la fois des personnes qui les conçoivent et les mettent en oeuvre, des institutions qui les soutiennent et financent et, bien entendu, des conditions sociales, politiques et économiques en Bolivie. C'est notamment le cas de la coopération directe, dont l'évolution est plus claire du fait de sa relative homogénéité. La diversité des expériences de ces coopérations, les résultats obtenus et les enseignements qu'elles apportent constituent un potentiel accumulé sur plus de 20 ans à partir duquel devrait être bâtie la coopération future entre la Belgique et la Bolivie.

Les principales conclusions des chapitres précédents sont reprises ci-après.

6.1. Leçons du passé: la coopération bilatérale

- La coopération bilatérale belge avec la Bolivie se caractérise par un dynamisme ayant permis des innovations et des adaptations significatives des instruments employés :
  - Fonds de contre-valeur – 1987 ;
  - Création d'un fonds d'études – 1989 ;
  - Aide à la balance des paiements – 1991 ;
  - Cogestion et cycle du projet – 1992 ;
  - Elargissement du fonds d'études au financement d'études de pré-investissement du secteur public bolivien – 1993 ;
  - Abandon de l'aide liée – 1996 ;
  - Basket Funding – 2000;
  - Aide budgétaire – 2003;

[186] De création récente, cette forme de coopération (du ressort de BIO) ne faisait pas partie du champ de l'évaluation rétrospective.
[187] George Rouma était un pédagogue belge reconnu qui parcourut la Bolivie au début du XX°siècle à la tête d'une mission d'organisation du système éducatif.

  - Application de méthodes participatives lors des identifications et des formulations – 2003.

- De même, la période d'analyse a été marquée par des changements d'orientations substantiels :
  - Orientation des actions en faveur du développement rural et au profit des catégories les plus pauvres de la population – 1992, réaffirmée en 1995 et 2000 ;
  - Abandon des grands projets d'infrastructures – 1992 ;
  - Approche par programmes – 1992 ;
  - Approche multisectorielle au sein des projets – 1995 ;
  - Priorité donnée aux régions les plus pauvres comme Chuquisaca et Potosí, au lieu de l'axe Cochabamba / Santa Cruz – 1999 ;
  - Réforme de la coopération belge, disparition de la SBC, ouverture d'une représentation de la CTB, création du Bureau des Attachés – 2000.

Ces changements, parfois contradictoires (cf. note n°4), ont engendré des défis particuliers en termes de gestion de la coopération, localement comme au siège à Bruxelles. D'ailleurs, la pertinence d'une telle panoplie d'instruments est discutable pour une coopération relativement modeste et limitée en moyens humains et financiers.

- La coopération belge semble avoir connue une évolution assez indépendante de celle de la Bolivie. Les nombreux changements intervenus sur la période sont davantage dus à des facteurs internes à la coopération belge,qu'à des demandes de la contrepartie bolivienne ou aux transformations des réalités locales. Il s'agit d'une coopération traditionnellement assez « imperméable » aux évènements survenants dans le pays[188] et aux profondes mutations que la Bolivie a connues de 1992 à 2004, bien que cela soit moins vrai depuis quelques années. Il est difficile de formuler des conclusions sur cet aspect pour la coopération non gouvernementale, car chaque ONG belge s'adapte aux réalités locales d'une façon qui lui est propre, sans règle commune.

- Sur la période étudiée, et notamment lors de la préparation et de la tenue des trois Commissions Mixtes de 1992, 1995 et 2000, la partie bolivienne (le SIPFE dans un premier temps, le VIPFE dans un second) n'a pas pu ou su présenter des priorités précises ou proposer des alternatives concrètes correspondant aux choix de développement du gouvernement bolivien. Dès lors, les décisions actées lors des Commissions Mixtes reflètent davantage les priorités de la coopération belge que celle de la Bolivie, ce qui peut expliquer la relative « imperméabilité » de la coopération belge.

- Les décisions d'ordre politique prises en Belgique par les Ministres ou Secrétaires d'Etat ont été et sont toujours un élément essentiel d'explication de l'évolution de la coopération

[188] Un exemple parmi tant d'autres : en 1999, de nombreuses coopérations (BM, Pays-Bas, Suisse, etc.) soutiennent les processus de participation populaire et de décentralisation entamés respectivement en 1994 et 1995. Dans le cadre du premier, chaque municipalité recevait alors 32 USD par habitant pour de petits projets d'intérêt local. En parallèle, la SCB à La Paz exécutait son programme de micro-interventions (116.000 USD au total en 1999, soit l'équivalent de la somme allouée annuellement à une municipalité de 3.625 habitants) sans tenir compte des plans municipaux, sans débattre avec les groupes de base soumettant leurs propositions des possibilités offertes par les municipalités, ni inclure dans les formulaires d'identification de question sur les relations que ces groupes de base entretiennent avec la municipalité dont ils dépendent.

belge en Bolivie. La liste des innovations, des adaptations et des orientations stratégiques déjà mentionnées le démontre. Pour autant, il ne faut pas surestimer l'influence du niveau politique belge sur la coopération avec la Bolivie. D'abord, parce que les instructions émises successivement à ce niveau sont parfois contradictoires, voire en viennent à s'annuler[189]. Ensuite, plusieurs décisions politiques sont restées lettre morte, soit parce qu'elles n'étaient pas applicables au contexte local (modèle de cogestion de 1992, recherche d'une plus grande cohérence entre coopérations directe et indirecte – prônée en 1995), soit parce qu'elles ne correspondaient pas aux analyses élaborées par l'administration et/ou qu'elles butèrent sur l'inertie de cette dernière (recherche d'une meilleure coordination entre bailleurs – CM 1992 ; concentration géographique de la coopération belge en Bolivie – CM 1995 ; exécution de projets intégrés – CM 1995 ; recherche d'une plus grande flexibilité et souplesse de la coopération et dans la gestion de ses moyens – CM 1992 et 1995). Enfin, dans d'autres cas, les décisions n'ont pu être mises en œuvre qu'après un délai de plusieurs années (ainsi, la coordination entre bailleurs demandée par les autorités politiques belges depuis 1992 n'a pu véritablement prendre forme qu'à partir de 2001[190]).

- Le terme « partenaire » a été employé par la coopération belge à partir des années 80 pour désigner les pays avec lesquels la Belgique maintenait une coopération au développement d'Etat à Etat. Depuis la fin des années 80, sous l'impulsion du Secrétaire d'Etat Derijke, un plus grand engagement de ces « partenaires » dans les interventions, et donc une meilleure appropriation de leur part, est recherché. A partir de 1989, la Belgique a proposé son système de cogestion, alors très en avance, qui prévoyait que le pays « partenaire » serait responsable des identifications, formulations et exécutions des projets, la Belgique se réservant le droit de valider ou non les études d'identification et de formulation et chacun étant conjointement responsable de l'évaluation. Tel qu'il avait été conçu, ce système n'a jamais été appliqué. Il a eu des répercussions sur les procédures (comptes à double signature des projets, système de cogestion où les deux « partenaires » sont représentés, SMCL, etc.), mais la Belgique a conservé le contrôle de chaque étape du cycle du projet. De nos jours, la coopération internationale cherche à développer le « partenariat » au niveau du dialogue politique et dans les appuis sectoriels ou institutionnels stratégiques plutôt qu'autour de projets traditionnels. La Belgique tente également cette voie.

- Deux périodes de conflits internes au sein de la DGCD (ex-AGCD), de 1996 à 2000 et de 2002 à 2004, ont nui au bon déroulement de la coopération belge en Bolivie. Toute institution peut avoir à connaître de telles situations et cela est même parfois inévitable. Mais dans les deux cas, les tensions tardèrent à se résorber et démontrèrent les difficultés de cette administration à résoudre rapidement ses désaccords, peut-être parce qu'il n'existe pas formellement de mécanisme d'arbitrage interne. De même, la gestion des ressources humaines de la coopération en Bolivie, sur la période d'analyse, est assez

[189] Par exemple : on décide d'une concentration sectorielle lors de la CM de 1992, d'une approche multisectorielle lors de la CM de 1995, d'une ouverture aux « secteurs du développement urbain et rural » en 2000 ; en 1995, 5 experts sectoriels viennent renforcer la SCB et en 1999, la réforme la fait disparaître ; la CM de 1989 décide de la poursuite du projet Ichilo-Mamoré, celle de 1992 décide de le clore, celle de 1995 de le poursuivre et en 2001, le projet est abandonné mais non clôturé.

[190] De la même manière, la SCB et le SIPFE demandent depuis 1993 une autonomie de gestion des fonds de contre-valeur et d'études qui ne sera accordée qu'en 2000.

erratique : la SCB passe en deux ans (1995-97) d'un seul fonctionnaire à sept ; la tendance inverse s'opère entre 2004 et 2005 au niveau du Bureau des Attachés.

- Les frustrations boliviennes face à la lenteur et à la centralisation de la coopération belge s'expriment officiellement quasiment depuis la mise en place du système des Commissions Mixtes, c'est-à-dire depuis 1991, et se renouvellent, parfois de façon très marquée, à chaque nouvelle CM : en 1992, 1995 et 2000. Les réactions de la coopération belge à ces critiques ont été et demeurent lentes.

6.2. Les leçons des projets bilatéraux

L'évaluation a mis en évidence quelques-unes des leçons des projets analysés (cf. 2.3), dont les principales sont[191] :

- Plus le degré d'insertion des projets dans le contexte local et leur appropriation locale sont élevés, plus leurs chances de durabilité et d'impact augmentent, même s'ils sont aussi plus sensibles aux facteurs politiques nationaux qui s'imposent de façon exogène (c'est-à-dire indépendamment de la qualité de la conception et de l'exécution des projets). Ceci explique (sans justifier) que la coopération belge cherche souvent à « protéger » ses projets par des structures parallèles de gestion. Les cas des projets en santé, de PROMIC et de PRODISA, illustrent ce constat.

- La formation de très nombreux professionnels boliviens en Belgique, au travers de bourses de spécialisation de longue durée, a un impact direct bien moindre que les prestations d'assistance technique, *in situ*, par des experts hautement qualifiés et connaisseurs des réalités locales. Il serait préférable de déplacer les formateurs plutôt que les élèves et de lier les formations aux activités pratiques plutôt que de les dispenser de façon magistrale (cf. projets en santé).

- La priorité donnée à la visibilité d'un projet, par exemple des travaux de grande technicité réalisés dans des circonstances exceptionnelles (avec un appui considérable de la coopération internationale en moyens humains et financiers), conduit à négliger leur durabilité. Celle-ci dépendant de l'appropriation par les populations locales et les autorités compétentes, il serait nécessaire d'adapter les moyens des projets aux ressources et capacités locales (cf. PROMIC).

- Lorsqu'un projet a des activités multiples et diversifiées, il est plus difficile de faire en sorte qu'elles soient significatives, que leurs complémentarités soient réelles et qu'elles soient cohérentes au regard des objectifs du projet. La diversité et la souplesse peuvent être des éléments positifs tant que leur dosage est optimal (exemple de PRODISA).

- Un projet peut être localement pertinent et correspondre à une vision stratégique correctement fondée, mais s'il n'entre pas clairement dans le cadre des priorités politiques de l'Etat bolivien, il peut s'avérer n'être pas viable (exemple de Ichilo-Mamoré).

[191] Ces leçons sont issues de l'analyse des projets effectuée lors de l'évaluation, dont une description figure en 2.3.

- Un délai de 3 à 6 ans entre la première identification et le début de l'exécution est excessif ; un tel délai peut et doit être évité, y compris pour des projets traditionnels. Il y a des exemples de projets conçus, préparés et démarrés rapidement, en respectant les échéances programmées initialement (Contraloría de la República).

- Quand la préparation d'un projet est confiée à des institutions ou des personnes n'ayant pas d'expérience en matière d'aide au développement ou connaissant mal le contexte d'intervention il en résulte en général une préparation insuffisante qui exige ensuite de nombreux ajustements et adaptations pour atteindre les objectifs fixés (PRODISA). Cette leçon, valable pour tous les projets, est importante à l'heure où de nouveaux acteurs de la coopération belge[192] établissent des relations en Bolivie sans expérience préalable du pays. L'Ambassade devrait être attentive à ce problème et offrir aux nouveaux acteurs belges les contacts et informations nécessaires pour éviter des erreurs prévisibles.

- Le système de cogestion fonctionne bien au niveau de l'exécution d'un projet (au niveau décentralisé) quand les deux parties, bolivienne et belge, sont comparables en termes de capacité institutionnelle et d'attributions (Contraloría, Defensor del Pueblo). Les bénéfices peuvent alors être réciproques, et pas uniquement unilatéraux[193] comme c'est souvent le cas.

- Concernant les nouveaux instruments de coopération, il y a une tendance à les considérer comme une fin en soi. Dans le cas du Basket Funding, par exemple, si ce mécanisme est innovant par rapport à d'autres modalités de financement, il ne résout pas par lui-même les éventuels défauts d'orientations stratégiques, de capacité institutionnelle, de légitimité ou d'impact des interventions. Ces instruments présupposent également une évaluation approfondie des capacités institutionnelles de la contrepartie afin de s'assurer que les objectifs peuvent être raisonnablement atteints.

- Les nouvelles modalités de coopération comme le Basket Funding entraînent des changements dans les relations donateur bénéficiaire et entre donateurs, mais elles n'ont pas induit au sein de la coopération belge d'ajustements en termes de procédures et d'outils de formulation, de suivi et d'évaluation de ses interventions. Il faut également innover sur le plan des procédures pour s'adapter aux nouvelles réalités.

- L'alignement et l'harmonisation sont deux processus complémentaires qui ne sont pas interchangeables : il n'est pas très utile que la coopération belge s'aligne seule sur les normes boliviennes lorsque d'autres bailleurs mènent ensemble des efforts similaires (Fonds d'Etudes). Ces deux processus doivent être des exercices s'inscrivant dans un cadre plus large, en lien avec d'autres bailleurs.

[192] Communauté française, Région wallonne, certaines provinces et communes.

[193] Le bénéfice unilatéral s'entend lorsqu'une seule des parties bénéficie explicitement de la coopération grâce à la contribution financière et technique de son partenaire. Dans le cas du projet entre la Cour des Comptes belge et la Contraloría bolivienne, les deux partenaires ont bénéficié du projet, la Cour des Comptes ayant aussi appris à développer de nouvelles fonctions et de nouvelles procédures.

- Il est important de travailler sur des domaines couverts par des politiques publiques nationales afin de maintenir une cohérence entre les projets sélectionnés et la politique bolivienne et éviter des interventions isolées dont l'impact peut être limité (Fonds de Contre-valeur).

- Dans le domaine du développement, la confusion entre intérêts publics et privés peut conduire à des décisions d'investissements désastreuses prétendant « contribuer au développement de la Bolivie » où les bénéfices sont privés et les pertes sont publiques (Karachipampa). A une échelle moindre, les projets sont et resteront confrontés à des demandes de subventions pour des investissements productifs au profit de personnes ou de groupes organisés. La coopération doit prendre clairement position sur ces questions : est-il acceptable ou non de subventionner des activités productives pour lesquelles il existe un marché ? Un groupement organisé ou des dirigeants municipaux représentent-ils des intérêts privés ou publics lorsqu'ils détiennent ou gèrent des entreprises ?

6.3. La qualité des interventions

La qualité de la coopération bilatérale directe a été analysée dans le chapitre III, au regard des principaux critères utilisés lors de l'évaluation : (1) pertinence ; (2) cohérence ; (3) déroulement des processus et procédures ; (4) efficacité et durabilité. Les principales conclusions de cette analyse sont les suivantes :

6.3.1 La pertinence

L'évaluation conclut que la pertinence est en général d'un bon niveau. Elle retient notamment la flexibilité de l'exécution des prestations. Les principaux points critiques sont les suivants :

- Ainsi que cela a été indiqué au chapitre I, jusqu'à la Commission Mixte de l'an 2000, la Belgique a relativement peu pris en compte les priorités boliviennes et imposait plutôt son propre agenda. L'historique de la coopération belge et l'évolution du contexte bolivien semblent deux processus parallèles, sans rapports entre eux, qui n'ont été en phase qu'à de rares occasions (aide budgétaire, fonds de contre-valeur, aide à la balance des paiements, etc.). La préparation de la Commission Mixte de 2005 montre des changements substantiels qui, nous l'espérons, se concrétiserons prochainement.

- Les interventions de la coopération belge sont relativement peu prévisibles à trois titres : (1) au moins jusqu'en 2000, les montants indicatifs attribués en CM à la coopération belge en Bolivie ne correspondaient pas aux décaissements réels ; (2) si la coopération belge remplit bien ses engagements quant aux interventions qu'elle finance, les délais de mise en œuvre sont imprévisibles ; (3) les accords négociés localement entre les parties boliviennes et belges peuvent être désapprouvés à Bruxelles par la DGCD, conférant un degré d'incertitude au système même de la cogestion. Au contraire, la coopération belge est assez prévisible dans la phase d'exécution de ses projets, car peu d'autres acteurs que la CTB y interviennent.

6.3.2 La cohérence

Dans les interventions de la coopération belge, il n'y a pas d'homogénéité du degré de cohérence : certaines sont d'une grande cohérence, recherchant systématiquement les synergies avec d'autres programmes ou institutions, mais d'autres le sont très peu, fonctionnant de façon assez isolée. La cohérence semble plus dépendre d'initiatives personnelles que d'une politique institutionnelle. Il faut toutefois noter que la recherche de cohérence est avant tout une responsabilité du gouvernement bolivien, qu'il exerce au travers du VIPFE. Le gouvernement n'a pas toujours favorisé la recherche de cohérence et de synergies qu'aurait pu permettre un rapprochement des bailleurs travaillant sur des objectifs ou dans des zones comparables.

La création en 2001 du Forum des Acteurs Belges en Bolivie (FABEB) doit être soulignée. Le Forum semble avoir grandement amélioré les relations, formelles et informelles entre les différents acteurs belges. Les incitants mis en place pour que réussisse cette coordination – rôle déterminant des ONG belges représentées en Bolivie dans la sélection des MIP, des bourses et des appuis directs aux ONG locales – soulèvent certains doutes et mériteraient une analyse plus approfondie (cf. chapitre 5.1).

6.3.3 Le déroulement des processus et des procédures

Les principaux problèmes liés aux processus et aux procédures sont :

- Depuis 1992, les délais de préparation des actions augmentent de manière préoccupante, passant de moins de deux ans à plus de cinq en un peu plus d'une décennie. Tant les causes que les conséquences de ce phénomène, assez néfastes en termes d'efficience des processus, ont été détaillées dans le texte. Par ailleurs, il y a lieu de craindre que ces délais accrus, associés à plus de rigueur, un plus grand formalisme et davantage de contrôles dans le processus, ne se traduisent pas nécessairement par une plus grande durabilité des interventions[194].
- Le processus de préparation des interventions souffre de multiples imprécisions qui engendrent aisément retards et risques de conflits entre les principaux acteurs belges. En outre, les étapes de préparation des cycles du projet bolivien et belge comportent des contradictions flagrantes.
- Le modèle d'intervention prédominant au sein de la coopération belge peut être qualifié de « hands on », la plupart des décisions et responsabilités du cycle du projet étant du ressort du donateur. De plus, dans le cas de la Bolivie, nous constatons que ce sont les normes boliviennes qui ont dû s'aligner sur les procédures belges du PRIMA. Pour respecter tant l'esprit que le texte des accords de Paris de février-mars 2005, cette situation devrait être rapidement modifiée.
- La plupart des interventions évaluées ont souffert ou souffrent de problèmes d'adéquation entre les résultats attendus et les échéances imparties. Ceci implique de fréquentes prolongations de projets, une négligence (non généralisée) des aspects de durabilité lors de la conception et l'absence (généralisée) de stratégies de sortie. Les problèmes de durabilité auxquels sont confrontés les projets trouvent en partie leur origine dans leur conception initiale.

[194] Les interventions identifiées et formulées après 2000, mais qui n'ont pas encore démarré leurs phases d'exécution, sont exclues du champ de cette évaluation.

6.3.4 L'efficacité et la durabilité

Les deux domaines où les résultats sont les plus visibles sont aussi ceux où la coopération a plus de vingt ans d'expérience : il s'agit, d'une part, de la santé publique et, d'autre part, de la coopération universitaire et scientifique dont seule les récents appuis à l'UMSS ont été analysés (voir ci-après). La coopération en santé a grandement contribué à la formation des ressources humaines et notamment en santé publique, en gestion des services de santé, dans la spécialisation en médecine tropicale et en matière de recherche. La coopération belge a aussi accumulé une grande expérience dans le domaine du développement rural, même si dans ce domaine il n'y a pas encore de réussites significatives à mettre en avant.

Le manque de durabilité est sans doute l'une des principales faiblesses des interventions de la coopération belge[195] en Bolivie. La première cause est une faible appropriation (*ownership*) des interventions de la part des « bénéficiaires », qu'il s'agissent d'individus ou d'institutions. A l'évidence, une partie du problème provient également de l'instabilité interne de nombreuses institutions boliviennes, surtout au niveau décentralisé (tel est le cas des SEDES ou des municipalités rurales). La coopération doit néanmoins s'adapter aux institutions locales et non l'inverse. Plus précisément, les principales conclusions de ce point sont :

- Le niveau d'appropriation par les bénéficiaires varie beaucoup d'un projet à l'autre, mais il est en règle générale relativement bas. A partir des cas étudiés, les éléments suivants semblent avoir un effet **positif** sur le degré d'appropriation :
    a. Le caractère indispensable de l'intervention (et non sa seule utilité) et les efforts conséquents des bénéficiaires pour l'obtenir[196] ;
    b. Les moyens humains et matériels de l'intervention sont proportionnels aux moyens locaux et adaptés aux capacités et aux ressources des institutions locales ;
    c. La prise en compte de l'appropriation dès la conception du projet ;
    d. L'Unité d'Exécution se limite à ses fonctions administratives et ne dirige pas le projet.
- Dans le cas d'interventions bien intégrées aux institutions locales, la durabilité des actions des projets tient à la qualité des institutions partenaires. La faiblesse institutionnelle des contreparties a nui à des projets en santé par ailleurs bien conçus et correctement exécutés.
- Le renforcement institutionnel est peut-être le problème majeur que doit traiter en Bolivie la coopération internationale dans son ensemble. Les principales leçons des interventions analysées sont les suivantes :
    a. Les éléments conditionnant l'appropriation (ci-dessus) valent aussi pour le renforcement institutionnel. L'adéquation entre les moyens mobilisés par l'intervention et les moyens locaux, l'adaptation de l'intervention aux institutions locales et un rôle limité de l'Unité d'Exécution sont notamment des conditions indispensables du renforcement institutionnel.
    b. Le renforcement institutionnel est normalement un processus de long terme, souvent hors de portée de projets qui ne durent que quatre ou cinq ans. Le renforcement institutionnel implique une collaboration dans la réalisation

[195] Cette analyse porte sur les interventions de la coopération bilatérale directe. Mais de nombreuses observations sont aussi valables pour les coopérations indirectes.
[196] L'exemple le plus évident est celui du Defensor del Pueblo.

d'activités **de**, et non pas **pour,** l'institution locale. Les structures parallèles de gestion, par exemple, ne sont pas intégrées aux institutions locales, se comportent de façon autonome et ne servent pas à renforcer ces institutions.

c. Il est important qu'une intervention de la coopération puisse aider l'institution locale à obtenir des moyens et des outils permanents, et non provisoires (comme le sont les salaires, les véhicules ou les ordinateurs), quand la pérennité de ces moyens n'est pas garantie par des ressources propres.

Les chapitres II et III analysent la coopération bilatérale directe comme un processus. Les conclusions de ces chapitres conduisent à s'interroger sur la réalité d'une amélioration dans l'exécution des projets depuis 1992. Quelques éléments de réponse sont ici présentés :

- L'échantillon de projets est trop faible et trop varié pour permettre de répondre précisément à cette interrogation. Par ailleurs, chaque projet constitue un cas à part et les caractéristiques de la coopération belge font que ses succès ou ses échecs tiennent davantage aux personnes qui y ont travaillé qu'aux politiques de coopération impulsées par la Belgique.
- Toutefois, la mission d'évaluation a perçu une amélioration qualitative des projets de la coopération directe exécutés entre 1992 et 2004 due à une prise en compte de l'expérience accumulée et à une amélioration, par la CTB, des outils de gestion. En ce qui concerne les projets en santé par exemple, les projets récents ont clairement profité de l'expérience acquise au cours des projets antérieurs.
- Côté positif également, la gestion administrative et financière est beaucoup plus rigoureuse qu'auparavant grâce à l'intervention de la CTB à partir de l'an 2000. Le revers de la médaille tient à l'accentuation du modèle « hands on ».
- Côté négatif, l'on constate, à partir de 2000 aussi, un allongement significatif des délais de préparation des projets[197] et une augmentation conséquente des coûts et de l'inefficience. Une part de ces problèmes (délais et coûts) est également attribuable à l'intervention de la CTB[198], car le nombre d'acteurs bilatéraux belges passe de deux à quatre avec la réforme. Toutefois, la responsabilité incombe aussi à d'autres acteurs et aux relations qu'ils entretiennent, comme par exemple dans les cas déjà cités de désaccords entre le Bureau des Attachés et la DGCD.
- Peu de progrès ont en revanche été perçus à propos du principal point faible de la coopération belge, à savoir, la faible durabilité des actions.

6.4 Les thèmes stratégiques

6.4.1 Comment est conçue la coopération belge ?

La conception de la coopération au développement a fort évolué ces dernières années au niveau international. De nos jours, la coopération internationale n'a plus vocation à se substituer à un processus local, mais à le promouvoir et à le soutenir. Il s'agit d'adapter la coopération aux capacités du secteur public, bolivien en l'occurrence, et non l'inverse. Dans les faits, cela suppose un respect des institutions et processus locaux, une intégration de l'aide adaptée à ces institutions

[197] Se référer au 3.3.2.2 à propos de l'allongement des délais de préparation à partir de 1995.
[198] Par exemple dans le cas de la formulation du volet d'actions complémentaires du PROMIC.

et processus, un effort d'alignement sur les normes nationales, une harmonisation des stratégies et des modalités de fonctionnement des bailleurs, ainsi qu'une coordination active entre acteurs nationaux et internationaux du développement. La coopération belge participe à cette évolution et sur les 12 années de la période d'étude, elle a procédé à de nombreuses innovations, réorientations et ajustements de ses stratégies et instruments. Néanmoins, il y a eu un décalage important en temps et en contenu entre les idées et leurs applications, de telle sorte qu'aujourd'hui, en Bolivie, la coopération belge ne figure pas dans le groupe des bailleurs les plus « avancés ». La nécessité se fait sentir de moderniser les modes opératoires de la coopération avec la Bolivie.

6.4.2 L'organisation de la coopération

- **La multiplication des acteurs** se manifeste notamment au niveau bilatéral avec l'émergence de la Communauté française et de la Région wallonne, mais est également visible dans le cadre de la coopération avec l'UMSS[199]. La situation pourrait se complexifier encore si on mettait en route la « défédéralisation » de la coopération belge. Cette tendance présente au moins quatre inconvénients :
  (a) Avec un budget global constant, un nombre croissant d'acteurs signifie une dispersion de ces mêmes capacités financières et humaines avec le risque de ne plus atteindre la masse critique nécessaire en termes de capacité de traitement de l'information et d'analyse, qui sont des éléments de plus en plus importants d'une coopération moderne.
  (b) Cela se traduit par la dispersion des efforts, l'augmentation des coûts de transaction et une transparence moindre : les mécanismes de la coopération belge sont encore aujourd'hui peu compréhensibles pour les Boliviens.
  (c) Avoir des acteurs plus nombreux rend plus difficile encore la recherche de cohérence de la coopération belge qui court alors le risque d'intervenir avec une diversité accrue d'objectifs et de procédures au moment même où, au plan international, les bailleurs s'efforcent de parvenir à une plus grande harmonisation et coordination.
  (d) Multiplier les acteurs de taille modeste accroît le risque que certains ne défendent au travers de la coopération des intérêts particuliers spécifiquement belges[200].
  (e) Côté bolivien, cela rendrait plus ardu le suivi d'une coopération belge plus fractionnée et d'une portée plus réduite. Le niveau d'appropriation par le gouvernement diminuerait encore, tout comme sa compréhension de la coopération belge et de ses mécanismes.

- **Les acteurs de la coopération bilatérale directe.** Les zones potentielles de conflits de compétence entre le Bureau des Attachés et la CTB concernent l'interprétation de leurs rôles respectifs dans et les contenus exacts des phases d'identification et de formulation. L'évaluation rappelle quelques principes d'une phase de préparation d'une intervention, traite de la question de l'étape du cycle du projet à laquelle doit se prendre la décision d'investissement et présente des propositions de contenu pour les études d'identification et de formulation. Dans l'idéal, le VIPFE devrait être le seul responsable de la

[199] Nous n'avons pas de données montrant que le nombre d'ONG belges intervenant en Bolivie augmente.
[200] Par exemple, un programme de coopération universitaire pourrait être influencé par les intérêts d'un seul laboratoire d'une seule université belge.

coordination de l'ensemble du cycle du projet. Côté belge, il faudrait passer de quatre acteurs bilatéraux principaux à deux, ce qui pourrait s'envisager si la représentation de la CTB pouvait agir au nom de son institution et si le Bureau des Attachés pouvait faire de même au nom de la DGCD. Cela implique de réviser les niveaux d'autonomie actuels de ces services locaux.

- **Le centralisme.** La question de la décentralisation concerne essentiellement les relations entre la DGCD à Bruxelles et le Bureau des Attachés à La Paz, le problème étant moins marqué à la CTB. Correspondant à l'application du principe de subsidiarité[201], la tendance à la décentralisation, c'est-à-dire à la délégation de responsabilités au niveau local, se généralise depuis quelques années dans la majorité des organisations de coopération internationale. Cette tendance est perceptible dans presque toutes les coopérations présentes en Bolivie. La coopération belge participe à cette tendance générale, mais très lentement et avec un retard considérable. Les avantages de rapprocher la prise de décision des acteurs de terrain sont :
  a) une plus grande rapidité du processus de décision ;
  b) une meilleure qualité des décisions ;
  c) la possibilité de mener une politique d'alignement et d'harmonisation qui, par définition, se définit et se négocie localement ;
  d) une correspondance accrue avec les principes fondamentaux de la coopération favorisant l'initiative locale, l'appropriation, etc.

  L'évaluation passe en revue les problèmes de partage des tâches entre le Bureau des Attachés à La Paz et l'administration centrale à Bruxelles, souligne la culture de méfiance et de contrôle qui y prévaut et conclut à la nécessité de décentraliser la préparation des prises de décision et de se conformer aux accords internationaux souscrits par la Belgique (par exemple, la déclaration du Forum de Haut Niveau de Paris en mars 2005).

- **Le modèle belge de la Commission Mixte.** Tous les bailleurs ne pratiquent pas le système de la Commissions Mixte. Les Suédois, par exemple, ont un dispositif proche du belge, mais sans engagements financiers, tandis que les Néerlandais élaborent maintenant des programmes sur quatre ans, mais n'ont pas recours à des accords gouvernementaux. Le système belge de Commission Mixte a pour avantage de permettre, idéalement, une révision périodique de l'ensemble de la coopération et d'offrir une meilleure prévisibilité. Il donne aussi un cadre officiel à l'expression des différents points de vue de chaque gouvernement et aux accords et désaccords entre les parties. L'inconvénient tient à la relative rigidité du système[202]. La plupart des autres coopérations bilatérales, ainsi que les coopérations multilatérales, élaborent des « stratégies-pays » (*Country Strategy Paper*) qui constituent le cadre de référence de leurs interventions, mais, tout comme la note stratégique belge, ces documents deviennent vite obsolètes dans un pays aussi instable que la Bolivie. Certains, comme l'UE, procèdent à des révisions à mi-parcours pour se donner plus de flexibilité.

[201] Le principe de subsidiarité, conçu par Saint Augustin il y a plus de mille ans, établit qu'il ne faut pas prendre à un niveau supérieur une decisión qui peut étre prise plus efficacement à un niveau inférieur.
[202] Rigidité toute relative, car à chaque Commission Mixte certains accords actés ou certains principes énoncés ne sont ensuite jamais appliqués.

6.4.3 L'exécution de la coopération

- **La cogestion**, telle qu'elle est pratiquée actuellement, est un système obsolète qui devra être progressivement abandonné, pour plusieurs raisons :
  a) Le système du Comité des Partenaires est ingérable au niveau national s'il devait être étendu aux plus de 1.000 projets actuellement financés par la coopération internationale en Bolivie.
  b) Au niveau local, la cogestion est incompatible avec l'intégration d'une intervention au sein d'une institution locale, car l'intégration impliquerait que les décisions soient prises par l'institution selon ses propres règles de fonctionnement et non de façon partagée avec des acteurs externes.
  c) Au niveau régional ou municipal, la cogestion ne favorise pas le renforcement des institutions publiques contreparties, car celles-ci se privent du directeur de projet qu'elles désignent et qui sera surtout au service de « son » projet et peu à celui de son administration d'origine.
  d) Le principe même de la cogestion est de plus en plus remis en question par l'évolution récente de la coopération internationale qui consiste non pas à partager des responsabilité mais plutôt à délimiter clairement celles de chacune des parties : la coopération fournit les moyens financiers et des capacités techniques (non administratives) lorsque cela est nécessaire et le secteur public bolivien se charge du reste, y compris de la responsabilité exclusive (non partagée) des principales décisions de préparation et d'exécution des interventions. Cette évolution est cependant limitée par le manque de capacités de proposition du secteur public bolivien observé sur une grande partie de la période d'étude.

- **Du modèle « hands on » au « hands off ».** Les projets d'aide au développement sont et demeureront un instrument utile de coopération à condition de se moderniser, en passant d'un modèle « hands on » à un modèle « hands off », c'est-à-dire :
  a) S'intégrer aux institutions locales ;
  b) S'adapter aux capacités humaines et financières des institutions locales, en employant des moyens proportionnés aux ressources locales existantes ;
  c) S'inscrire dans le cadre d'une stratégie publique pertinente, au niveau national ou local ;
  d) Responsabiliser les contreparties nationales quant à l'exécution des ressources accordées par la coopération et se concentrer sur la discussion des politiques à mettre en œuvre.

6.4.4 La construction de la mémoire institutionnelle

Le manque de mémoire institutionnelle fait obstacle à une dynamique d'amélioration progressive des interventions à partir des leçons apprises des actions antérieures. Cela empêche également la coopération belge de jouer un rôle plus actif de proposition de politiques sectorielles dans ses domaines de spécialisation, comme par exemple en santé. Plus important peut-être encore, cela bloque la diffusion des expériences et leur utilisation à plus grande échelle. Ainsi, on apprend peu du passé et les expériences réussies profitent peu à d'autres projets et acteurs.

La représentation de la CTB comme le Bureau des Attachés à La Paz sont attentifs aux apports des leçons acquises, mais pour permettre une véritable capitalisation d'expériences, les systèmes d'évaluation des deux institutions devraient être harmonisés.

6.4.5 Les nouvelles tendances et leurs conséquences

L'avantage comparatif potentiel de la coopération belge en Bolivie réside dans sa crédibilité, car elle n'a pas à défendre d'intérêts politiques et commerciaux stratégiques.. Elle pourrait ainsi être « par nature » plus apte à impulser et conduire des dynamiques, à élaborer et présenter des propositions, à innover, que certaines coopérations dominantes. Une coopération d'envergure modeste pourrait, en principe, être plus flexible et réactive face aux nouveaux besoins que des coopérations de taille plus importante.

Comme il existe des seuils planchers (d'efficience et d'efficacité) à l'intervention en coopération, une coopération relativement petite comme la belge devrait davantage se concentrer sur certains secteurs, d'une part, pour mieux tirer profit des expériences passées et, d'autre part, pour atteindre le seuil à partir duquel le dialogue au niveau politique est non seulement possible, mais prend tout son sens pour la Bolivie.

Toutefois, pour pouvoir bénéficier pleinement de cette expérience, deux conditions doivent être remplies :

- Une accumulation d'expériences telle qu'elle est décrite au 4.4 ;
- Une relation institutionnelle adéquate entre les niveaux micro et macro, c'est-à-dire entre l'expérience de terrain et la décision politique.

Par ailleurs, les nouvelles tendances de la coopération internationale et une concentration sectorielle impliqueraient à moyen terme que les profils du staff de la représentation de la CTB et du Bureau des Attachés à La Paz soient, d'une part, d'un niveau d'expertise technique plus élevé dans les secteurs de concentration de l'aide et, d'autre part, leur permettent de conduire des processus d'alignement et d'harmonisation des normes, de coordination et de gérer les instruments de coopération, tant traditionnels que nouveaux.

6.5 La coopération indirecte

6.5.1 La coopération des ONG

La coopération indirecte par les ONG en Bolivie remonte à près de 30 ans. Les ONG intervenant dans le pays sont très diverses et ont des objectifs et des méthodologies tout aussi variés, reflétant leurs propres convictions philosophiques et leurs positionnements idéologiques.

Sur la période étudiée, les financements reçus de l'AGCD par les ONG belges sont estimés à environ 1,84 mioEURO (près de 3 mioUSD) par an. Il n'y a pas d'informations disponibles sur le volume des ressources propres ou provenant d'autres bailleurs que ces ONG auraient consacré à la Bolivie. On sait cependant qu'en 2002 les financements de la DGCD représentaient 40% du total des sommes que les ONG flamandes ont destiné à la Bolivie.

Les ONG belges les plus importantes en Bolivie sont : Bolivia Centrum, FOS et SOS FAIM. Ces trois ONG ont capté la moitié des financements de la DGCD pour la Bolivie entre 1998 et 2002. En termes sectoriels, une part importante des appuis de la DGCD a concerné en premier lieu l'agriculture, suivi de l'éducation et de la santé.

Les ONG belges collaborent avec une grande diversité de partenaires, à tous les niveaux de la société : ONG locales, OECA, organisations de base, mouvements paysans ou indigènes, syndicats, réseaux et fédérations, organisations liées à l'Eglise Catholique, écoles, centres de santé, gouvernements locaux. Quelques partenaires ont été créés par des ONG ou des coopérants belges (c'est le cas de CEPROMIN, CETHA Socamani), les autres sont des ONG ou des organisations sociales boliviennes, qui ont plusieurs sources de financement (QHANA, CEMUR, COPNAG, CIPCA/APG). Les premières sont encore très dépendantes des ONG belges.

Quant à la relation avec la DGCD

- En 1997, les modalités de cofinancement sont réformées et l'approche programmatique est adoptée. Entre 1997 et 2002, toutes les ONG belges ont pu présenter leurs programmes. Auparavant, seule FOS avait fait partie du programme pilote.

- Réserver l'éligibilité au cofinancement de programmes portés par des consortiums d'ONG n'a pas donné les résultats escomptés et ces groupements se sont vite dissous. Ils n'étaient guidés que par l'opportunité financière proposée par l'Etat belge.

Quant aux relations entre ONG belges

- Les relations entre ONG belges se tissent essentiellement de façon informelle ou dans le cadre de plates-formes thématiques, géographiques ou idéologiques. Les exemples d'activités conjointes en Bolivie sont peu nombreux.

- Il existe deux dispositifs de coordination entre ONG belges : en Bolivie, le FABEB (Forum des Acteurs Belges en Bolivie) et, en Belgique, la *Consulta América Latina*. Les deux sont toutefois orientés sur les questions liées à la coopération bilatérale directe avant d'être des instruments de coordination des actions des ONG entre elles.

- Il n'y a pas de plate-formes regroupant des ONG belges partageant des objectifs communs liés à leurs thèmes d'appuis en Bolivie. Les démarches assez isolées des ONG belges font que les efforts de diagnostics, de planification, etc. sont souvent redondants.

- En Bolivie, les ONG belges ont la possibilité d'opérer de façon assez autonome, de ne s'inscrire dans aucun cadre stratégique supérieur (sauf formellement au travers de la convention-cadre avec le gouvernement bolivien) et de n'avoir pas de comptes à rendre (en fait pas même à la DGCD) hormis à leurs propres sièges. Les programmes et plans d'actions ne contiennent en général pas d'information utile pour mesurer vraiment la qualité et les résultats des propositions dans leur contexte.

- Chaque ONG mène sa propre analyse du contexte et formule ses propres propositions. La légitimité de ces propositions ne peut pas être défendue correctement depuis la Belgique par le siège de l'ONG qui n'en connaît en général bien ni la teneur ni le contexte.

Quant aux stratégies d'intervention des ONG belges

- ***Analyses du contexte***. La plupart des ONG font une analyse de contexte en préparant leurs programmes quinquennaux. Souvent, cette analyse reste assez générale (décrivant dans les grandes lignes la situation politique, sociale et économique du pays) et n'inclut pas d'identification des autres acteurs (autres ONG, organismes publics, etc.) travaillant sur la même zone ou sur les mêmes thèmes.

- ***Priorités stratégiques***. Le système du cofinancement par programmes a amené plusieurs ONG à affiner ou définir leurs priorités stratégiques. Certaines ont toutefois formulé des « priorités stratégiques » si larges qu'elles permettent virtuellement de continuer à appuyer tous types d'actions ou de partenaires.

- ***Mécanismes de gestion de projets***. Toutes les ONG affirment que la formulation des projets est d'abord réalisée par les partenaires locaux, mais, dans les faits, l'ONG belge joue un rôle primordial dans la formulation des projets. Plusieurs projets ne disposent pas de stratégies de pérennisation.

- ***Les représentations locales***. De plus en plus d'ONG disposent de représentants sur le terrain (pour améliorer le dialogue avec les partenaires et les appuyer sur les aspects administratifs ou pour participer aux programmes de financement direct comme le MIP). La présence des représentants est hautement appréciée des partenaires locaux.

- ***La valeur ajoutée des ONG***. Les ONG elles-mêmes estiment que leur valeur ajoutée principale est au Nord (sensibilisation et influence politique) et dans l'établissement de ponts entre le Nord et le Sud. Au Sud, la valeur ajoutée directe, non financière, que peuvent avoir les ONG belges est relativement limitée : aujourd'hui, dans un pays comme la Bolivie, l'avance des ONG européennes sur les organisation boliviennes s'est grandement réduite tant sur le plan technique que méthodologique. Les actions de renforcement et de formation d'organisations plus faibles sont assurées de plus en plus souvent par des ONG locales. Plusieurs ONG belges apportent un appui méthodologique à leurs partenaires, mais c'est généralement en lien avec les exigences du financement extérieur et cela ne constitue pas un facteur essentiel du renforcement interne de l'organisation partenaire.

- Il existe ***une valeur ajoutée importante*** (au-delà des aspects financiers) qui n'est pas facilement définissable en termes d'appuis concrets, tangibles et mesurables. Par la sélection même de leurs partenaires, leurs décisions de soutenir certains types d'activités (le renforcement institutionnel par exemple), les dialogues fréquents avec leurs partenaires et l'organisation de temps d'échanges et de réflexion (rencontres entre partenaires), les ONG belges favorisent, dynamisent et agissent sur certains processus

bien déterminés[203] et ainsi, avec l'ensemble des autres acteurs, contribuent au processus de création et de consolidation de la société civile dans le pays.

- ***Accès aux réseaux et aux lieux d'échanges***. La valeur ajoutée principalement attendue par les organisations locales travaillant avec la coopération internationale est, hormis l'aspect financier, que leurs partenaires « internationaux » leur facilitent l'accès à des réseaux et leur ouvre un espace d'échanges avec d'autres acteurs, nationaux ou internationaux. Cela suppose que l'ONG belge remplisse un rôle de « facilitateur » non directif ou de conseil technique.

- ***Les effets du système de cofinancement.*** L'effet le plus positif de l'introduction d'une approche par programmes a été d'obliger les ONG à réfléchir sur leur vision à long terme, leurs approches et la cohérence de leur travail. Dans presque toutes les ONG, la réforme a conduit à une plus grande cohérence des interventions. Un effet négatif est produit par l'importance donnée à la démonstration de résultats concrets et mesurables quantitativement, incitant les ONG à penser et agir en termes de projets classiques au lieu de stimuler une approche sur des processus ou des programmes. Privilégier excessivement les résultats prévisibles, quelles que soient les circonstances, limite les possibilités pour les ONG d'expérimenter et de développer des formes d'intervention innovantes, alors qu'il s'agit pourtant d'une forte valeur ajoutée potentielle des ONG. En outre, les modalités budgétaires sont trop rigides (ce qui a été planifié doit être réalisé exactement au moment et avec le budget prévus, même lorsque les décaissements ont subi des retards). Il est impossible de reporter des fonds sur l'année suivante. En général, les exigences administratives du système actuel de cofinancement sont démesurées au regard des budgets. Les plans d'action pour l'année suivante doivent être préparés alors que les fonds pour l'année en cours viennent à peine d'être mis à disposition, c'est-à-dire qu'il faut à chaque fois planifier la continuité d'activités qui n'ont pas encore eu lieu ; ces échéances ne correspondent pas à la réalité du terrain, beaucoup d'organisations réalisant leurs exercices de planification à partir de septembre.

Quant à la coordination entre coopération directe et indirecte

- Le rapprochement entre coopération directe (bilatérale et multilatérale) et ONG est une tendance générale de ces dernières années.

- Certaines ONG réclament le droit à être écoutées dans les processus de prises de décisions politiques. D'autres, grâce aux fruits de leurs activités, sont conviées à participer à des espaces de dialogue politique.

- Les principales fonctions du FABEB (Forum des Acteurs Belges en Bolivie – déjà mentionné), mises en place en 2002, sont : informer et consulter les ONG sur les politiques de coopération directe, notamment à l'occasion de la préparation de la note de stratégie-pays et de la Commission Mixte ; rechercher la complémentarité, la cohérence et la coopération des ONG dans l'exécution des programmes de la coopération directe (MIP, bourses, financement direct aux ONG locales).

[203] Par exemple le processus de formation ou de renforcement d'organisations rurales.

- Cette expérience est très appréciée des ONG. Leurs propositions pour l'avenir concernent la recherche de mécanismes de participation de l'ensemble des ONG, y compris celles qui n'ont pas de représentations en Bolivie.

- La principale critique repose sur l'absence de cadre spécifique définissant les objectifs à long terme ou les axes stratégiques des interventions éligibles au programme de financement direct des ONG locales, ce qui induit un risque de dispersion des (faibles) moyens disponibles. Dans sa conception actuelle, le système de financement direct aux ONG locales est mis en œuvre comme une simple extension du financement indirect, sauf qu'Ambassade et ONG s'en partagent le contrôle.

6.5.2 La coopération avec l'UMSS : conclusions et éléments de réflexion

- Les caractéristiques de l'UMSS (croissance, politisation, instabilité, système de gestion des fonds extérieurs, système de promotion interne, système de rémunération, etc.) font qu'il n'existe pas dans cette université d'incitants sérieux et durables à l'amélioration de la qualité académique, c'est-à-dire de l'enseignement et de la recherche.

- Il n'y aura pas de pérennisation sans production scientifique. Lorsque, à l'inverse, des productions scientifiques ont été menées à bien, cela a permis de créer des liens avec d'autres universités, ce qui à son tour a élargi les possibilités de progresser en termes de pérennité puisque les résultats des recherches sont reconnus et que les chercheurs ont des incitants à poursuivre leurs efforts de recherche.

- L'efficacité des projets et la pérennité des résultats dépendent en grande partie de personnalités volontaristes et capables d'impulser des dynamiques, tant du côté belge que boliviens.

- Les contacts personnels sont importants pour donner une assise solide aux projets de coopération inter-institutionnelle. Toutefois, ces relations entre des personnes doivent permettre de tisser des liens entre les institutions pour que les secondes ne dépendent pas des premiers et, surtout, pour que les bénéfices des interventions profitent à l'institution elle-même.

- Pour une meilleure participation des universitaires belges, il faudrait que les deux parties tirent un bénéfice de leur action qui, s'il n'est pas d'ordre académique, pourrait être financier[204]. Le bénéfice de la coopération universitaire est évident du côté bolivien, mais ce n'est pas toujours le cas pour les Belges. En la matière, il est nécessaire d'avancer en stimulant l'intérêt académique du côté belge, c'est-à-dire en sélectionnant des projets de coopération qui soient intéressants pour les universités belges. Si ce n'est pas possible il faut alors que les incitants soient financiers.

- Les programmes de renforcement institutionnel doivent cibler des structures existantes, car leur rendement est supérieur à ceux qui visent à créer de nouvelles institutions.

[204] La coopération universitaire des Pays-Bas (MHO), par exemple, a mis en place des incitations financières pour les professeurs néerlandais travaillant sur les programmes de coopération avec des universités du Sud.

- Il faut renforcer les capacités internes de chacun des projets pour garantir une réelle coordination avec d'autres organismes similaires.

- Les effets positifs de la stratégie visant à renforcer simultanément un centre ou un laboratoire et son équipe ont été démontrés.

- Une part importante de la durabilité/pérennité des actions dépend de la stabilité du personnel qui elle-même dépend de la politique universitaire.

- La durabilité/pérennité de certains projets peut être atteinte en établissant des collaborations avec des programmes gouvernementaux.

- Les éléments à prendre en compte dès l'origine des projets pour que ses résultats soient durables sont :
  - Eviter les investissements qui ne pourront être pérennisés/durablement maintenus ;
  - Eviter de payer des salaires ;
  - Eviter de financer des frais de fonctionnement ;
  - Former le personnel local à la formulation de projets ;
  - Entraîner les chercheurs aux exigences de la production scientifique ;
  - Elaborer de stratégies concrètes de durabilité/pérennisation.

- Les appels à projets incitent les centres à élever leur niveau académique et scientifique et à développer leurs capacités à remporter projets et financements. Ils permettent aussi de susciter l'appropriation (*ownership*). Il a été démontré que les financements octroyés sur la base de concours récompensent l'excellence, l'efficacité et l'efficience.

- Les centres académiques de l'UMSS ont encore besoin de gérer leurs ressources de façon autonome. L'intervention de l'administration universitaire : n'est pas toujours souple ni efficiente (il faut parfois payer 10% de frais de gestion à la Faculté).

- Les coopérants et experts étrangers ne devraient pas consacrer trop de temps aux tâches administratives ou de gestion, car ce n'est ni efficient ni durable. Il faut plutôt former le personnel local à ces fonctions.

CHAPITRE VII: RECOMMANDATIONS

Introduction

L'évaluation a adopté sciemment une **approche stratégique** qui peut sembler laisser de côté de nombreux détails des règles et procédures de la coopération belge. Les recommandations ci-après suivent la même logique et se situent donc à un niveau relativement global.

Les chapitres II à VI du Rapport Final, ainsi que chacun des 26 rapports internes spécifiques aux interventions analysées, contiennent beaucoup de suggestions opérationnelles qui ne seront pas reprises dans ce dernier chapitre. Celui-ci suit une **logique déductive**, allant du général au particulier.

Les recommandations formulées sont **fondées sur des observations empiriques**, c'est-à-dire sur les fonctionnements réels tels que nous les avons vus à l'œuvre et non tels qu'ils devraient être selon les règles établies par la coopération. Certaines recommandations pourraient être mises en œuvre immédiatement si les acteurs directs en décidaient ainsi, d'autres impliquent des modifications d'ordre réglementaire ou législatif et requièrent donc une **volonté politique** préalable à leur mise en application. Nous ne nous limitons pas à des suggestions de court terme (immédiatement applicables), mais nous considérons dans tous les cas (recommandations de court, moyen ou long terme) qu'elles doivent servir à **alimenter un processus de réflexion interne entre les acteurs concernés**, condition indispensable de l'appropriation (*ownership*) des résultats de cette évaluation. **L'amélioration de la coopération belge proviendra de cette réflexion et ces recommandations ont pour ambition de la nourrir, non de s'y substituer. Il s'agit donc d'éléments de réflexion et non de recettes clés en main.**

Ces recommandations sont réparties en cinq grands groupes : (i) celles à l'intention du niveau politique belge (le Ministre chargé de la Coopération et sa Cellule Stratégique) ; (ii) celles concernant l'ensemble des autres acteurs de la coopération belge ; (iii) celles destinées aux seuls acteurs bilatéraux ; (iv) celles intéressant la coopération universitaire ; (v) celles relatives aux ONG.

1. Concernant le niveau politique belge

1.1. *Une plus grande concertation entre acteurs belges.* Comme le montre le chapitre I, le manque de continuité historique de la coopération belge ainsi que le manque de coordination entre les niveaux politique et administratif ont eu des fortes répercussions en termes d'efficience. L'amélioration de la coopération suppose une coordination très fine entre les principaux acteurs de la coopération : Cellule Stratégique (Ministre ou Secrétaire d'Etat), DGCD, CTB.

1.2. *Améliorations des relations entre DGCD et CTB.* Le fonctionnement de la coopération belge en Bolivie met en évidence plusieurs dysfonctionnements dus à la réforme et liés aux relations entre la CTB et la DGCD, bien que les responsables et experts qui ont appliqué et appliquent cette réforme sur le terrain aient fait preuve d'une grande maturité et se soient presque toujours efforcés de minimiser leurs conflits :

- Manque de clarté sur les contenus et sur l'importance respective des études d'identification et de formulation, entraînant des incertitudes quant aux compétences respectives de la représentation de la CTB et du Bureau des Attachés ;
- Absence de définition précise de la rémunération des services prestés par la CTB qui doivent être à chaque fois négociés avec le Bureau des Attachés puis avec le siège de la CTB à Bruxelles et parfois même avec la D1 de la DGCD ;
- Incitations pour la représentation de la CTB à La Paz à sécuriser les prestations et leur facturation au détriment de la durabilité;
- Le cadre institutionnel particulier issu de la réforme (chapitre I), la culture de méfiance et de contrôle de la DGCD (chapitre IV) et le flou sur certains aspects affectant les administrations centrales tant de la DGCD que de la CTB (responsabilités dans le cadre des nouveaux instruments, des évaluations, de la réflexion stratégique…) contribuent par leur conjonction à susciter davantage la concurrence entre ces deux institutions que leur coordination.

Si certains de ces dysfonctionnements peuvent être résolus ou le seront prochainement (mécanisme de fixation des tarifs des prestations par exemple), d'autres sont d'ordre structurel (tendance à la concurrence et à l'ingérence). Faute de changements institutionnels, ces problèmes structurels provoqueront inévitablement des conflits de façon récurrente. Leur résolution nécessiterait alors la mise en place d'un système d'arbitrage permanent entre les deux institutions, dont la nature, les attributions et les modalités devraient être définies au niveau politique.

1.3. *Diminution du nombre d'acteurs.* La multiplication des acteurs au niveau de la coopération bilatérale a des effets négatifs[205] (chapitre VI, 6.4.2) qu'aggraverait encore une éventuelle « défédéralisation » de la coopération, c'est-à-dire le transfert aux Communautés ou Régions belges de certaines attributions de la coopération actuellement du ressort du niveau fédéral. Cette évolution en Belgique est d'autant plus inquiétante que sur le plan international la coopération progresse selon une démarche inverse, fondée sur l'harmonisation, l'alignement sur les normes nationales et la coordination. Actuellement, la diversité des acteurs et la complexité de la coopération belge sont telles qu'il existe déjà un sérieux besoin d'harmonisation entre ces multiples acteurs belges dont on devrait chercher à diminuer le nombre et non à l'accroître. Ce problème dépend fondamentalement du niveau politique qui a déjà réussi par le passé à contrôler le processus de multiplication des ONG accréditées à recevoir des financements publics. Il est recommandé de faire le nécessaire pour tenter de réduire le nombre d'acteurs de la coopération belge en Bolivie et, à défaut, de ne pas l'augmenter.

2. Concernant l'ensemble des acteurs de la coopération belge en Bolivie

2.1. *Développement d'une culture de la réflexion et de l'évaluation.* L'importance accrue accordée à la réflexion et à l'évaluation est perceptible chez l'ensemble des acteurs, gouvernementaux ou non. Ainsi, par exemple, la création du service d'évaluation interne

[205] Les principaux effets négatifs sont : dispersion des capacités financières et humaines de la coopération et perte de transparence ; difficultés à atteindre une cohérence minimale ; perte de crédibilité face à la contrepartie bolivienne ; risques de soumettre la coopération à des intérêts privés belges.

à la DGCD et d'un service de « gestion de la qualité » à la CTB participent de cette tendance. Il reste néanmoins beaucoup à faire pour développer une démarche plus orientée sur les aspects stratégiques et programmatiques et portant moins sur les aspects de formes et de procédures. Il est recommandé de renforcer ces différents services d'évaluation (y compris S0.4) et leur coordination mutuelle, facteur indispensable pour mettre en œuvre la recommandation 3.8 ci-après.

2.2. A*tteindre un seuil minimal de crédibilité*. La Belgique est un pays relativement petit dont la coopération au développement doit faire face à de fortes restrictions. Coopérer avec un pays comme la Bolivie n'a de sens que si cette coopération dispose des moyens humains et financiers nécessaires, c'est-à-dire si elle réunit les conditions (spécialisation, continuité, taille) garantissant un bon niveau d'expertise et de connaissance du pays et permettant un réel dialogue politique avec les autorités et partenaires boliviens. Ces conditions, ou seuil minimal, ne se définissent pas uniquement en termes financiers mais plutôt en termes de crédibilité, qui dépend notamment du facteur humain (quantitativement et qualitativement). Par ailleurs, plus la coopération avec la Bolivie se réduira en termes financiers, plus la concentration sectorielle s'imposera pour pourvoir maintenir un niveau satisfaisant d'expertise, de collecte et d'analyse de l'information et de capacité de dialogue.

2.3. *Le manque de durabilité*. Le principal problème relevé par l'évaluation dans presque toutes les formes de coopération est leur manque de durabilité. Cette question devrait être traitée plus en profondeur par tous les acteurs de la coopération et notamment par les partenaires boliviens. Cela suppose d'être particulièrement attentif à la pérennité lors de la conception des interventions et lors de leur démarrage et de réaliser un suivi rigoureux de la mise en œuvre, surtout dans un contexte instable comme l'est la Bolivie. Les causes principales de cette faible pérennité résident principalement dans le manque d'appropriation (*ownership*) des interventions et ensuite dans la faiblesse ou l'instabilité de nombreuses contreparties de la coopération.

2.4. *Nécessité d'une plus forte appropriation*. La question de l'appropriation doit être abordée à plusieurs niveaux : au niveau du gouvernement bolivien (VIPFE) pour la coopération bilatérale directe et aux niveaux des institutions locales et des bénéficiaires directs pour l'ensemble de la coopération. Pour la coopération directe, ces trois niveaux sont traités plus en détail aux points 3.5, 3.6 et 3.7.

2.5. *Renforcement institutionnel.* La faiblesse et l'instabilité de beaucoup d'institutions partenaires imposent des contraintes et supposent des stratégies spécifiques, comme l'adaptation fine des interventions aux capacités locales, d'autant plus nécessaires qu'elles interviennent dans un contexte de pauvreté marqué. Aussi, beaucoup de projets ou programmes comportent le renforcement institutionnel parmi leurs objectifs, mais leurs actions sont souvent peu efficaces du fait de la méconnaissance des caractéristiques, des causes et possibles solutions à la fragilité institutionnelle en Bolivie. En effets, les diagnostics institutionnels sont souvent insuffisants, parfois même inexistants, il s'ensuit que les remèdes proposés sont souvent inadaptés. Il faut pourtant savoir ce qu'il est possible et souhaitable de développer pour consolider les institutions partenaires ou bénéficiaires. Il existe en Bolivie des études et des expériences sur ce thème, en

particulier sur la relation entre la transparence et la capacité à rendre compte (*accountability*) d'un côté et le renforcement institutionnel de l'autre. De nombreuses expériences significatives existent aussi au niveau international, par exemple en ce qui concerne les municipalités et les autorités régionales, dont la coopération belge pourrait s'inspirer.

2.6. *Synergies*. A tous les niveaux de la coopération belge, la recherche de synergies est indispensable et, dernièrement, devient plus systématique. Néanmoins, il ne faudrait pas limiter la recherche de synergies aux seuls acteurs belges. La nationalité ou la source de financement commune sont en effet moins pertinentes dans ce domaine que la spécialisation ou l'expérience nationale ou internationale des acteurs.

2.7. *Les critères d'évaluation*. Face aux problèmes des années 90, la coopération belge dans son ensemble a privilégié les contrôles financiers et administratifs, ce qui a, d'une certaine façon, conduit à négliger les aspects de fond des interventions et notamment les critères de pérennité et d'impact. Les questions de forme et de procédures ont été ainsi privilégiées au détriment des analyses et de l'intérêt pour les politiques de développement des pays bénéficiaires (chapitre I, 1.1.2.5.). Ce constat amène deux recommandations :

a) Il faudrait passer d'un système de gestion par instrument ou des moyens (ex ante) à un système de gestion par résultats (ex post)[206] qui est aussi un système fondé sur la responsabilisation de la contrepartie et l'évaluation périodique. Certains principes de ce type de gestion s'appliquent déjà (par exemple, « ne pas prolonger un projet sans évaluation préalable »).
b) Il faudrait systématiquement prendre en compte les critères de pérennité et d'impact pour apprécier le déroulement d'une intervention et pas uniquement des critères liés aux décaissements effectués et au nombre de réalisations matérielles achevées[207].

2.8. *Le rôle des coopérants*. Les coopérants belges (y compris les assistants techniques de la CTB) ont eu et ont toujours un rôle important sur le plan technique et culturel. L'équipe d'évaluation a pu constater dans plusieurs cas d'interventions réussies que la qualité de leur travail avait été un facteur plus déterminant que la qualité du montage du projet. Toutefois, malgré une grande diversité de fonctions, presque tous finissent par accomplir des tâches administratives pour lesquelles ils n'ont pas forcément été formés[208] et ne sont donc pas toujours, en termes relatifs, efficients. Ceci s'explique en partie par la relative complexité des procédures du financement belge et plaide pour un changement urgent d'approche du contrôle (cf. 3.5). Les coopérants devraient être libérés de ces fonctions administratives pour pouvoir se consacrer davantage à leur rôle premier, celui de l'assistance technique. Par ailleurs, les différentes facettes de l'exécution des interventions exigeant des capacités techniques particulières, il est recommandé de ne pas limiter l'ensemble de l'assistance technique reçue par un projet à un seul et unique coopérant (qui dispose en général d'un profil technique ciblé).

[206] La « réforme de la réforme » concernant les ONG propose l'application de certains principes de la gestion par résultats.
[207] Cette recommandation s'applique aussi aux modalités d'évaluation de la CTB par la DGCD.
[208] Cela ne concerne pas les représentants locaux des ONG belges, ni d'autres formes de coopération, qui ne sont pas, par la nature même de leurs fonctions, assimilables aux coopérants.

3. Concernant la coopération bilatérale directe

3.1. *Recherche de cohérence.* Depuis l'application de la réforme de la coopération belge en Bolivie, il y a une volonté systématique de participer aux débats et réflexions nationales, de tenir davantage compte des institutions et normes boliviennes et de mieux connaître et se coordonner avec les autres bailleurs et entre acteurs de la coopération belge. De même, la préparation du Programme Indicatif de Coopération (PIC) reflète bien les aspirations à prendre en considération les évolutions du pays et de la coopération internationale. Ces efforts sont très positifs et doivent être poursuivis et amplifiés. La qualité du dialogue politique entre acteurs belges à La Paz et la partie bolivienne, bien qu'ayant progressée, doit encore être améliorée en s'assurant que cette amélioration sera réelle, étayée par des faits et ressentie comme telle par tous. La réussite de ce processus dépend en grande partie du degré d'autonomie qu'obtiendront les représentants locaux de la coopération bilatérale (Attaché de Coopération et Représentant Résident), en fonction de l'ampleur et du rythme de la décentralisation que la DGCD doit encore définir (cf. recommandation suivante) et du poids relatif de la coopération belge, c'est-à-dire du nombre d'acteurs en jeu (cf. 1.3) et de sa concentration sectorielle (cf. 2.2 et 3.4).

3.2. *Nécessité de décentraliser.* La décentralisation est inévitable à long terme et s'imposera aux acteurs belges, comme elle s'est imposée aux autres bailleurs, pour des raisons d'efficience et pour respecter les obligations internationales souscrites par la Belgique. Dès lors, la question n'est plus de savoir si on la souhaite ou pas, mais bien quels instruments concevoir pour à la fois répondre à la complexité de la coopération belge et être utiles et adaptés aux acteurs de terrain. La décentralisation lentement entamée par la coopération belge mériterait d'être accélérée pour que ses représentants locaux (Attaché de Coopération et Représentant Résident) aient véritablement le pouvoir d'agir au nom de leurs institutions, afin de réduire de quatre à deux le nombre d'acteurs de la coopération directe. Les modalités et le rythme d'une décentralisation relèvent de décisions politiques, en tenant compte des facteurs externes (comme la loi de finances publiques). C'est à l'administration de préparer ce type de décisions en élaborant des propositions réalistes. Par ailleurs, il existe des mesures qui pourraient être appliquées à court terme, sans besoin de modifier les normes en vigueur. En ce sens, et sans négliger les nécessités de réformes plus fondamentales, les recommandations sont :

3.2.1. Analyser les expériences similaires (coopération suédoise par exemple) ; identifier les principaux goulets d'étranglement existants en Belgique et la manière de les résorber ; proposer une stratégie de décentralisation de la coopération avec des objectifs et délais raisonnables.

3.2.2. Donner un mandat précis à l'Attaché de Coopération à La Paz pour débattre et négocier, au nom de la coopération belge, avec ses collègues et le gouvernement bolivien des mesures concrètes d'alignement, d'harmonisation et de coordination.

3.2.3. Prendre des mesures pour développer en interne une culture de la confiance et de coopération dans la gestion administrative plutôt que la méfiance et la concurrence existantes. Il pourrait s'agir d'un processus complexe n'aboutissant à des résultats visibles qu'à moyen terme et qui nécessiterait d'avoir recours à des conseils et des outils spécialisés.

3.2.4. Impliquer davantage les experts thématiques et sectoriels dans les phases d'identification pour que leur expertise rendent inutiles les Comités de Lecture. Ces

Comités devraient en effet être supprimés, car ils imposent un système de sanction à l'issue d'un processus en principe conduit par la contrepartie bolivienne et sont une source de frustrations lorsque les accords locaux sont désapprouvés.

3.2.5. Affirmer clairement que la préparation des décisions concernant la coopération avec la Bolivie doit être conduite par le Bureau des Attachés en y impliquant les experts géographiques de la DGCD, afin que la position des acteurs locaux (coopération belge et VIPFE) soit véritablement entendue lors des négociations avec l'administration centrale à Bruxelles. Cela suppose au moins deux visites annuelles des spécialistes géographiques et une connaissance plus approfondie et mieux actualisée des réalités locales.

3.3. *Vers une approche programmatique.* Les efforts du Bureau des Attachés pour développer l'approche par programmes doivent être poursuivis. Les actions conjointes avec d'autres bailleurs de fonds doivent en particulier être élargies dans la mesure du possible (Basket Funding et SWAP). Etant donnée l'incertitude sociale, économique et politique actuelle en Bolivie, il n'est pas souhaitable d'élaborer des stratégies à long terme d'aide budgétaire, mais l'avis du Bureau des Attachés sur la participation de la Belgique au PMAP devrait être respecté. Enfin, la CTB devrait prendre les devants pour impulser un modèle « hands of » d'exécution des projets (cf. 3.7). Précisons que cette évolution doit s'accompagner d'une réflexion sur le rôle de la CTB d'une part et d'autre part sur la capacité du Bureau des Attachés à gérer simultanément plusieurs instruments de coopération pour lesquels il n'a, en principe, pas été très préparé.

3.4. *Concentration sectorielle*. Les interventions de la coopération bilatérale belge doivent se concentrer sur deux ou trois secteurs au plus (cf. 2.1) : sans doute la santé et un ou deux autres déterminés en fonction de l'expertise belge la plus avancée en Bolivie et en lien avec le VIPFE et les autres coopérations.

L'appropriation :

3.5. *Au niveau du gouvernement*. Comme nous l'avons indiqué en 2.4, la question de l'appropriation doit être traitée à plusieurs niveaux. La responsabilité de l'ensemble du cycle du projet devrait être transférée au gouvernement bolivien[209] (VIPFE), ce qui impliquerait l'abandon progressif du modèle de cogestion et une adaptation en conséquence du rôle de la CTB dans la coopération belge[210]. Etant donnée l'instabilité politique et sociale de la Bolivie, et ses faiblesses institutionnelles, cela ne sera pas simple. Un « nouveau » modèle de coopération devra néanmoins être soigneusement négocié avec le VIPFE sur des bases réalistes et garantissant une meilleure appropriation (*ownership*) par la partie bolivienne.

3.6. *Au niveau local* Au niveau du terrain, c'est-à-dire des projets et des membres des actuelles SMCL, il faudrait progresser vers un modèle « hands off » répondant aux caractéristiques suivantes :

[209] Comme l'ont intégralement fait la coopération néerlandaise et la Banque Mondiale, partiellement l'UE, la KfW et la coopération suédoise.

[210] Ce qui n'implique pas que la CTB n'exécute plus de projets, mais qu'elle ne soit pas « chef de file » de leur formulation et de leur exécution. Par contre, cela implique un renforcement de son rôle de contrôle, d'appui et d'évaluation.

3.6.1. Ne recruter des AT internationaux qu'en cas de besoin indéniable et non pour gérer les projets.
3.6.2. Rechercher l'intégration adéquate aux institutions locales au lieu de créer des structures de gestion parallèles.
3.6.3. Dimensionner les interventions en fonction des capacités et des potentiels des institutions locales et non l'inverse (par exemple, en termes de budget).
3.6.4. Adapter les moyens attribués à un projet (la visibilité) aux ressources locales, avec une attention particulière à ce sujet lorsqu'il s'agit de régions à fort taux de pauvreté.

Ce modèle devrait s'appliquer dans le cadre d'un système de gestion par résultats, ce qui suppose naturellement un solide système de suivi-évaluation.

3.7. *Au niveau des bénéficiaires directs.* L'appropriation dépend de la participation des bénéficiaires aux prises de décisions ou de leur sentiment d'y avoir été représentés. A ce niveau, il est important de pouvoir travailler avec des groupes relativement à l'abri des revirements des politiques municipales ou sectorielles, mais qui participent directement aux décisions qui les concernent : syndicats, groupements de femmes ou de producteurs, etc.

3.8. *La nécessité de reconstituer une mémoire de la coopération*. La longue, diverse et riche expérience accumulée par la coopération belge en Bolivie devrait faire l'objet de capitalisations (reconstruire et conserver la mémoire) et servir les objectifs suivants :

a. Pour l'Ambassade : à définir des secteurs et des modalités d'intervention, à approfondir le dialogue avec le gouvernement bolivien, à offrir une expertise technique utile au pays.
b. Pour la CTB La Paz : à développer son action en se fondant sur les expériences antérieures : comment intervenir, qu'est-ce qui a bien ou mal fonctionné.

Comment procéder ? Par une action conjointe des services de suivi et d'évaluation de la DGCD et de la CTB, impliquant le développement d'outils communs de suivi et d'évaluation, ainsi que la participation du gouvernement bolivien dans le traitement de l'information. L'action conjointe de ces deux institutions est indispensable à la réflexion et à l'élaboration de propositions sur les changements à opérer.

A court terme, il est recommandé de collecter les éléments pertinents de l'histoire des projets en santé, ce qui peut être aisément fait à partir des évaluations de 1999, 2001 et 2005 : quelles ont été exactement les méthodes employées dans ces projets et avec quels résultats, quels échecs et réussites ? Quelles en ont été les principales leçons ? Ensuite, il est recommandé de faire le même exercice dans le domaine du développement rural quand les projets en cours seront achevés (cf. 3.3). Pour l'heure, la valeur ajoutée de l'expérience belge dans ce domaine ne paraît pas très convaincante.

3.9. *Renforcer le niveau méso*. A l'avenir, il s'avérera nécessaire de renforcer les capacités techniques des équipes de l'Ambassade et de la représentation de la CTB à La Paz, en fonction des nouveaux besoins sectoriels et de la mise en œuvre des nouveaux instruments de coopération. Une des conditions pour pouvoir reproduire plusieurs projets réussis au niveau micro (en santé, par exemple) est l'existence ou la création de passerelles entre ce niveau et le niveau macro de la politique publique. Souvent, ces liens supposent de disposer de spécialistes aux points clés de la préparation des politiques

sectorielles[211]. L'absence de ces spécialistes de nos jours explique en partie les faibles impacts macro des projets en santé et il faudra rattraper ce retard à l'avenir.

3.10. *Etablir des mécanismes d'arbitrage interne.* La coopération avec la Bolivie a déjà souffert, au moins par deux fois, de conflits ou désaccords internes qui se sont inutilement prolongés, et qui ont nui au bon déroulement global de la coopération belge. Il serait nécessaire d'introduire des mécanismes de conciliation et d'arbitrage interne à la DGCD pour éviter les dysfonctionnements qui affectent ses résultats.

3.11. *Accroître la valeur ajoutée de la CTB.* La valeur ajoutée de la CTB doit être améliorée à trois niveaux :

- Siège à Bruxelles : (i) impliquer davantage ses experts aux processus de formulations et d'évaluations ; (ii) partager avec la représentation à La Paz les réflexions en cours sur leurs nouveaux rôles dans le contexte actuel de la coopération.
- Représentation à La Paz : renforcer l'équipe d'un ou deux experts sectoriels (à moyen terme) en fonction des orientations programmatiques et sectorielles de la coopération belgo bolivienne (cf. 3.10).
- Projets sur le terrain : Les Assistants Techniques (AT) ne devraient intervenir que dans leur domaine d'expertise et ne pas fournir une assistance administrative. Il faudrait examiner l'option de constituer des « pools » d'assistance technique que les projets pourraient mobiliser en cas de besoin, de façon planifiée, au lieu de bénéficier d'un même AT tout au long de l'exécution.

4. Concernant la coopération universitaire / APEFE

4.1. *Améliorer sa cohérence interne*. La coopération universitaire belge doit améliorer son niveau de cohérence interne notamment par la coordination et la recherche de synergies entre VLIR et CIUF, surtout lorsque des actions sont financées au sein d'une même université. A défaut, la DGCD pourrait imposer cette cohérence.

4.2. *Définir les conditions de la coopération universitaire*. Les conditions permettant une coopération « institutionnelle » réussie avec une université bolivienne doivent être définies de façon claire et précise. Elles devraient porter sur la stabilité institutionnelle et du personnel, les mécanismes de prise de décision, les incitants à l'amélioration de l'enseignement et de la recherche, les systèmes administratifs et financiers, etc. Ces conditions devraient guider un diagnostic institutionnel rigoureux du partenaire envisagé, avant de décider de commencer ou de poursuivre une relation de coopération.

Réorienter la coopération avec l'UMSS. Les contraintes actuelles d'une coopération institutionnelle avec l'UMSS sont si sérieuses qu'il ne semble pas recommandable de poursuivre les appuis à cette université selon les mêmes modalités. Il est recommandé de : (i) concentrer les appuis aux domaines ou aux unités avec lesquels une coopération durable peut s'établir, c'est-à-dire ceux où existent des incitants à l'amélioration qualitative des activités ; (ii) mettre en place des appels à projets de recherche assortis de financements sur concours

[211] La coopération belge a eu le souci d'établir ces passerelles dans le secteur santé avant 1995.

4.3. *Incorporer le thème de la gestion universitaire*. Une coopération universitaire institutionnelle devrait englober les aspects que presque toutes les universités boliviennes maîtrisent mal : la gestion universitaire, l'élaboration de dispositifs de gestion des carrières et des promotions académiques, la de sélection des enseignants et étudiants, etc.

5. Concernant la coopération des ONG

5.1. Quant aux ONG belges

5.1.1. Les ONG ont parfois tendance à agir de façon isolée, sans prise en compte des autres acteurs institutionnels. Il faudrait qu'elles cherchent davantage à s'insérer dans un cadre plus large (réseau d'ONG, dispositifs des pouvoirs publics) pour s'enrichir d'autres expériences et assurer à leurs réussites un effet de levier par leur diffusion.

5.1.2. Les ONG belges en Bolivie devraient plus se soucier de capitaliser leurs expériences intéressantes, les diffuser et les assimiler, en réservant des moyens pour ces exercices, y compris sur leurs fonds propres si elles ne bénéficient pas de financements publics à ce titre.

5.1.3. Des économies d'échelle peuvent être réalisées grâce à une meilleure coordination avec d'autres acteurs : par le partage d'informations, d'analyses, de locaux, etc. Des ONG plus modestes pourraient ainsi avoir accès aux informations, aux expériences et analyses qui leurs sont inaccessibles autrement.

5.1.4. La mise en œuvre des stratégies globales des ONG belges doit être suffisamment souple pour que le cadre général d'intervention s'adapte aux caractéristiques et besoins spécifiques du contexte local. Etre cohérent avec les dynamiques locales et les actions d'autres acteurs intervenant sur la même zone ou dans le même domaine est tout aussi important que la cohérence au regard des orientations d'une ONG belge.

5.1.5. Il y a parfois des problèmes de transparence de l'information au niveau des actions financées par des ONG belges en Bolivie (l'ONG locale n'est pas au courant du financement accordé par la DGCD), ainsi que de respect des normes boliviennes en vigueur. De tels problèmes sont occasionnels et ne sont d'ailleurs pas significatifs dans l' échantillon évalué; il faut cependant rester vigilant sur ces deux aspects.

5.2. Quant à la DGCD

5.2.1. En raison de leurs connaissances du contexte, les Attachés de Coopération devraient être consultés sur les programmes présentés par les ONG belges en Bolivie.

5.2.2. La DGCD prévoit la mise en place d'un système de suivi des ONG reposant sur des évaluations ex post (gestion par résultats) et offrant plus de souplesse en termes de délais, de modalités de financement (justification financière) et d'activités (études, rencontres, etc.). Ces propositions constituent un progrès par rapport au système actuel et devraient être rendues opérationnelles au plus tôt. Mais il faut aussi

encourager un potentiel propre aux ONG : celui de leur capacité à expérimenter et innover. Il ne faudrait pas faire des résultats prévisibles le seul critère d'appréciation valable en toutes circonstances car les ONG doivent pouvoir prendre des risques et être évaluées en fonction de leurs résultats globaux (et non sur l'une ou l'autre de leurs actions spécifiques).

****

ANNEXE

Annexe 1

Liste des Rapports Internes Présentés

Coopération directe

1. CENETROP (Centro Nacional de Enfermedades Tropicales)
2. CUMETROP (Proyecto de Medicina Tropical y Salud Pública en el Departamento de Cochabamba y en el eje Ichilo-Mamoré)
3. SILOS (desarrollo, organización y fortalecimiento de los sistemas locales de salud en el Departamento de Santa Cruz)
4. PSRIS (Proyecto de Salud Rural en las Provincias de Ichilo y Sara)
5. Informe resúmen de los proyectos de salud
6. PROMIC (Programa de Manejo Integral de Cuencas)
7. PRODISA (programa de desarrollo rural integrado de las provincias de Ichilo y Sara)
8. Navegabilidad en los ríos Ichilo y Mamoré
9. Apoyo a la Contraloría General de la República
10. Participación en un basket funding en favor del Defensor del Pueblo
11. El Fondo de Estudios
12. Apoyos a la Balanza de Pagos
13. El Fondo de Contravalor
14. Karachipampa y los préstamos de Estado a Estado

Coopération ONG

15. FOS: fortalecimiento de capacidades de organizaciones campesinas; región de Sta Cruz, con CIPCA-APG
16. SOS Faim: asociaciones de productores, CEMUR y COPNAG ; región de Sta Cruz.
17. 6 Noviembre (Abbal): asistencia técnica y formación a microempresas; departamento de Cochabamba, con IFFI
18. Itinerans (Volens): servicio de salud de base; zona de Potosi, con la coordinación de las obras de salud de la Iglesia potosina.
19. Louvain Développement: apoyo al laboratorio central de bacteriología de la tuberculosis en La Paz.
20. Frères des Hommes: gestión campesina Coraca Irupana y desarrollo microregional; Yungas, con Qhana y Coraca Irupana.
21. Komyuniti (Broederlijk Delen): formación de expertos agrícolas locales; Oruro, con Cetha Socamani.
22. SALTO (Bolivia Centrum): producción minera; región de Oruro, con Centec.

Coopération Universitaire

23. APEFE
24. CIUF
25. VLIR
26. Postgrado en Medicina Tropical
27. Informe Comparativo de la cooperación universitaria.

Annexe 2

Liste des Personnes Rencontrés

Liste Générale

DGCD

Bruselas – Paris - Roma:
Martine Vandooren
Louis Callewaert
Renata Vandeputte
Paul Frix
Guy Beringhs (Paris)
Anita Vanderauwera
Philippe Jallet
Patrick Simons
Guido Schueremans
Valdi Fischer
Kris Paneels
Philippe Gérard
Philippe Heuts (Roma)
Dirk Molderez

Embajada La Paz:
Embajador Frank Van De Craen
Annelies De Backer
Stefan Pauwels
Georgina Devisscher
Lucas De Coninck

Embajada Lima :
Luc De Backer

CTB

Bruselas:
Carl Michiels
Alain Laigneaux
Els Berghmans
Christelle Joquet
Paul Boyssyns

Lima :
Jean-Jacques Bouché
Jean-Edouard Tromme

La Paz :
Manolo Demeure
Cécile Roux
Marta Gutierrez
Dominique vander Linden

VIPFE (La Paz)

Rodrigo Castro (Viceministro de Inversión Pública y Financiamiento Externo)
Victor Hugo Bacarreza (Director de Financiamiento Externo)
Martha Fernándes
Flavio Bolívar
Iván Vidaurre
Marcelino Aliaga
Vladimir Lujan

Varios

Hunter McGill (Secretariado DAC - Paris)
Chantal Verger (Secretariado DAC – Paris)
Robert Petri (Jefe de Cooperación Embajada de los Países Bajos en Bolivia)
Torsten Wetterblad (Jefe de la Cooperación Sueca en Bolivia)
Nicolaus Hansmann (Delegación Comisión Europea en Bolivia)
David Tuchschneider (Banco Mundial – La Paz)
Odette Zamalloa (BID – La Paz)
Felipe Hartmann (BID – La Paz)
Antonio Molpeceres (Representante Residente del PNUD)
Christian Darrás (OPS/OMS La Paz)
Alain Bolly, la Cour des Comptes
Roger Camus, Conseiller honoraire à la Cour des Comptes

Proyectos de la Cooperación bilateral directa

Proyecto Fortalecimiento de las Actividades Científicas del Centro Nacional de Enfermedades Tropicales (CENETROP)
Dr. Fernando Gil
Dr. Roberto Torrez
Dr. Jorge Vargas
Dr. Lora
Lic. Amanda Torres
Bioq. Gelin Roca Bioq. Lorena Soleto
Lic. Martha Salvatierra
Dr. Pablo Zamora
Dra. Pando
Dra.Karina Chavez

Proyecto de Medicina Tropical y Salud Pública en el Departamento de Cochabamba y eje Ichilo-Mamore (CUMETROP)
Dr. Walter Salinas
Dr. Faustino Torrico
Dr. Hernán Bermudez
Dr. Antonio Espada
Sra. Wilma Gomez
Dr. Edgar Sejas
Dr. Ricardo Aranibar
Ing. Franz Vargas
Dr. Efraín Vallejo
Dr. Teddy Peñafiel
Dr. Roberto Agudo
Dr. Orlando Taja
Dr. Jhony Nava
Dr. Ciro Zabala
Dr. Daniel Illanes
Lic. Saúl Guzmán
Dra. Claire Billot
Dra. Cristina Alonso Vega
Dr. Ricardo Villegas
Dr. Edgar Arduz

El Fondo de Estudios financiado por la cooperación belga
Rodrigo Castro
Victor Hugo Bacarreza
Iván Vidaurre
Marcelino Aliaga

Programa de Apoyo a la Contraloría General de la Republica de Bolivia
Silvia Alba Mercado
Maria Eugenia Butrón

Karachipampa et les prêts d'Etat à Etat
En Belgique :
Mr E. Boelens
Mr Arnoldi (SPF Finances)
En Bolivie :
Carlos Miranda, ex Ministre des Mines du gouvernement de J.J. Torrez ;
Rolando Jordán Pozo, économiste et expert en questions minières,
Ex fonctionnaire du ministère des mines dans le premier gouvernement de Banzer. Ex-ministre des mines sous la première présidence de Banzer ;
Fonctionnaire de l'ambassade d'Allemagne à La Paz.

Mejora de las condiciones de navegabilidad de los ríos Ichilo – Mamoré y otros ríos de la Cuenca del Amazonas.

Lic. Roland Brückner, Gerente General del SEMENA
Lic. Oscar Velarde Vargas, Técnico de la Dirección General de Transporte Fluvial, Lacustre y Ferroviario, Vice-Ministerio de Transporte.
Ing. Claude Le Noir, ex - cooperante y jefe de proyecto del SEMENA.

Proyecto de Salud Rural en las Provincias de Ichilo y Sara (PSRIS)
Dr. Roberto Torres
Dr. Abel Monasterio
Dr. Basilio Madani
Sr. Roberto Rodríguez Paz
Lic. Ruth Daysi Morales
Lic. Alex Rodriguez
Dr. Orlando Ortiz
Lic. Nicasia Romero
Dr. José Pimentel Sr. Remberto Selva Lema
Lic. Jetzalia Armendáriz Dr. Edgar Marañon
Cor. Hector Duchen Dr. Murillo
Lic. Elsa Díaz
Lic. Katsuio Mori
Aux. Eusebia Cavero Mostacedo

Proyecto de Desarrollo del Sistema Público Local de Salud en la Ciudad de Santa Cruz (SILOS)
Dr. Roberto Torres
Dr. Fernando Gil
Dra. Carmen Alba
Dra. Daveiva Vargas
Dra. Gloria Rodríguez
Gerasimo Cabrera
Toshiro Iso
Sandra Burgos
Dra. Dolly Montaño
Jan Coenen

Fondo de Contravalor
Víctor Hugo Bacarreza, Director de Financiamiento Externo, VIPFE
Martha Fernándes, Analista VIPFE
Flavio Bolívar, Jefe de Contravalor, VIPFE
Iván Vidaurre, Jefe del Área de Desarrollo, VPFE
Vladimir Lujan, Analista VIPFE

PRODISA-BELGA - Programa de desarrollo rural integral de las provincias Ichilo-Sara
Alex Lastra, responsable de la contribución boliviana
León Merlot, responsable de la contribución belga
Lucía Castillo (experta belga)
Yver Barba Ayala (responsable de la administración del programa);
Gabriel Hoyos (equipo de micro-créditos)
Carlos Cruz(equipo de micro-créditos)
Andrey Sócrates Egüez Dazu, gerente de la mancomunidad Buena Vista;

Enrique Landivar, jefe de la Unidad Técnica, gobierno municipal de Buenavista;
B. Chávez, alcalde de Buena Vista;
Katsumi Bany Abe, alcalde de San Juan;
Daniel Delitte, oficial mayor de Buena Vista;
Serafín Espinoza, alcalde municipal San Carlos;
Luis Flores, oficial mayor San Carlos;
Rosmery Anzaldo, APRODEAR;
Rogelio Ashimine, asesor;
Francisco Crispín, asesor legal;
Roly Salas Bernachi, alcalde Colpa-Bélgica;
Carlos Humberto Paradan, alcalde Portachuelo;
Marco Flores, encargado catastro y plan regulador;
Pedro González, Jefe del departamento de agricultura y medio ambiente;
Ceviro Limpias; responsable de promoción económica, Portachuelo;
Oscar Antelo, oficial mayor administrativo;
Jimmy Hurtado, director financiero;
Luis Matima (PRODISA, responsable área pecuaria)
Nery Montaño (PRODISA, responsable fortalecimiento institucional)
Ramón Rica (responsable área de transformación y comercialización)
Jean-Paul Guevarra (evaluador, evaluación de medio término)
Francisco Terceros, director de la Dirección Departamental del Desarrollo Productivo, Prefectura de Santa Cruz.

PROMIC -Desarrollo Rural Integral de las Cuencas de la Cordillera del Tunari – Cochabamba

Roberto Méndez: responsable de la contribución boliviana
Carlos Maldonado, Dir. Dptal RRNNyMA
Roberto Romero, Dir Dptal Infraestructura
Juan Carlos Darrás
Gonzalo Terceros, Alcalde de Cercado
Hernán Orellana, Oficial Mayor Técnico del departamento de RRNNyMA de la Prefectura del Departamento de Cochabamba
Cesar Mercado y Josué Muriel, ex autoridades de Vinto
Manuel Morales, jefe del Parque Nacional Tunari
Luis Salazar, GTZ, asesor PRONAR
Carlos Maldonado, Dir. Dptal RRNNyMA, Prefectura del Departamento de Cochabamba
Gastón Méndez, consultor
Ing. Ricardo Solís (supervisor de obras),
Máximo Begamonte (dirigente regional y coordinador entre el municipio y PROMIC)
Iván Bustamante (oficial mayor)

Defensor del Pueblo - Basquet Funding

Leonor Arauco Primera Adjunta del Defensor del Pueblo
Blanca Laguna Responsable de Relaciones del Defensor del Pueblo con Cooperación Internacional
Ana María Romero de Campero ex Defensora del Pueblo
Antonio Aramayo ex Coordinador General del Defensor del Pueblo

Apolinar Mendoza ex jefe administrativo financiero
Elizabeth Ledesma Cooperación Técnica Alemana GTZ, Proyecto del Defensor del Pueblo
Alejandra Márquez Experta Adjunta en Descentralización y Desarrollo Institucional, Embajada de Holanda
Adalid Contreras, ex Secretario Ejecutivo de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.
Sacha Llorenti Presidente de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo

Proyectos de la Cooperación ONG

Association Belgique-Bolivie (ABBAL): Capacitación y formación técnica laboral y microempresarial

Bruselas :
Yves Seghin
Jennie de Grave
IFFI :
Cecilia Estrada
Tatiana Collazos
Andrea Laura
José Choque
Rolando Arias,
Microempresarias:
Natalia Guarachi
Nicolasa Ramírez
Prima Ramos
Alejandra García
Patricia Díaz
Empleadores:
Alfonso Choque
Eloy Ajuacho
Trailer Jeans
Isabel de Montero
Centro Tata Esteban:
Hmna María Victoria, directora
Hmna Encarna, subdirectora
Leonardo Nina, subdirector pedagógico
Guido Machaca, pedagogo
Victor, técnico microempresarial
Martín, agrónomo, voluntario
Catherine, historiadora, voluntaria

Boliviacentrum : SENTEC

Amberes :
Hans van de Water (director Boliviacentrum)
Hugo Van Hoecke (ex-director Boliviacentrum

Bolivia :
Rolando Palacios, director de SENTEC
Miguel Teran, administrativo
Charo Aguirre, contadora
Eduardo Flores, profesor de matemáticas
Gregorio Caracara, técnico de construcción, ex-alumno
Julieta Rodríguez, encargada del internado
Karla Llanque, encargada de talleres y tecnología, ex-alumna
Yolanda Huarachi, encargada de educación no formal, ex-alumna
Delia Martinez, profesora de física
Betty Clara López, profesora de química y biología
Iris Baptista, CEPROMIN
Cecilia Molina, CEPROMIN
Pedro Gomez, SENTEC
Exalumnos:
Ana María Zubieta (promoción 1990)
Ariel Del Barco (1991)
Miguel Angel Romero (1992)
Victor Hugo Jiménez (1994)
Victor Angel Arequipa (1999)
Gregorio Caracara (2001)
Teodosia Chaparro (2001)

Broederlijk Delen CETHA SOCAMANI
Bruselas :
Wim Melis; Broederlijk Delen
Bolivia :
Mirka Miguelina Aguilar Flores; coordinadora CETHA SOCAMANI
Waldo Luis Marca; responsable FERIA
Judith, Florencio
Rolando Zarate (Conchamarca)
Eel responsable de Pachamaman Urupa
Andrés Cachi
Teodora Flores
Verónica Flores
Juan Antonio (Puchuni)
Alumnos actuales del ITA (20 participantes)

Frères des Hommes : Coraca Irupana
Bruselas :
Cecilia Díaz, Frères des Hommes
Bolivia :
Marcos Devisscher, representante local Frères des Hommes
Hernán Romero, coordinador de operaciones, Qhana
Ángel Antesana, actual presidente Coraca Irupana
Radio Yungas :
Sixto Choque (reportero)

Sabino Gómez (responsable de radio y prensa)
El alcalde de Irupana (ex-dirigente de Coraca Irupana)
Ángel Antezana (presidente),
Ana (vice-presidente),
Mario Quiroz (gerente).
FOS : CIPCA – APG en el Municipio de Charagua, Provincia Cordillera del Departamento de Santa Cruz
Bruselas :
Caroline Van Hamme, FOS Bélgica
Bolivia :
Marcos Devisscher, Representante en Bolivia de FOS
Oscar Bazoberry, Director Nacional de CIPCA
Eduardo Medoza (director oficina CIPCA de Santa Cruz)
E. Muñoz (CIPCA Santa Cruz)
CIPCA Cordillera :
Miguel Valdez
Miguel Morón Fernando Heredia,
Marcelo Arandia
Autoridades indígenas zonales de Charagua Norte Paraptiguasu, Kaami, equipos de gestión de TCO:
Francisco Fernández (Capitán Sur)
Orlando Bravo (Capitán Norte)
Florencio Altamirano (Ex dirigente)
Horacio Sambaquiri (Técnico indígena)
Mario Herbas (Técnico indígena)
Hugo Molina (Resp. PRAC)
Gumercido Guayco (Ex dirigente)
Autoridades del Comité de Vigilancia:
Crispín Solano (vice-presidente),
Gladis de Solís (presidente);
Martha Morales (secretaria)
Autoridades del Gobierno Municipal de Charagua:
Carlos Bazán (Concejal guaraní)
Claudio López (Alcalde Municipal)
Abraham Anivarro (Presidente Concejo)
Mary Anduira (Sub alcalde Sur)
Dante Egues (Director INSTACH)
Ricardo Chavez (Director distrital de Educación)

SOS Faim - Centro de Mujeres Rurales (CEMUR)
Bruselas :
Aurore de Crombrugghe SOS Faim Bruselas
Bolivia :
César Soto SOS Faim Cochabamba
Enrique Guzmán
Sonia Vaca, CEMUR
Carlos Yepez, CEMUR

Margarita Altamirano, responsable del fondo de crédito
Benita Coimbre, directorio

SOS Faim - COPNAG
Entrevistas en Cochabamba:
Cesar Soto, responsale de SOS FAIM en Bolivia
Entrevistas en Ascensión de Guarayos:
AFIG en Guarayos:
Pastor Peña (presidente de AFIG);
Wilson Añez (Responsable de organización);
Marcelino Quisberth (responsable de Comercialización)
Gerente y equipo de técnico de AFIG:
Freddy Sandoval (Gerente);
Victor Quisberth (Técnico).
COPNAG:
Pedro Urañe (Presidente COPNAG).
OFC "Yotau":
Adrian Cuñaparí (Presidente de la comunidad de Yutau).

Louvain Développement - Proyecto de Apoyo al Programa Departamental de Tuberculosis de La Paz.
Jean-François Dewitte, Director LD
Jean-Jacques Meunier, Representante regional LD
Dr. Andrei Miranda, director OADES
Dra. Roxana Zambrana, jefe laboratorio departamental TB
Dra. Mirtha Camacho, responsable del Programa Nacional de TB, Ministerio de Salud y Deportes.
Dra. Magalí Fuentes, jefe de la Unidad de Epidemiología SEDES La Paz.
Dra. Olga Céspedes de Mora, Responsable Departamental Programa de TB
Dr. José Farfán, Director INT
Dra. Carla Jemio, ex responsable laboratorio sub-departamental en El Alto.

Volens -Coordinación de las Obras de Salud de la Iglesia Potosina
Bruselas :
Jan de Waegemaeker, Volens
Bolivar Castro, Volens
Bolivia :
Diócesis de Potosí :
Walter Pérez, Obispo Diócesis de Potosí
VOLENS-Delegación de Salud-SEPAS :
Anne-Françoise De Wulf
SEPAS :
Jaime Bejarano, Director
Nora Chacón
Cristina Conde
Alfredo Vilela
Eva Flores Barahona

Gonzalo Rua
Ivar Zapata
SEDES :
David Choquetijlla
ISALP :
Marco Antonio Castro
Francisco Rodríguez
Miguel Zambrana
Rafael Lazo
Carlos Sandi
Ramiro Villalpando

Proyectos de la Cooperación Universitaria

APEFE - UMSS Chagas
Cristina Alonso, cooperante
Claire Billot, cooperante
Thierry Lippens, responsable APEFE La Paz
Fernando Montupil, responsable geográfico APEFE Bruselas

CIUF - IMSS
Faustino Torrico, coordinador
Luis Arteaga, ex - director de relaciones internacionales y convenios (DRIC)
Octavio Chávez, gestionario, director DICyT
José Decker director DRIC
Franz Vargas, rector
Vilma Gómez, administradora
Cristina Alonso, cooperante APEFE
Adelina Herbas, coordinadora actividad 1 y 3
Rudy Parrado, investigador CIUF-2, APEFE
Edgar Arduz, investigador IIBISMED
Amilcar Flores, investigador IIBISMED, CIUF-2
Eduardo Suárez, investigador CIUF -2
Marisol Córdova, investigador IIBISMED, CIUF -2
Patricia Rodríguez, investigador IIBISMED
Karla Oropeza, apoyo logístico y administrativo CIUF –1
Marina Sturich, coordinadora actividad 6
Julieta Jaimes, investigadora PRAHC, CIUF 6
Arq. Arce, ex director prefectura, docente becario maestría CIUF 6
Luís Yuricevic, investigador CIUF 6
Gino Aguirre, coordinador actividad 4
Lilibeth Leigue, ex - coordinadora maestría en recursos filogenéticos
Ing. Gutiérrez, Director interino de Posgrado de la Facultad de Agronomía
Luís Zegarra, actividad 5

Edgar Sejas, director IIBISMED
decanos de Ciencias y Tecnología, Medicina, Agronomía y Bioquímica
Yves Carlier, coordinador ULB
Christian Duqué, gestionario UCL

CIUF - UMSS Posgrado de Medecina Tropical
Mario Alberto Urquidi, Coordinador del Proyecto
Hernán Bermúdez, tutor general del Curso de medicina Tropical
Faustino Torrico, fundador del curso y Ex Director del mismo
Patrick van der Stuyft, coordinador Belga (IMTA)

VLIR
Jan Feyen, coordinador flamenco
Luis Arteaga, exdirector Relaciones Internacionales y Convenios (DRIC)
Octavio Chávez, Director DICyT
Paul van Damme, ex coordinador flamenco, ex experto permanente limnología
José Decker, Director DRIC
Franz Vargas, Rector
Walter Cosío, Decano FCyT
Mabel Margariños, administradora
Omar Arzabe, coordinador local
GTUMSS (geotecnia) Mauricio Salinas
LHUMSS (laboratorio hidráulico) Mauricio Romero
CASA (aguas y saneamiento) Jenny Rojas
ULRA (limnología): Mabel Maldonado
BIO (biodiversidad): Suzana Arrazola
CEPLAG (Carmen Ledo)

Annexe 3

Documents Consultes

Divers

Documents
Nadia Molenaers, Robrecht Renard, "Strengthening Civil Society from the Outside? Donor-driven Consultation and Participation Processes in Poverty Reduction Strategies (PRSP): the Bolivian Case", IDPM – UA Discussion Paper, 2002 – 5
Nathalie Holvoet, Robrecht Renard, "Breaking with the Past ? Belgian Development Co-operation at the Turn of the Century", IPDM – UA Discussion Paper, 2002 – 8
D0.1 Débat belge sur l'harmonisation et l'alignement de l'aide
D0.1 Basisopties voor « Harmonisatie & Afstemming » : van Donorship naar Ownership"
Rapport de la Commission Spéciale de la Chambre des représentants sur le suivi des problèmes de l'Administration Générale de la Coopération au Développement - juillet 1997

Coopération belge

Documents de référence sur les objectifs de la coopération belge en Bolivie

Documents
• Chambre des représentants de Belgique, Note de politique générale de la coopération au développement pour l'année budgétaire 1996 (M. Moreels) • Chambre des représentants de Belgique, Note de politique générale du Secrétaire d'Etat à la coopération (M. Boutmans) – juillet 2000 • Chambre des représentants de Belgique, Note de politique générale du Ministre de la coopération au développement pour l'année budgétaire 2004 (M. Verwilghen), 29 octobre 2003
• *Dialogue ouvert à propos de la politique de coopération, deux ans après...* (A. Geens) • *Oui, il y a encore de l'espoir* (E. Derycke) • *Annoncer la couleur* (R. Moreels)
• Algemene overeenkomst voor ontwikkelingssamenwerking tussen het koningkrijk België en de republiek Bolivia, oktober 1995
• Note stratégique Bolivie (juillet 2002)
• Note stratégique Bolivie (1998)
• Fiche-Bolivie DGB
• Actes de Commissions mixtes (décembre 1992 ; octobre 1995 ; mars 2000)
• Proposition de Programme indicatif de coopération (période 2005-2007) et documents de préparation
• Belgo-Boliviaanse samenwerking 1998-1999 Synthesenota
• Données financières sur la coopération belge en Bolivie
• Rapports annuels des attachés et chefs de section de la coopération en Bolivie

• Informations sur les allègements de dettes : - Bolivie - Overzicht van de verschillende schuldoperaties met DGOS - Arrangement particulier relatif à l'allègement partiel de la dette extérieure bolivienne avec le Royaume de Belgique et au financement de projets sociaux économiques prioritaires (signé le 17 avril 1989) avec opération de compensation (Fonds de développement) de 1989 à 1994 (Doc 1) - Overeenkomst ABOS – NDD Bolivie 200 miljoen BEF (Doc 2 en 4) - Echange de lettres en exécution de l'arrangement particulier du 9 novembre 1990 entre le Royaume de Belgique et la République de Bolivie (Doc 3) - Agreement between the Republic of Bolivia and the Office National du Ducroire – Belgium – the Partial debt relief of the External Debt of the Republic of Bolivia for BEF 500.000.000 (Doc. 5) - Overeenkomst A.B.O.S. – N.D.D. Bolivie – 163.616.648 BEF (Doc 6) - Agreement between the Republic of Bolivia and the Office National du Ducroire – Belgium – the Partial debt relief of the External Debt of the Republic of Bolivia for BEF 1.837.237.623 (Doc 7) - Overeenkomst A.B.O.S. – N.D.D. Schuldverlichting Bolivie – Club van Parijs DD. 24.01.92 (Doc 8, 9, 10)
• Informations au sujet des prêts d'Etat à Etat

Information sur le suivi et les évaluations des interventions (coopération bilatérale directe)

Ces documents sont disponibles auprès de S.04 (pour les rapports et dossiers complets, se renseigner auprès de D.1).

Intitulé de l'intervention	*Documents*
DDP - Plan quinquennal du « defensor del Pueblo »	- Convention spécifique du 13/11/2002 - Resumen Ejecutivo (La Paz – Bolivia 2001)
Amélioration et consolidation du fonctionnement de la « Controlaría General de la República de Bolivia » (CGR)	- Arrangement particulier du 09/09/1996 - DTF
PROMIC « Programme de développement rural intégral des bassins versants de la cordillère de Tunari» dans le département de Cochabamba	- Arrangement spécifique du 17/12/1999 - Programa manejo integral de cuencas (Prefectura Cochabamba – COSUDE – CTB – Municipios de Cercado y Vinto) « PROMIC »,
PRODISA « Proyecto de Desarrollo Rural Integral Ichilo-Sara » dans le département de Santa Cruz	- Convention spécifique du 21/03/2000
Amélioration de la navigabilité sur les rivières Ichilo et Mamore	-
Coopération dans le secteur de la santé	- Arrangement particulier pour le développement du système public de santé en Bolivie du 09/09/1996 - CHEMA (1999) Evaluation d'un programme bilatéral de santé « Gezondheidzorgen Bolivie » - AGCD - Escuela Andaluza de Salud (2001), Evaluación de la Cooperación Belga en

	Bolivia en materia de salud
PSRIS « Proyecto de Salud Rural en las provincias Ichilo y Sara » dans le département de Santa Cruz	- Echange de lettres du 14/05/1999 - Rapport final d'activités (2000-2003) - Evaluation du rapport final d'activités
Projet de Médecine Tropicale et de Santé Publique dans le département de Cochabamba et l'axe Ichilo-Mamore	- DTF (1996-2001) - Rapport final d'activités (1996-2002)
Système public local de Santé dans la ville de Santa Cruz (SILOS)	- Rapport final (1996-2001)
Centre National des Maladies Tropicales CENETROP (Santa Cruz)	- Rapport final d'activités (1996-2001)
Fonds destiné au financement d'études et de missions d'expertise technique	- Verslag Gebruik van Studiefonds – Bolivia – 1990 – 2005 - Analyse studiefondsen (tot 31/08/2004) Attaché dagen 2004
Fonds de contrevaleur	- Note réalisée par Lucas De Coninck sur la situation du Fonds de contrevaleur (07/06/2004) - Mision conjunta de evaluación externa, Agosto de 2002 - Bruno Kervyn, Mark Nieuwkerk, « Evaluación del Fondo de Desarrollo Campesino – Bolivia», AGCD, Octubre de 1996. - *Rapport de Ph. Gérard micro-crédits*
Balances des paiements	- 3 arrangements particuliers relatifs aux aides à la balance des paiements
	- COTA (1999) Evaluation du Programme de Micro-interventions (MIP) au Guatemala et en Bolivie

Information sur le suivi et les évaluations en matière de coopération bilatérale indirecte

Acteurs	***Intitulés documents***
VLIR	Midterm evaluation of the Institutional University Co-operation with the Universidad Mayor de San Simon ; Cochabamba, Bolivia *Final Report from the External Evaluation Commission – September 2001 – by Manuel Arrellano, Robert Brouwer, Frits Wils.*
Bolivia Centrum	5 Informe de evaluación : CASDEL, CEPROMIN, ISALP, SENTEC, IDAG. COTA (1998) Rapport d'évaluation du projet « Actions de substitution de la coca dans la province de Carrasco tropical en Bolivie » sur demande de l'AGCD

SOS Faim	- Lic. Hugo Rivas Guerra ; Lic. Rafael E. Rojas Lizarazú "LA EXPERIENCIA DE ONGS FINANCIERAS EN LA CONFORMACIÓN DE EMPRESAS, FFPs, REGULADAS EN BOLIVIA", *La Paz, 23 de noviembre de 2001* - Epifanio Martinez, Mark Nieuwkerk, « Evaluación del Programa de apoyo a Organizaciones económicas Campesinas (OECAs) en Bolivia », Versión Junio 2002
Broederlijk Delen	Javier Quisbert A. ; Ananie Bizimana Evaluación Komyuniti Programa Broederlijk Delen, 1998 – 2002, Evaluación del programa nacional BOLIVIA, Agosto 2001
Fos	- RED NACIONAL DE COMERCIALIZACION COMUNITARIA RENACC-BOLIVIA, *EVALUACION RELACC – ZONA SUR Y RENACC – BOLIVIA,* Elaborado por : Hector Luis Rojas Vaca – Cochabamba, Agusto de 2000 - *EVALUACION DE IMPACTO DE LA CORACA-AIQUILE, por Javier cabero Gandarias bajo encargo de FOS – Tarija, Febrero del 2000.*
Itinerans	Ann Herman, EVALUATIE ACTIEWERKING AMANS 3 April 2004, Juni 2004
Louvain Développement	Vincent Lefevre, Evaluation de la coordination régionale de Louvain-développement à La Paz, 22 février – 5 mars 2002

Autorités boliviennes

Documents
BOLIVIA Poverty Reduction Strategy (2001)
Unidad de Analisis de Politicas Sociales y Economicas
Instituto Nacional de Estadistica de Bolivia
Manual de Gestion del Convenio Interinstitutcional de Financiamiento - CIF para entidades ejecutoras - Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
Metodologías de Preparación y Evaluación de Proyectos -Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
Diez Años de Inversión Pública - Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
Secretaria Técnica de Diálogo, Diálogo Nacional 2003

Organisations internationales

Documents
Site de la délégation de la Commission européenne en Bolivie
Grupo del Banco Mundial Officina local en Bolivia

Bailleurs de fonds

Documents
IOB (2003), Results of international debt relief in Bolivia
BID - Programa de Apoyo a la descentralización desl sistema nacional de inversión Pública y financiamiento de la preinversión (SNIPPRE) - Prestamo 993-/SF-BO
Japan international cooperation Agency *JFY2000 COUTRY PROGRAM EVALUATION OF THE REPUBLIC OF BOLIVIA SUMMARY REPORT*
IOB (1998) Bolivia - Evaluación del Programa de Cooperación desarrollo de los Países Bajos con Bolivia
IOB, Evaluation of the Netherlands Development Programme with Bolivia
Canadian International development Programme Agency Bolivia Country Development Programming Framework 2003-2007
Ministry of Foreign Affairs Danida, “Evaluation Danish-Bolivian Development Cooperation”, 2002/2
DFID, “Bolivia Country Strategy Paper 2002” (UK)

ONG internationales – Divers

Documents
Coordination des ONG internationales en Bolivie
Liste d’ONG (avec lien vers sites)

Annexe 4

Note méthodologique pour les phases de structuration et d'analyse de terrain

Evaluation de la Coopération au Développement de la Belgique en Bolivie entre 1992 et 2004

Table de matières

1. Introduction.....*208*

2. Description du champ de l'évaluation, des thèmes et questions spécifiques.....*209*

2.1. La coopération bilatérale directe 209

2.2. La coopération bilatérale indirecte 212

3. Elaboration des critères d'évaluation majeures.....*222*

4. Canevas d'analyse globale de la coopération internationale belge en Bolivie 225

4.1. Analyse de la pertinence.....226

4.2. Analyse de la cohérence 227

4.3. Analyse de la performance des processus et procédures 227

5. Canevas d'analyse des prêts d'Etat à Etat, d'aide à la balance des paiements, des fonds de contre-valeur et des fonds d'étude.....*228*

5.1. Les prêts d'Etat à Etat 228

5.2. L'aide à la balance des paiements 229

5.3. Les fonds de contre-valeur 230

5.4. Le fonds d'étude.....230

5.5. Canevas d'analyse 231

5.5.1. Les prêts d'Etat à Etat 231

5.5.2. L'aide à la balance de paiements.....231

5.5.3. Les fonds de contre-valeur 232

5.5.4. Le fonds d'étude.....232

6. Canevas d'analyse des projets de la coopération bilatérale directe et indirecte.....*233*

6.1. Analyse de la pertinence des interventions 235

6.2. Analyse de la cohérence des interventions.....236

6.3. Analyse de la performance des processus de gestion du cycle de l'intervention 237

6.4. Analyse de l'efficacité et de la durabilité 238

6.4.1. Interventions déjà terminées.....238

6.4.2. Interventions en cours 239

6.5. Comparaison des actions des acteurs belges au niveau de l'UMSS.....240

7. Organisation pratique du travail.....*241*

7.1. Phase de structuration.....241

7.2. Phase d'analyse sur le terrain 242

1. Introduction

Cette note méthodologique a comme but principal de présenter la démarche pour la deuxième partie de la phase de structuration ainsi que pour l'analyse de terrain de l'évaluation. Elle constitue un des produits majeurs de la phase de préparation. Une fois acceptée par le Comité de pilotage, cette note servira de guide pour tous les experts impliqués dans l'évaluation.

Cette note est aussi rédigée afin de répondre à une des exigences du cahier spécial des charges, mentionnée à la page 20 de celui-ci :

La note (méthodologique) comprendra :

- *L'analyse de la logique qui sous-tend la programmation belge en Bolivie entre 1992 et 2002*
- *La précision des questions d'efficacité relatives aux différents secteurs d'intervention*
- *L'identification des critères de jugement qui seront utilisés pour l'évaluation*
- *Les méthodes et le plan de collectes des informations et données*
- *Le canevas d'analyse proposé*

Ce document a pour but de répondre aux exigences 2 à 5 mentionnées ci-dessus ; le premier point sera traité dans un document séparé.

La note est structurée de la façon suivante :

- Le chapitre 2 présente un rappel du cadre global de l'évaluation de la coopération au développement de la Belgique en Bolivie. Il s'agit ici essentiellement d'une présentation du champ d'évaluation, ainsi que des questions et points spécifiques à traiter, à laquelle nous avons ajouté quelques réflexions importantes devant guider notre démarche.

- Le chapitre 3 élabore les notions (critères) clés de l'évaluation. Elles ont été élaborées afin de garantir que chaque acteur concerné par l'évaluation les comprenne de la même façon. Cette élaboration facilite évidemment le développement de la démarche évaluative dans les chapitres suivants.

- Le chapitre 4 présente l'approche d'analyse au niveau global, c.à.d. le niveau de la coopération internationale belge en Bolivie dans sa totalité. Il s'agit ici de la façon selon laquelle la politique et les priorités de cette coopération ont été définies.

- Le chapitre 5 présente l'approche d'analyse au niveau de l'aide à la balance de paiements, des fonds de contre-valeur, des prêts d'Etat à Etat, ainsi que du fonds d'études. Il part d'une description succincte de chacun de ces instruments avant de présenter les critères de jugement, indicateurs et sources/moyens de vérification qui seront utilisés.

- Le chapitre 6 présente en détail un canevas d'analyse des projets et programmes de la coopération bilatérale directe et indirecte. Etant donné le nombre important d'experts associés à ce travail, nous avons préféré de développer en détail la démarche, afin de garantir sa rigueur méthodologique, ainsi que la similarité d'approche de chaque équipe d'évaluation d'un projet.

- Le chapitre 7 décrit l'organisation pratique de la suite de la phase de structuration et surtout de la phase d'analyse de terrain, prévue pour la période fin février – début avril 2005.

2. Description du champ de l'évaluation, des thèmes et questions spécifiques

Les termes de référence décrivent le champ d'évaluation, ainsi que ses thèmes et questions spécifiques dans les chapitres 3 et 4 (pages 15-19) et font à cet effet une distinction entre la coopération bilatérale directe et indirecte que nous continuons à appliquer ci-dessous (chapitres 2.1. et 2.2. respectivement). Chaque fois, nous présentons d'abord le texte des termes de référence (*en italique*), puis suivent des commentaires de notre part (en encadré) qui fournissent des éléments directeurs pour la mise en œuvre de l'analyse.

2.1. La coopération bilatérale directe

L'évaluation de la coopération bilatérale directe portera sur :

*1. **La pertinence de la définition de la politique et des priorités** de la coopération internationale de la Belgique en Bolivie. Celles-ci ont été définies dans le cadre des Commissions mixtes. L'évaluation couvrira les programmes définis dans les Commissions mixtes de 1992, de 1995 et de 2000.*

La politique et les priorités de la coopération internationale belge en Bolivie sont-elles adéquates par rapport aux situations, besoins et problèmes auxquels elles visent à répondre ?

a) Pertinence par rapport aux besoins et priorités des populations locales / partenaires locaux et cohérence par rapport aux objectifs poursuivis par les autorités boliviennes (prenant en compte le PRSP, la loi sur la participation populaire, la loi sur la décentralisation,…) ;
b) Pertinence quant à l'opportunité d'entreprendre les interventions et de choisir les instruments appropriés de mise en œuvre en fonction du moment et du contexte ;
c) Cohérence par rapport aux orientations générales de la politique de coopération au développement prises par la Belgique au cours de la période ;
d) Cohérence avec les efforts réalisés par d'autres acteurs (tels que les autres donateurs) visant à répondre à ces mêmes besoins et problèmes.

L'évaluation appréciera la manière dont la politique et les priorités ont été définies (compréhension du contexte local, analyse des problèmes, utilisation des processus participatifs, formulation des programmes et des objectifs visés, influence des relations belgo-boliviennes, allocation des ressources, prise en compte de leçons et expériences précédentes, innovations, expertise existante / valeur ajoutée de la Belgique, analyse des risques, utilisation de la note stratégique Bolivie comme cadre de référence).

Ce point démarrera avec une analyse de la politique de la coopération belge *dans sa globalité* qui fournira le cadre pour une analyse plus spécifique au niveau de l'aide non-projets, ainsi qu'au niveau des projets et programmes.
Ensuite, il sera très important, pour chaque évaluateur de projets/programmes de coopération directe, de prendre connaissance d'abord du cadre global de la coopération entre la Belgique et la Bolivie et des résultats de l'analyse à ce niveau (voir note de travail interne sur l'historique et le contexte de la coopération). Quelques autres documents sur le cadre global de la coopération au développement en Bolivie, à étudier par chaque évaluateur, assureront une bonne compréhension du contexte local.

2. La ***performance des processus de consultation, de planification, de décision, d'exécution et de suivi*** *des interventions de coopération bilatérale directe. Cette appréciation vise les aspects institutionnels de la coopération et en particulier l'intervention et la responsabilité de chacun des acteurs impliqués dans la coopération bilatérale directe en Bolivie. L'évaluation couvrira notamment les mécanismes des commissions mixtes, ainsi que l'utilisation des instruments tels que la régie et la co-gestion.*

Les procédures / processus de consultation, de planification, de décision, d'exécution et de suivi de la programmation sont-ils performants ?

a) Définition claire, compréhension et acceptation des responsabilités de chacun dans ces procédures / processus ;
b) Participation adéquate des partenaires locaux et des bénéficiaires des interventions dans ces procédures / processus ;
c) Ces procédures / processus permettent-ils une orientation claire de l'aide apporté par la Belgique et une définition pertinente des interventions ?
d) Ces procédures / processus facilitent-ils la réalisation des interventions et l'atteinte des objectifs ?

L'évaluation appréciera ces procédures / processus dans le cadre de la définition d'une programmation (résultant de la Commission mixte 2000) et dans le cadre d'une sélection d'interventions. Cette partie de l'évaluation vise à cibler les aspects institutionnels de la coopération.

Ce deuxième point concerne aussi bien une *analyse globale* des procédures et processus (aspects institutionnels liés à la Commission Mixte, rôle des différent intervenants au niveau global, etc.) qu'une *analyse au niveau des projets et programmes* et des autres instruments d'intervention.
L'analyse globale est surtout de nature qualitative et intimement liée à l'analyse de la politique et des priorités de la coopération belge (cf. point 1. ci-dessus)
Cette analyse globale servira de cadre de référence pour l'analyse au niveau des projets et programmes qui concerne les projets récents (qui ont démarré après 2000), de la programmation résultant de la Commission Mixte de 2000. A cet effet, les évaluateurs concernés devront consulter la note de travail interne qui résumera, entre autres, les résultats préliminaire de l'analyse globale.

*3. **L'impact des interventions** : l'évaluation de l'impact portera essentiellement sur interventions mises en œuvre au cours de la période 1992-2004.*
L'évaluation appréciera les impacts des interventions financées dans les principaux secteurs suivants : les systèmes de santé, le transport par voie d'eau, le développement rural, le soutien au gouvernement et à la société civile. … L'évaluation tentera de dégager les facteurs de succès de la coopération bilatérale directe dans chacun de ces secteurs. L'analyse de ces interventions nécessitera des investigations sur le terrain plus ou moins approfondies en fonction des informations disponibles. Le bureau d'études pourra s'appuyer sur des évaluations existantes.
Quel est l'impact produit par les interventions de la coopération belge en Bolivie qui se sont déroulées au cours des années 1992 à 2004 dans les quatre secteurs visés?

a) Peut-on identifier un effet durable des interventions (effets visés par les interventions et effets non anticipés) ?
b) Y a-t-il appropriation par les bénéficiaires (autorités locales, structures appuyées, population visée) des résultats des interventions de la coopération belge ?

Des questions d'évaluation spécifiques seront formulées pour chaque grand domaine d'intervention sur base d'une analyse de la logique d'intervention. Les analyses seront structurées en fonction des quatre secteurs d'intervention.

Là où cela s'avère pertinent, le bureau d'études intégrera des questions transversales en matière de genre, environnement et économie sociale.

Les termes de référence sont clairs sur ce point d'analyse d'impact, efficacité et durabilité. Ils ne demandent l'analyse d'impact/d'efficacité que dans sa relation avec la durabilité (cf. 4.1. et 4.2.). Notre interprétation est que, au niveau de chaque intervention, on se concentrera sur le principal résultat atteint (ou envisagé) au niveau de l'intervention. Utilisant la terminologie du cadre logique, il sera surtout question :

- d'analyser le niveau de réalisation de l'objectif spécifique (qui engendre l'objectif principal de l'intervention et le bénéfice majeur pour la population cible) ;
- de chercher des indications sur la contribution de l'objectif spécifique aux objectifs globaux (=indications d'impact) ;

- de donner, si le temps le permet, quelques indications sur les résultats (outputs) devant permettre la réalisation de l'objectif spécifique ; ceci sera bien nécessaire/possible pour les interventions en cours, mais il le sera moins pour les interventions terminées.

Ceci dit, dans notre discussion avec le Service Evaluation Spéciale au moment de la modification de notre offre initiale, il a été souligné de nous limiter essentiellement, au niveau de l'analyse des projets et programme comme au niveau de l'analyse des autres formes d'appui, à l'analyse de la pertinence des décisions prises. Il est évident qu'une démarche pareille ne nous permettra pas d'analyser de façon approfondie l'impact et la durabilité des projets en question. Il sera cependant bien possible de faire des constats à ces niveaux, qui seront inclus dans les rapports, tout en indiquant la limite de la démarche.

2.2. La coopération bilatérale indirecte

L'évaluation portera sur ***la pertinence et l'impact de la coopération bilatérale indirecte****. Elle examinera une* ***sélection d'interventions*** *réalisées par les acteurs de la coopération bilatérale indirecte incluant les ONG, la coopération universitaire et les autres aides indirectes. Elle tentera de dégager les facteurs de succès des projets de coopération bilatérale indirecte dans les secteurs/domaines suivants :*

- *Santé*
- *Agriculture et développement rural*
- *Développement communautaire*

En analysant parallèlement les projets de la coopération bilatérale directe et ceux de la coopération indirecte dans un même secteur (exemple : santé et développement rural), elle visera à identifier les spécificités relatives des deux canaux de coopération et leurs facteurs de succès.

Pertinence et cohérence

La définition des interventions de la coopération bilatérale indirecte en Bolivie est-elle pertinente et cohérente par rapport aux situations, besoins et problèmes auxquels elles visent à répondre ?

a) *Pertinence par rapport aux besoins et priorités des populations locales / partenaires locaux ;*
b) *Cohérence avec les efforts réalisés par d'autres acteurs visant à répondre à ces mêmes besoins et problèmes.*

Le bureau d'études émettra une opinion sur l'opportunité de développer davantage de cohérence et de complémentarités entre les activités de la coopération bilatérale directe et la coopération bilatérale indirecte.

Efficacité - Durabilité

Quel est l'impact produit par les interventions de la coopération bilatérale indirecte en Bolivie qui se sont déroulées au cours des années 1992 à 2004 dans les trois secteurs visés?

a) *Y a-t-il un effet durable des interventions (effets visés par les interventions et effets non anticipés) ?*
b) *Dans quelle mesure y a-t-il appropriation des résultats des interventions par les acteurs locaux ?*

Il est clair que l'analyse au niveau de la coopération bilatérale indirecte est moins exhaustive que celle de l'évaluation de la coopération bilatérale directe, même si elle est très similaire. Comme c'était le cas pour la coopération directe, la priorité se situe au niveau de l'analyse de la pertinence, tandis que les évaluateurs feront des efforts à formuler des constats sur l'efficacité et la durabilité là où cela est possible, tout en indiquant les limites de leur démarche et constats. En outre, il est espéré que l'évaluation fournira des indications sur la spécificité (valeur ajoutée spécifique) de la coopération indirecte et sur les possibilités de développer davantage de cohérence et de complémentarités entre la coopération directe et indirecte. Le fait que l'évaluation des projets de la coopération bilatérale indirecte sera faite par les évaluateurs que sont impliqués dans l'évaluation de la coopération bilatérale directe, constitue un avantage à cet égard.

Il est également important de signaler que l'analyse de la coopération indirecte contient l'analyse d'un nombre d'études de cas qui ne permettront pas de tirer des conclusions générales sur la coopération indirecte belge en Bolivie mais qui peuvent mettre en évidence des aspects qualitatifs de celle-ci.

Finalement, le comité de pilotage a identifié une série de points d'attention pour l'évaluation de la coopération universitaire et APEFE, qui portent sur la comparaison des différentes actions au sein de l'UMSS de Cochabamba (cf. chapitre 5.5. pour plus de détails).

3. Elaboration des critères d'évaluation majeures

Dans les termes de référence sont mentionnés une série de critères d'évaluation qui sont utilisés couramment dans les évaluations. Nous les élaborons ci-dessous afin de garantir que chacun(e) les comprenne de la même façon. Soulignons que nous ne voulons en aucun cas provoquer une discussion sur les concepts-mêmes ; il s'agit par contre de se mettre d'accord, de façon pragmatique, sur une définition de travail qui servira de référence pour cette évaluation. Nous prenons le document suivant de l'OECD comme référence majeure: Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestions axée sur les résultats (www/oecd.org/dac/evaluation). En outre, il est clair que cette élaboration contribuera à constituer la base pour le travail d'opérationalisation dans les chapitres 4 à 6.

Pertinence

Mesure selon laquelle les objectifs de l'action de développement correspondent aux attentes des bénéficiaires, aux besoins du pays, aux priorités globales, aux politiques des partenaires et des bailleurs de fonds.

Remarque : rétrospectivement, la question de la pertinence consiste souvent à s'interroger sur le fait de savoir si les objectifs de l'action ou sa conception sont encore appropriés compte tenu de l'évolution du contexte.

Il est clair que les termes de référence utilisent ce critère de pertinence d'une façon qui correspond à la définition ci-dessus.

En outre, elles mettent en évidence la nécessité d'utiliser ce critère tout en tenant compte *'du moment et du contexte'*. Il s'agit ici d'une nuance importante dans la mesure où une partie des interventions à évaluer ont été définies et mises en œuvre dans les années '90.

Cohérence

Le glossaire de l'OECD n'inclut pas le critère de 'cohérence' dans sa liste. Le guide d'évaluation du DG Budget (Commission Européenne) donne la définition suivante : *le degré dans lequel la logique d'intervention et l'intervention-même ne sont pas contradictoires par rapport à d'autres interventions avec des objectifs similaires (the extent to which the intervention logic is non-contradictory/the intervention does not contradict other interventions with similar objectives).*

Notons que les termes de référence, outre la cohérence 'horizontale' incluse dans la définition du DG Budget, vise aussi – au moins pour la coopération bilatérale directe - une cohérence 'verticale' dans la mesure où les évaluateurs sont demandés *'d'analyser la cohérence des interventions par rapport aux orientations générales de la politique de coopération au développement prises par la Belgique au cours de la période'* (p. 17).
Nous pensons aussi qu'il faut élargir le critère avec une dimension 'positive' tout en soulignant le besoin d'harmonisation et de complémentarité des interventions dans le même domaine. Dans ce cas-là, il ne s'agit pas uniquement d'éviter des contradictions, mais de rechercher pro-activement des synergies.

Performance

Mesure selon laquelle l'action de développement, ou un partenaire, opère selon des critères, des normes, des orientations spécifiques, ou obtient des résultats conformes aux objectifs affichés ou planifiés.

Les termes de référence, comme la définition, mettent l'accent sur les aspects de processus (définition claire des procédures, acceptation des responsabilités, participation des partenaires, …) comme sur le résultat final (facilitation de l'atteinte des objectifs des interventions). L'analyse des résultats finaux est évidemment reprise au niveau de l'analyse de l'impact et de la durabilité.

Impact

Effets à long terme, positifs et négatifs, primaires et secondaires, induits par une action de développement, directement ou non, intentionnellement ou non.

L'analyse des impacts n'est pas une priorité pour cette évaluation, étant donné le temps limité dont disposent les évaluateurs. Il est cependant demandé aux évaluateurs d'être attentifs aux effets qu'ont produits les interventions à évaluer. Soulignons qu'il s'agit ici, comme l'indique la définition, *d'impacts positifs et négatifs, primaires et secondaires, induits par une action de développement, directement ou non, intentionnellement ou non.*
Soulignons également que les impacts constatés doivent être attribuables à l'intervention évaluée et que le temps dont disposeront les évaluateurs ne permettra généralement pas de valider l'existence de ce lien direct entre intervention et effets.

Durabilité

Probabilité d'obtenir des bénéfices sur le long terme. Situation par laquelle les avantages nets sont susceptibles de résister aux risques.

Soulignons, comme le font les termes de référence, qu'il s'agit de la continuité *des bénéfices* et pas nécessairement de la continuité de l'intervention même. Comme c'est le cas pour l'analyse de l'impact, l'analyse de la durabilité n'est pas d'une priorité dans cette évaluation.
Les termes de référence mettent fortement l'accent sur le degré d'appropriation comme facteur important de la durabilité. Ce facteur est en effet important dans l'analyse de la durabilité (a côté d'autres facteurs, cf. chapitres 4 et 5) et peut aussi être lié aux 'procédures et processus' qui constituent un point d'attention important dans cette évaluation.
Nous voulons aussi attirer l'attention sur la difficulté méthodologique qu'entraîne l'évaluation de la durabilité des effets d'interventions en cours. Dans ce cas, il s'agit d'émettre des avis et des jugements sur des évènements futurs : il faudra estimer un niveau de bénéfices futurs et juger les facteurs qui l'influenceront. Par contre, analyser si les conditions ont été poursuivies pour atteindre une durabilité, est bien possible.
Finalement, les différents acteurs peuvent avoir des idées différentes sur les bénéfices atteints: ce qui est hautement apprécié par un acteur, ne l'est pas nécessairement par l'autre.

Efficacité

Mesure selon laquelle les objectifs de l'action de développement ont été atteints, ou sont en train de l'être, compte tenu de leur importance relative.

L'analyse de l'efficacité (appréciation des effets des interventions) sera faite dans la mesure du possible et l'efficacité sera surtout traitée en relation avec l'analyse de la durabilité (il faut en effet connaître les bénéfices atteints avant qu'on puisse se prononcer sur leur durabilité).

4. Canevas d'analyse globale de la coopération internationale belge en Bolivie

Ce chapitre présente le canevas d'analyse globale de la coopération belge en Bolivie. Il s'occupe de l'opérationalisation des critères d'évaluation majeurs de cette évaluation – pertinence, cohérence, performance des procédures et processus – au niveau des *processus globaux* que connaît chaque coopération internationale. Le champs d'analyse concerne la coopération bilatérale *directe*, la coopération bilatérale indirecte étant l'objet d'une multitude d'acteurs ayant leurs propres politiques et démarches.

Les tableaux aux pages suivantes présentent le résultat du travail d'opérationnalisation, qui couvre les périodes suivantes :

- la période 1992 – 2004 pour l'analyse des critères de pertinence et cohérence ;
- la période 2000 – 2004 (après la Commission Mixte de 2000) pour l'analyse de la performance des procédures et processus.

4.1. Analyse de la pertinence

Critères de jugement et indicateurs	Sources de vérification
1.1. Mesure dans laquelle la coopération internationale belge en Bolivie dans la définition de sa stratégie de coopération: 1. a tenu compte des grandes paradigmes de la coopération internationale 2. a tenu compte des politiques de développement issues des autorités politiques belges 3. a tenu compte des résultats de l'ETPA (1996) et de l'EBRP (2001) 4. a tenu compte des priorités boliviennes (dans le champs large du développement) 5. s'est associée aux mécanismes institutionnels , en vigueur dans le pays, de définition de la politique de développement: a. SIPCI (1987-1993) b. SIPFE (1993-1997) c. VIPFE (1998-2004)	• Etude de documents de politique de la coopération internationale belge en Bolivie • Etude de documents de politique et des mécanismes de développement en Bolivie • Interviews avec des personnes ressources clés
1.2. Mesure dans laquelle la politique et la pratique de coopération internationale belge en Bolivie : 1. a un caractère non-lié 2. est inséré dans le budget de l'état bolivien 3. est flexible (capable de s'adapter au cas où le contexte bolivien change/exige des modifications) 4. est prévisible (donne des indications sûres sur les montants à dispenser, les secteurs, etc.) : pluri-annualité 5. respecte ses engagements 6. se caractérise (oui ou non) par des conditionalités (nombre et respect) 7. ne provoque pas des retards à cause de l'incapacité des institutions boliviennes à respecter les conditions	
1.3. Mesure dans laquelle la coopération internationale belge en Bolivie: 1. a contribué aux débats clés sur le développement du pays 2. a promu des innovations pertinentes pour la coopération dans le pays	
1.4. Mesure dans laquelle la coopération internationale belge en Bolivie a tenu compte, dans le choix de ses domaines de coopération, des domaines d'expertise de la Belgique utiles pour le développement de la Bolivie	

4.2. Analyse de la cohérence

Critères de jugement et indicateurs	Sources de vérification
2.1. Mesure dans laquelle la coopération internationale belge en Bolivie a poursuivi une harmonisation et complémentarité de ses interventions avec celles des autres bailleurs (bilatéraux, multilatéraux, institutions de Bretton Woods, …): 1. de façon passive, c.à.d. en évitant des chevauchements p.ex., 2. de façon active, en promouvant des échanges, etc.	• Etude de documents de politique de la coopération internationale belge en Bolivie • Interviews avec des personnes ressources clés (boliviennes et représentants d'autres bailleurs)
2.2. Mesure dans laquelle la coopération internationale belge en Bolivie cherche une harmonisation et complémentarité entre les différents acteurs de la coopération belge	• Interviews avec des personnes ressources clés (boliviennes et représentants des acteurs belges)

4.3. Analyse de la performance des processus et procédures

Critères de jugement et indicateurs	Sources de vérification
3.1. Mesure dans laquelle la coopération internationale belge en Bolivie a adopté des mécanismes de planification et gestion stratégiques de la coopération qui répondent aux normes internationales en vigueur : 1. Qualité du processus de dialogue politique (niveau d'implication des différents acteurs, qualité de la préparation des différentes étapes, ….) 2. Efficacité du processus de mise en œuvre de la stratégie de coopération : a. Respect des engagements pris lors des Commissions Mixtes b. Durée de mise en œuvre des décisions prises lors des Commissions Mixtes c. Qualité de participation des acteurs clés et des mécanismes de coordination 3. Efficacité des procédures : a. Conditions financières spécifiques : ouverture de comptes spéciaux, contrôle, etc. b. Type d'unité de gestion des projets : unité de gestion autonome ou institution publique c. Conditions préalables à l'utilisation des ressources d. Type de passation des marchés : celui du donneur ou du récepteur ? e. Méthode de décaissement : remboursement ou pré-financement. f. Durée entre l'approbation et le décaissement g. Alignement sur les procédures/normes boliviennes (par ex. pour la passation des marchés)?	• Etudes de documents de planification et gestion de la coopération (en Belgique, en Bolivie) • Interviews de personnes ressources clés

5. Canevas d'analyse des prêts d'Etat à Etat, d'aide à la balance des paiements, des fonds de contre-valeur et des fonds d'étude

Un canevas distinct d'analyse se justifie pour ces 4 formes de coopération dans la mesures où elles échappent au cycle habituel des interventions du bilatéral direct (cycle PRIMA).

Ci-après, chaque forme d'aide financière sera brièvement présentée ; par la suite (point 4.5.) on présentera un tableau synthétique du canevas d'analyse.

5.1. Les prêts d'Etat à Etat

Selon les termes de référence, l'évaluation comprendra les prêts d'Etat à Etat de 1977 à 1983 pour construire la raffinerie métallique polyvalente de Karachipampa. Ces prêts se situent donc en dehors de la période évaluée, mais il est demandé d'étudier les processus ayant abouti au financement de cette raffinerie.

La Bolivie n'a pas bénéficié de prêts d'Etat à Etat pendant la période 1992 – 2004 et les dernières dettes boliviennes liées à des prêts de ce type ont été annulées en novembre 2002. Parallèlement aux prêts pour Karachipampa qui sont de l'ordre de 376,5 millions de BEF (9,34. €), ce projet a bénéficié, en ce qui concerne la Belgique, de prêts commerciaux de l'ordre de 855 m. BEF (21,19 m. €) dont 92% étaient garantis par le Ducroire. La presque totalité de cette dette a été annulée en 1992 et en 1995, la Bolivie (la Banque Centrale de Bolivie, BCB) ayant payé environ 2,6% de la dette totale, tandis que l'AGCD remboursait au Ducroire la totalité de la partie garantie de la dette, mais à une fraction de sa valeur faciale.
Donc, au total, le seul projet Karachipampa aurait bénéficié, de la part de la Belgique, de remises de dette de l'ordre de 1.282,6 m. BEF en valeur courante, soit 31,79 m. €, soit plus de 15% de toute l'aide publique bilatérale belge à la Bolivie sur la période 1992-2004. L'importance de ces montants peut justifier cette étude de cas.

Etant donné le poids des opérations de remise de dette dans le total de l'aide belge, et le fait que ces opérations ne passent pas par le mécanisme des commissions mixtes, il faudra aussi s'interroger sur la politique belge en la matière vis-à-vis de la Bolivie (coordination avec le club de Paris, existence d'un agenda propre de remise de dette, possible confusion entre coopération au développement et promotion des exportations, justification de la création de fonds de contre-valeur et de leur utilisation prévue à partir d'opérations de remise de dette). Ce point important tombe cependant en dehors du cadre de cette évaluation.

Une note de quelques pages (document interne) sur Karachipampa et les processus liés aux prêts d'Etat à Etat sera disponible et soumise au S.04 le 10 février afin de déterminer la suite de l'évaluation de ce point.

5.2. L'aide à la balance des paiements

Les aides à la balance des paiements sont moins importantes dans la coopération avec la Bolivie puisque les trois opérations exécutées entre 92 et 2001 totalisent 10,35m. Euro, soit 5% de l'aide publique bilatérale belge de 92 à 2004.
On remarquera que la première opération (5m. Euro) constituait de l'aide liée à 100% (obligation de dédier la totalité des devises reçues par la Bolivie à l'achat de produits importés de Belgique), que pour la 2ème opération (2,4m. Euro), 75% des fonds étaient de l'aide liée tandis que les 25% restant devaient servir à des importations d'Amérique du Sud ou d'Europe (excluant donc l'Amérique du Nord et le reste du monde !), tandis que la 3ème opération (3m. Euro) consistait en l'achat de vaccins sur le marché international et n'était pas conçue comme de l'aide liée.
On remarquera aussi que les 2 premières opérations ont donné lieu à la constitution de fonds de contrepartie (cf. 4.3.).

En principe, un programme « d'aide à la balance des paiements » se justifie dans un marché des change non libre, quand les devises disponibles constituent une sérieuse restriction au développement dans la mesure où elles limitent les importations de biens de consommation essentiels et de biens d'équipement. C'est surtout le cas quand le pays bénéficiaire connaît un déficit à court terme de sa balance des paiements.
Le principe fondamental consiste à mettre à disposition de la Banque Centrale de Bolivie (BCB) un fonds en devises destiné à financer des importations de Belgique (aide liée) ou de n'importe où (aide non liée).
Dans un système de contrôle des changes, la BCB vendra des BEF (ou des $) aux importateurs qui en font la demande et sont habilités, et déposera la contrepartie en Bolivianos de ces vente sur un compte spécial cogéré avec la représentation locale de la coopération belge, destiné à financer des actions de développement, et selon des procédures définies de commun accord (le « comité operativo »).

La 3ème opération est différente dans la mesure où elle finance l'achat de vaccins par le Ministère de la Santé, sans fonds de contre-valeur.
En vertu du principe de fongibilité de la monnaie (une aide pour importer des vaccins peut « libérer » des devises pour importer, par exemple, des armes), une aide requiert un certain degré de confiance mutuelle, une transparence dans la gestion des affaires publiques et au moins une acceptation de la part de la Belgique de la politique bolivienne en matière de développement.
D'autre part, actuellement, il serait plus exact de parler « d'aide au budget de l'état », puisque la Bolivie a adopté en 1999 un système de change libre à tel point que les Boliviens justifient maintenant le besoin de ces programmes par le déficit des finances publiques et pas par le déficit de la balance des paiements.

Dans le cas de l'aide liée, ces opérations peuvent être affectées par des situations non concurrentielles et des distorsions de prix (des exportateurs belges ayant un accès privilégié au marché bolivien en profiteraient pour augmenter leurs prix). Cependant il est extrêmement difficile de mesurer ces effets.

Les impacts de ces opérations seront ceux des actions financées par les fonds de contre-valeur. Dans le cas de la 3ème opération consacrée à l'achat de vaccins, l'impact est lié à une augmentation de la disponibilité de vaccins pour le Ministère de

la Santé et à la levée d'une contrainte budgétaire. L'analyse de ces impacts tombe en dehors du cadre de cette évaluation.

5.3. Les fonds de contre-valeur

Les fonds de contre-valeur (ou de contrepartie) ne proviennent pas seulement des programmes d'aide à la balance des paiements. Ils peuvent venir aussi d'un allègement ou d'une remise de dette, d'une aide alimentaire, en fertilisants, etc.

Dans la pratique belge ces fonds sont cogérés entre les partenaires belge et bolivien en respectant le principe de responsabilité partagée définie par la Convention générale de coopération de 1995 entre les 2 pays. Toutefois, comme les aides aux programmes et projets, il s'agit en quelque sorte d'une débudgétisation d'une partie de la politique sociale de l'état. Ceci peut éventuellement entraîner des problèmes de viabilité si les coûts récurrents post projet (frais de fonctionnement…) ne sont pas prévus dans les budgets locaux (ou sont trop lourds pour eux !).

5.4. Le fonds d'étude

Ce fonds a servi surtout au financement d'études et de missions d'expertise technique portant sur des projets en préparation ou en cours de réalisation. L'installation du fonds date de 1992 et il continue à fonctionner jusque maintenant. L'alimentation de ce fonds d'étude s'est effectuée à hauteur de 1.669.314 Euro durant la période 1992-2002.

Cette évaluation concernera surtout une analyse de sa pertinence et du degré de réalisation des objectifs du fonds dans sa globalité.

5.5. Canevas d'analyse

5.5.1. Les prêts d'Etat à Etat

Critères de jugement	Indicateurs	Sources/moyens de collecte de l'information
1. Pertinence des *critères* d'approbation des prêts (Karachipampa)	1.1. Existence de critères clairs devant permettre l'approbation de prêts	• Interviews des acteurs • Rapport de la commission parlementaire de 1996 • Arrangements spécifiques des prêts • Textes légaux (?)
2. Qualité du *mécanisme* d'approbation du prêt et de sa mise en oeuvre (Karachipampa)	2.1. Transparence du mécanisme de prise de décision 2.2. Qualité des arguments/raisons qui ont conduit à l'octroi du prêt 2.3. Qualité du processus de l'octroi et du recouvrement du crédit (mixte)	• Interviews des acteurs • Arrangements spécifiques des prêts • Analyse de documents (archives du Ministère de Finance – problème d'accessibilité ! ! ! !) • Analyse des archives du Ducroire (faisabilité ? ? ? ?)
3. Qualité des critères et mécanisme *actuels* d'approbation de prêts	3.1. Existence de critères clairs et pertinents à la lumière des 'bonnes pratiques internationales' actuelles 3.2. Existence et respect de procédures claires et transparentes	• Interviews des acteurs et des experts internationaux • Textes légaux

5.5.2. L'aide à la balance de paiements

Critères de jugement	Indicateurs	Sources/moyens de collecte de l'information
1. Pertinence de la politique d'aide à la balance de paiements par rapport à la situation économique	Situation économique de la Bolivie au moment de l'octroi de l'aide : 1.1. Etat et fonctionnement de la balance de paiements (déficit à court terme) 1.2. Existence d'un système de contrôle de changes	• Comptes macroéconomiques • Législation, cadre légal • Rapport de la BCB
2. Respect de principes de responsabilité partagée, de transparence et d'acceptation des politiques	2.1. Manifestation, dans les accords entre les pays, des principes de responsabilité partagée, de transparence et d'acceptation des politiques	• Accord global de coopération • Accords spécifiques

5.5.3. Les fonds de contre-valeur

Critères de jugement	Indicateurs	Sources/moyens de collecte de l'information
1. Utilité (pour le développement) des interventions financées	1.1. Type et objectifs d'interventions financées (devant répondre aux besoins et priorités du pays)	• Interview des acteurs • Liste et description des interventions • Rapport d'évaluation des interventions
2. Respect de principes de responsabilité partagée, de transparence et d'acceptation des politiques	2.1. Manifestation, dans la gestion des fonds, des principes de responsabilité partagée, de transparence et d'acceptation des politiques	• Interview des acteurs

5.5.4. Le fonds d'étude

Critères de jugement	Indicateurs	Sources/moyens de collecte de l'information
1. Utilité (pour le développement) des études financées	1.1. Type et objectifs des études financées (devant permettre la préparation ou mise en oeuvre d'initiatives répondant aux besoins et priorités du pays)	• Liste des études financées • Interview des acteurs
2. Pertinence du mécanisme du fonds d'étude	2.1. Degré de souplesse et rapidité dans l'utilisation du fond 2.2. Application des principes de responsabilité partagée, de transparence et d'acceptation des politiques 2.3. Niveau de pro-activité et d'innovation dans le choix des études à financer	• Liste des études financées • Interview des acteurs

6. Canevas d'analyse des projets de la coopération bilatérale directe et indirecte

Etant donné le nombre important d'experts associés à ce travail, nous avons préféré développer en détail la démarche pour l'analyse des projets de la coopération bilatérale directe et indirecte, afin de garantir sa rigueur méthodologique, ainsi que la similarité d'approche de chaque équipe.

Concrètement il s'agit de l'analyse de :

- 9 projets de coopération bilatérale directe dans 4 secteurs (santé, développement rural, transport, appui aux autorités publiques et à la société civile) ;

- 8 actions de coopération bilatérale indirecte appuyées par des ONG belges (ces actions ont été sélectionnées lors de la réunion du comité de pilotage du 17 décembre 2004) ;

- l'appui par le biais de la coopération universitaire (VlIR et CIUF) et l'APEFE auprès de l'Université Mayor San Simon de Cochabamba. Outre les questions et points spécifiques qui sont d'application pour toute la coopération bilatérale indirecte, le comité de pilotage du 17/12/04 a ajouté quelques points d'attention supplémentaires (cf. ci-dessous, point 5.5.).

Considérant que les thèmes, questions et points spécifiques de l'évaluation se chevauchent pour une bonne partie pour l'analyse des projets et programmes de la coopération directe et indirecte et que les évaluateurs s'engageront quasiment tou(te)s concerné(e)s dans l'évaluation de ces deux types de projets, nous avons opté pour l'élaboration d'un cadre d'analyse commun, tout en indiquant, si nécessaire, les points spécifiques pour chaque type de coopération.

Nous avons préféré de faire le cadre d'analyse sous forme de tableau :

- La première colonne propose *les critères de jugement*, un critère de jugement étant une dimension du succès ou du mérite de l'intervention évaluée, qui est utilisée afin de formuler un jugement de valeur sur cette intervention. Les critères élaborés par la suite sont liés à ceux présentés dans le chapitre 3 (pertinence, cohérence, performance des procédures et processus, et durabilité).

- La deuxième colonne propose *les indicateurs* liés à ces critères de jugement, un indicateur étant une caractéristique ou un attribut qui donne un moyen simple et fiable pour mesurer ou décrire un changement (une performance) au niveau d'une intervention (ce changement peut se situer à des niveaux différents : un impact, un résultat, une activité, un input).

- La troisième colonne propose *les sources d'information* qui indiquent comment et où trouver l'information sur les indicateurs et critères de jugement.

- La quatrième colonne indique *le type d'intervention concerné* : la coopération bilatérale directe (CD) et/ou la coopération bilatérale indirecte (ID).

6.1. Analyse de la pertinence des interventions

Critères de jugement	Indicateurs	Sources/moyens de collecte de l'information	CD/CI
1. La conception de l'intervention intègre explicitement les priorités et principes de la politique de la coopération internationale de la Belgique en Bolivie	1.1. Degré auquel le processus d'identification et de formulation a explicitement tenu compte des priorités et principes de la politique	• Interviews avec personnes clés impliquées dans l'initiation et préparation des interventions • Analyse des notes de politique sectorielle pertinentes • Analyse des termes de référence des missions d'identification et de formulation, analyse des documents et de la correspondance de préparation des interventions • Note interne sur la politique de coopération (à rédiger par BK)	CD
2. Les objectifs de l'intervention répondent aux attentes et priorités des bénéficiaires et des partenaires locaux	2.1. Qualité d'analyse et de compréhension du contexte local 2.2. Niveau d'association des bénéficiaires (hommes et femmes) à l'identification et la formulation de l'intervention 2.3. Niveau d'association des partenaires institutionnels à l'identification et la formulation de l'intervention 2.4. Degré auquel les objectifs ont le potentiel d'amener un changement important dans la vie des bénéficiaires (hommes et femmes)	• Analyse des termes de référence des missions d'identification et de formulation, analyse des documents et de la correspondance de préparation des interventions • Interviews (individuels, focus groups) avec bénéficiaires (hommes et femmes), représentants des partenaires et témoins privilégiés (personnel du projet, du partenaire, experts locaux, …)	CD/CI
3. Les objectifs de l'intervention répondent aux besoins du pays et à ses politiques et ses objectifs.	3.1. Cohérence des interventions avec les lois régissant la participation et la décentralisation 3.2. Degré auquel les analyses initiales ont tenu compte des besoins du pays, ainsi que de ses politiques et objectifs, tant au niveau global, régional que sectoriel	• Analyse des documents de politique générale de développement (PRSP) • Analyse du cadre légal (participation, décentralisation) • Analyse de documents sectoriels et de développement local pertinents • Note interne sur la politique de coopération (à rédiger par BK)	CD
4. Les objectifs et approches de l'intervention tiennent compte des expériences du passé et du savoir faire dans le secteur	4.1. Degré auquel les analyses initiales et le processus de préparation de l'intervention ont tenu compte des expériences du passé (dans la région, …) 4.2. Degré auquel les analyses initiales et le processus de préparation de l'intervention tiennent compte du savoir faire (des 'bonnes pratiques')	• Analyse des termes de référence des missions d'identification et de formulation, analyse des documents et de la correspondance de préparation des interventions • Interviews (individuels, focus groups) avec bénéficiaires (hommes et femmes) et témoins privilégiés, experts sectoriels	CD/CI
5. Les objectifs et approches de l'intervention sont restés appropriés tout au long de sa mise en œuvre (compte tenu de l'évolution du contexte) ou ont été adaptés de façon appropriée, si nécessaire	5.1. Existence et qualité des mécanismes de suivi incorporant l'analyse des changements contextuels 5.2. Capacité de l'intervention de se mettre en cause et de s'adapter au contexte changé, si nécessaire	• Analyse des rapports d'activités et de suivi, d'évaluations à mi-parcours, etc. • Interviews avec personnel de l'intervention et du partenaire • Interviews (individuels, focus groups) avec bénéficiaires (hommes et femmes) et témoins privilégiés, experts sectoriels	CD/CI

6.2. Analyse de la cohérence des interventions

Critères de jugement	Indicateurs	Sources/moyens de collecte de l'information	CD/CI
1. La conception et la mise en oeuvre de l'intervention tiennent explicitement compte des efforts similaires (visant à répondre aux mêmes problèmes) réalisés par d'autres acteurs	1.1. Niveau d'inclusion, dans la préparation de l'intervention, d'une analyse des autres acteurs et initiatives similaires 1.2. Niveau de contradiction/similarité entre les objectifs et approches de l'intervention et ceux d'autres interventions similaires 1.3. Niveau de chevauchement des actions de terrain avec celles des différents intervenants 1.4. Existence et poids des mécanismes d'échange des expériences et coordination active (recherche de synergies) avec des actions d'autres initiatives similaires	• Interviews avec personnes clés impliquées dans l'initiation, la préparation et la mise en œuvre de l'intervention • Analyse des notes de politique sectorielle pertinentes • Analyse des termes de référence des missions d'identification et de formulation, analyse des documents et de la correspondance de préparation de l'intervention • Analyse des rapports d'activités et de suivi, d'évaluations à mi-parcours, etc. • Interviews avec personnel de l'intervention et du partenaire • Interviews (individuels, focus groups) avec témoins privilégiés, experts sectoriels, représentants d'autres interventions, etc.	CD/CI

6.3. Analyse de la performance des processus de gestion du cycle de l'intervention

Critères de jugement	Indicateurs	Sources/moyens de collecte de l'information	CD/CI
1. Le processus de préparation de l'intervention répond aux normes en vigueur dans la coopération internationale (période à partir de 2000)	1.1. Niveau de 'cadrage', dans les processus de préparation, de l'intervention dans les résultats de la Commission Mixte de 2000 1.2. Période nécessaire pour a préparation de l'intervention 1.3. Qualité du dossier de projet: • Niveau de mise en évidence la pertinence, la faisabilité et la durabilité du projet • Niveau de clarté de description des tâches et responsabilités des acteurs, ainsi que des mécanismes de gestion • Niveau de clarté d'analyse des facteurs de risque	• Note interne sur la politique de coopération (BK) • Interviews avec personnes clés impliquées dans l'initiation et la préparation de l'intervention (en Belgique, en Bolivie) • Analyse des termes de référence des missions d'identification et de formulation, analyse des documents et de la correspondance de préparation des interventions • Analyse du dossier de projet • Interviews avec personnel de l'intervention et du partenaire • Interviews (individuels, focus groups) avec témoins privilégiés, experts sectoriels, représentants d'autres interventions, etc.	CD
2. Le processus de mise en oeuvre de l'intervention répond aux normes en vigueur dans la coopération internationale (période à partir de 2000)	2.1. Qualité de la participation des acteurs locaux pertinents dans la mise en œuvre (y compris le suivi) du projet et notamment dans la prise de décisions importantes qui leur concernent 2.2. Niveau et qualité de fonctionnement des mécanismes de concertation et de pilotage du projet: • Niveau et qualité d'implication des différents partenaires (au niveau bolivien : autorités locales et nationales, services techniques, … ; au niveau belge : CTB, délégation à La Paz, DGCD, …) • Niveau d'efficacité de la concertation et du pilotage de l'intervention 2.3. Niveau (et tendance) d'appropriation de l'intervention par les structures/institutions boliviennes 2.4. Niveau et qualité du renforcement des structures/ institutions boliviennes 2.5. Changement du rôle des différents acteurs belges, institutionnels boliviens et bénéficiaires 2.6. Qualité des rapports de l'intervention	• Interviews avec personnes clés impliquées dans la mise en œuvre et le suivi de l'intervention (en Belgique, en Bolivie) • Analyse des documents et de la correspondance pendant la mise en œuvre de l'intervention • Analyse des rapports d'activités et de suivi, d'évaluations à mi-parcours, des PV des réunions des structures de pilotage, etc. • Interviews avec personnel de l'intervention et du partenaire • Interviews (individuels, focus groups) avec témoins privilégiés, experts sectoriels, représentants d'autres interventions, etc.	CD

6.4. Analyse de l'efficacité et de la durabilité

6.4.1. Interventions déjà terminées

Critères de jugement	Indicateurs	Sources/moyens de collecte de l'information	CD/CI
1. Les bénéfices atteints à la fin de l'intervention sont durables (= maintien des bénéfices) (*) et continuité des processus engagé	1.1. Niveau de bénéfices, au niveau des bénéficiaires de l'intervention, atteints à la fin de l'intervention comparé avec le niveau actuel des mêmes bénéfices (maintenus sans appui significatif de l'extérieur) 1.2. Evolution (estimée) du niveau de bénéfices dans le future (au niveau des bénéficiaires de l'intervention); appréciation basée sur (e.a) : • l'évolution des éléments contextuels pertinents (situation politique, macro-économique, ...) • la qualité de la politique gouvernementale dans le domaine et les attentes à ce niveau pour le futur • la qualité de gestion des structures nécessaires et responsables pour le maintien des bénéfices et évolution (en effet, dans plusieurs cas , on peut s'attendre à ce qu'un des bénéfices recherchés –si pas le plus important- soit précisément l'amélioration des capacités des bénéficiaires et autres structures à « gérer » • la qualité de la participation des acteurs locaux • le niveau d'appropriation de l'action par les acteurs locaux • la capacité financière locale à assurer la continuité de l'action (couverture des dépenses de fonctionnement, d'amortissements, etc.) • le niveau de maîtrise de la technologie • le niveau de compatibilité de l'action avec les valeurs socio-culturelles • le niveau de stabilité de l'environnement physique	• Analyse des documents de fin de l'intervention (rapport final, évaluation) • Analyse de documents 'post-intervention' (s'ils existent) • Interviews avec personnes jouant un rôle clé dans les structures/mécanismes assurant la continuité des bénéfices • Interviews et focus groups avec les bénéficiaires • Interviews (individuels, focus groups) avec témoins privilégiés, experts sectoriels, représentants d'autres interventions, etc.	CD/CI
2. Les bénéfices atteints à la fin de l'intervention ont contribué à d'autres bénéfices durables (= diversification des bénéfices)	2.1. Existence et ampleur d'un mécanisme de pérennisation, multiplication et diversification des bénéfices : • Stratégie pour atteindre la durabilité • nombre de bénéficiaires à la fin de l'intervention comparé avec le nombre actuel (atteint sans appui significatif de l'extérieur) • nature et ampleur d'autres bénéfices induits par l'intervention 2.2. Evolution (estimée) du niveau des bénéfices 'induits' (autres bénéficiaires) et diversifiés (tous les bénéficiaires) dans le future ; appréciation basée sur (e.a) : • l'évolution des éléments contextuels pertinents (situation politique, macro-économique, ...) • la qualité de la politique gouvernementale dans le domaine et les attentes à ce niveau pour le futur • la qualité de gestion des structures nécessaires et responsables pour le maintien des bénéfices et évolution • la qualité de la participation des acteurs locaux • le niveau d'appropriation de l'action par les acteurs locaux • la capacité financière locale à assurer la continuité de l'action (couverture des dépenses de fonctionnement, d'amortissements, etc.) • le niveau de maîtrise de la technologie • le niveau de compatibilité de l'action avec les valeurs socio-culturelles • le niveau de stabilité de l'environnement physique	• Analyse des documents de fin de l'intervention (rapport final, évaluation) • Analyse de documents 'post-intervention' (s'ils existent) • Interviews avec personnes jouant un rôle clé dans les structures/mécanismes assurant la continuité des bénéfices • Interviews et focus groups avec les bénéficiaires • Interviews (individuels, focus groups) avec témoins privilégiés, experts sectoriels, représentants d'autres interventions, etc.	CD/CI

(*) Il est clair que nous supposons ici que l'intervention a atteint des bénéfices et que ceux-ci ont été bien documentés (par exemple dans le rapport final de la mise en œuvre de l'intervention, dans des rapports d'évaluation, etc.).

6.4.2. Interventions en cours

Critères de jugement	Indicateurs	Sources/moyens de collecte de l'information	CD/CI
1. Les bénéfices qui seront atteints à la fin de l'intervention seront durables (= maintien des bénéfices) (*)	1.1. Evolution (estimée) du niveau de bénéfices dans le futur (au niveau des bénéficiaires de l'intervention; appréciation basée sur (e.a) : • l'existence et qualité, au niveau de l'intervention, d'une stratégie de durabilité ; qualité de sa mise en oeuvre • l'évolution des éléments contextuels pertinents (situation politique, macro-économique, ...) • la qualité de la politique gouvernementale dans le domaine et les attentes à ce niveau pour le futur • la qualité de gestion des structures nécessaires et responsables pour le maintien des bénéfices, ainsi que l'évolution dans ce domaine (grâce à l'intervention le cas échéant) • la qualité et l'évolution de la participation des acteurs locaux et travail de l'intervention en ce sens • le niveau et l'évolution dans appropriation de l'action par les acteurs locaux et travail de l'intervention en ce sens • la capacité financière locale (actuelle et estimée pour le futur) à assurer la continuité de l'action (couverture des dépenses de fonctionnement, d'amortissements, etc.) • le niveau (actuel et futur) de maîtrise de la technologie • le niveau de compatibilité de l'action avec les valeurs socio-culturelles • le niveau de stabilité de l'environnement physique	• Analyse des documents de mise en œuvre de l'intervention (rapports, évaluations, documents de travail interne sur la durabilité) • Interviews avec le personnel du projet et les membres de la structure de pilotage • Interviews avec personnes jouant un rôle clé dans les structures/ mécanismes devant assurer la continuité des bénéfices • Interviews et focus groups avec les bénéficiaires • Interviews (individuels, focus groups) avec témoins privilégiés, experts sectoriels, représentants d'autres interventions, etc.	CD/CI
2. Les bénéfices qui seront atteints à la fin de l'intervention contribueront à d'autres bénéfices durables (= diversification des bénéfices)	2.1. Probabilité de l'émergence d'un mécanisme de pérennisation, multiplication et diversification des bénéfices 2.2. (au cas d'une probabilité réelle) Evolution (estimée) du niveau des bénéfices 'induits' (autres bénéficiaires) et diversifiés (tous les bénéficiaires) durables dans le futur ; appréciation basée sur (e.a) : • l'existence et qualité, au niveau de l'intervention, d'une stratégie de durabilité ; qualité de sa mise en oeuvre • l'évolution des éléments contextuels pertinents (situation politique, macro-économique, ...) • la qualité de la politique gouvernementale dans le domaine et les attentes à ce niveau pour le futur • la qualité de gestion des structures nécessaires et responsables pour le maintien des bénéfices, ainsi que l'évolution dans ce domaine (recherchée par l'intervention ou spontanée) • la qualité et l'évolution de la participation des acteurs locaux (recherchée par l'intervention ou spontanée) • le niveau et l'évolution dans appropriation de l'action par les acteurs locaux (recherchée par l'intervention ou spontanée) • la capacité financière locale (actuelle et estimée pour le futur) à assurer la continuité de l'action (couverture des dépenses de fonctionnement, d'amortissements, etc.) • le niveau (actuel et futur) de maîtrise de la technologie • le niveau de compatibilité de l'action avec les valeurs socio-culturelles • le niveau de stabilité de l'environnement physique	• Analyse des documents de mise en œuvre de l'intervention (rapports, évaluations, documents de travail interne sur la durabilité) • Interviews avec le personnel du projet et les membres de la structure de pilotage • Interviews avec personnes jouant un rôle clé dans les structures/ mécanismes devant assurer la continuité des bénéfices • Interviews et focus groups avec les bénéficiaires • Interviews (individuels, focus groups) avec témoins privilégiés, experts sectoriels, représentants d'autres interventions, etc.	CD/CI

(*) Il est clair que nous supposons ici que l'intervention atteindra des bénéfices tangibles pour les bénéficiaires.

6.5. Comparaison des actions des acteurs belges au niveau de l'UMSS

Elément d'analyse	Sources/moyens de collecte de l'information

1. Le montage des actions
• Origine de l'intervention (qui a pris l'initiative ?)
• Préparation de l'action : rôle des différents acteurs (et surtout du partenaire local) : leur niveau et qualité de participation
• Qualité du dossier de projet
  • Niveau de mise en évidence la pertinence, la faisabilité et la durabilité du projet
  • Niveau de clarté de description des tâches et responsabilités des acteurs, ainsi que des mécanismes de gestion
  • Niveau de clarté d'analyse des facteurs de risque
• Niveau et nature du renforcement des capacités des acteurs locaux par le processus de préparation
	• Interviews avec personnes clés impliquées dans l'initiation et la préparation de l'intervention (en Belgique, en Bolivie)
	• Analyse des termes de référence des missions d'identification et de formulation, analyse des documents et de la correspondance de préparation des interventions
	• Analyse du dossier de projet
	• Interviews avec personnel de l'intervention et du partenaire
	• Interviews (individuels, focus groups) avec témoins privilégiés, experts sectoriels, représentants de l'université, etc.

2. La mise en oeuvre
2.1. Qualité de la participation des acteurs locaux pertinents dans la mise en œuvre (y compris le suivi) des actions et notamment à la prise de décisions importantes qui leur concernent
2.2. Niveau et qualité de fonctionnement des mécanismes de concertation et de pilotage du projet:
  • Niveau et qualité d'implication des structures universitaires
  • Niveau d'efficacité de la concertation et du pilotage de l'intervention
2.3. Niveau (et tendance) d'appropriation de l'intervention par les structures universitaires
2.4. Niveau et qualité du renforcement des structures/institutions universitaires
2.5. Changement (qualité, rythme) du rôle des acteurs belges (vers appui aux structures locales)
2.6. Qualité de la documentation de la mise en œuvre de l'intervention et des résultats acquis
2.7. Caractéristiques globales du partenariat
	• Interviews avec personnes clés impliquées dans la mise en œuvre et le suivi de l'intervention (en Belgique, en Bolivie)
	• Analyse des documents et de la correspondance pendant la mise en œuvre de l'intervention
	• Analyse des rapports d'activités et de suivi, d'évaluations à mi-parcours, des PV des réunions des structures de pilotage, etc.
	• Interviews avec personnel de l'intervention et du partenaire
	• Interviews (individuels, focus groups) avec témoins privilégiés, experts sectoriels, représentants de l'université, etc.

3. Coordination entre initiatives belges et avec les autres bailleurs de fonds
3.1. Niveau d'inclusion, dans la préparation de l'intervention, d'une analyse des autres acteurs et initiatives similaires au niveau de l'université
3.2. Niveau de contradiction entre les objectifs et approches de l'intervention et ceux d'autres interventions similaires au niveau de l'université
3.3. Existence et poids des mécanismes d'échange des expériences, de harmonisation et de coordination avec :
  • des actions d'autres initiatives belges
  • des actions d'autres bailleurs de fond
3.4. Existence et niveau d'efficacité d'efforts spécifiques à créer des synergies entre l'intervention et des efforts similaires
	• Interviews avec personnes clés impliquées dans l'initiation, la préparation et mise en œuvre de l'intervention
	• Analyse des termes de référence des missions d'identification et de formulation, analyse des documents et de la correspondance de préparation de l'intervention
	• Analyse des rapports d'activités et de suivi, d'évaluations à mi-parcours, etc.
	• Interviews avec personnel de l'intervention et du partenaire

7. Organisation pratique du travail

7.1. Phase de structuration

Cette phase a déjà démarré et certains des résultats envisagés ont déjà été atteints pleinement ou partiellement :

- **Analyse du contexte de la coopération de la Belgique en Bolivie et des logiques de coopération en découlant.** Les résultats obtenus à ce stade sont présentés dans un autre document (à soumettre au Comité de Pilotage); ils seront complétés plus tard en Bolivie.

- **Analyse globale de la performance des procédures et processus.** Cette analyse, qui se concentre sur la période après la Commission Mixte de 2000 a également bien progressé. Les résultats sont présentés dans un document qui sera également soumis au Comité de Pilotage.

- **Sélection des interventions de coopération bilatérale indirecte.** Cette sélection est faite lors de la réunion du Comité de Pilotage de décembre, sur base d'un document de travail préparé par l'équipe d'évaluation. Les acteurs de coopération indirecte concernés ont été informés de la sélection.

- **Analyse des interventions directes et indirectes au niveau de la Belgique**. Cette analyse a démarré et des progrès substantiels ont déjà été faits. Elle sera finalisée environ deux semaines avant le démarrage de l'analyse de terrain. Les résultats de cette analyse seront structurés selon un format qui sert de guide pour la rédaction des rapports d'analyse sur les interventions individuelles (cf. annexes 1 et 2). Ce format est basé sur les schémas d'opérationalisation des critères et questions d'évaluation présenté dans les chapitres 4 et 5 ci-dessus.
  Chaque intervention sera analysée par un binôme composé d'un évaluateur du Nord et un évaluateur bolivien. L'évaluateur du Nord se charge de l'analyse au niveau de la Belgique et enverra le résultat bien avant le démarrage de l'analyse de terrain. L'évaluateur bolivien utilisera ensuite ce résultat pour son analyse documentaire en Bolivie (cf. point 6.2. ci-dessous).

- **Définition de l'approche pour la phase de terrain et acceptation par celle-ci par le comité de pilotage.** Ce document-ci a été rédigé à cet effet. Il sera traduit en Espagnol de sorte qu'il puisse servir de guide et de référence pour tous les acteurs concernés.

Cette phase de structuration s'est caractérisée par un effort important de collecte et interprétation de données et informations, qui s'est réalisé essentiellement par :

- **Des interviews avec des personnes clés.** De façon globale, ces interviews ont évolué du général au particulier, les évaluateurs ayant commencé avec des questions globales qui leur ont permis de cerner le cadre global avant d'entrer en détail. Chaque interview a été préparé de façon écrite, en fonction de la personne et des sujets à évaluer. Plusieurs acteurs importants ont été interviewés plusieurs fois (ou le seront).

- **Analyse de la documentation.** Celle-ci se fait au niveau des archives et de la documentation disponible. Pour certains formes d'aide, cette analyse n'est pas sans difficultés (documentation peu accessible ou introuvable …).

7.2. Phase d'analyse sur le terrain

Les étapes/actions suivantes de préparation sont prévues en vue d'assurer une mise en oeuvre adéquate de l'analyse de terrain:

- **L'analyse documentaire en Bolivie.** Celle-ci sera faite par les évaluateurs boliviens sur base des documents envoyés par l'évaluateur faisant partie du même binôme (un document par projet analysé, un document pour l'aide à la balance de paiements, pour le fonds de contre-valeur et pour le fonds d'études). Cette analyse documentaire complémentaire devra être finie avant le démarrage des missions de terrain. Ses résultats seront inclus dans le document de projet qui constituera le document de référence pour le travail de terrain.

- **Envoi de documents de base.** Un paquet de documents de base sera préparé pour chaque évaluateur, qui doit permettre à chacun(e) de bien cerner le contexte institutionnelle, sociale et économique de la coopération au développement de la Belgique en Bolivie.

- **Information des acteurs locaux.** Ceux-ci seront informés sur les buts, méthodes et calendrier de l'évaluation.

Analyse de terrain (au sens stricte)

Le schéma en annexe 3 présente un chronogramme des activités majeures de l'analyse de terrain. Un effort particulier a été entrepris à maximiser l'échange au sein de l'équipe des évaluateurs en prévoyant trois réunions communes et en organisant, dans la mesure du possible, le travail de terrain par zone géographique.

- **Atelier de démarrage.** L'analyse de terrain au sens stricte commencera le 21 février. A cette date, les 11 évaluateurs seront réunis pour l'atelier de démarrage. Cet atelier présentera les résultats de la phase de structuration (surtout l'analyse globale de la coopération : son historique, ses caractéristiques, …) et discutera de la méthodologie d'analyse de terrain (prenant cette note comme base). Chaque binôme définira ensuite, sur la base de cette note et les résultats de l'analyse documentaire, son approche spécifique pour chaque projet.

- **Réunion avec le Comité d'Accompagnement.** Cette réunion est prévue dans la première semaine de l'analyse de terrain et discutera de l'approche globale de l'évaluation et plus spécifiquement de l'analyse de terrain.

- **Mise en oeuvre des évaluations de terrain**. Plusieurs méthodes de collecte de données seront utilisées en fonction des caractéristiques spécifiques des projets et des résultats obtenus à travers l'analyse documentaire. Les évaluations se caractériseront toutes par une démarche

interactive et participative, une inclusion des perspectives des populations cibles et des autres acteurs, et une transparence quant aux conclusions de l'analyse qui se concrétisera, entre autres, par 'une restitution à chaud' à la fin du travail de terrain. A la fin de chaque évaluation, l'équipe complètera le rapport du projet, tout en respectant le format défini auparavant.

- **Contacts avec d'autres organisations de coopération internationale**. Ces contacts serviront à faire une analyse de la perception de la coopération belge par rapport à celle d'autres pays du Nord.

- **Réunion/échange intermédiaire**. Plus au moins au milieu de la phase de terrain, une rencontre réunira la plupart des évaluateurs afin de permettre un échange des expériences, une première définition de conclusions globales et, si nécessaire, une adaptation des méthodes et instruments d'analyse.

- **Réunion interne finale et atelier de restitution.** A la fin de l'analyse de terrain, les évaluateurs qui sont encore dans le pays se réuniront pour définir ensemble les conclusions et recommandations préliminaires. Celles-ci seront ensuite discutées avec des représentants des interventions concernées, ainsi que d'autres personnes ressources (y compris les membres du Comité de Pilotage en Bolivie).

Annexe 5

BOLIVIE: AIDE BILATERALE DIRECTE NON FINANCIERE - en EURO a prix courants et constants

	Bilateral direct	Bilateral indirect	Bi-multi	dépenses administratives	TOTAL		indice des prix		Bilateral direct	Bilateral indirect	Total direct+indirect
							88=100	04=1	A prix constants - déflateur: indice de prix à la consommation		
							Belgique				
1987	511.147	1.330.697	-	-	1.841.844	1987	99	0,70	729.471	1.899.072	2.628.543
1988	674.766	1.809.375	58.007	40.407	2.582.555	1988	100	0,71	952.372	2.553.773	3.506.145
1989	781.113	1.714.930	60.734	45.860	2.602.637	1989	103	0,73	1.069.291	2.347.623	3.416.913
1990	648.489	1.922.163	-	61.973	2.632.625	1990	107	0,76	854.551	2.532.944	3.387.495
1991	490.830	2.950.429	117.006	90.729	3.648.994	1991	110	0,78	629.155	3.781.914	4.411.068
1992	1.046.855	3.381.516	255.330	308.132	4.991.833	1992	113	0,80	1.306.253	4.219.414	5.525.666
1993	2.115.771	3.042.152	200.298	512.644	5.870.865	1993	116	0,82	2.571.756	3.697.788	6.269.544
1994	1.256.324	2.940.016	50.570	272.436	4.519.346	1994	119	0,84	1.488.586	3.483.548	4.972.134
1995	1.594.700	3.770.210	205.503	286.317	5.856.730	1995	120	0,85	1.873.773	4.429.997	6.303.769
1996	977.693	2.896.635	91.969	324.244	4.290.541	1996	123	0,87	1.120.770	3.320.533	4.441.303
1997	1.112.049	3.936.054	34.457	350.522	5.433.082	1997	125	0,89	1.254.391	4.439.869	5.694.260
1998	1.881.017	4.100.160	-	818.792	6.799.969	1998	126	0,89	2.104.948	4.588.274	6.693.222
1999	1.716.663	3.617.012	-	737.484	6.071.159	1999	127	0,90	1.905.901	4.015.738	5.921.639
2000	5.606.356	3.509.429	-	664.603	9.780.388	2000	131	0,93	6.034.322	3.777.324	9.811.646
2001	6.946.585	3.226.492	-	191.181	10.364.258	2001	134	0,95	7.309.466	3.395.040	10.704.506
2002	4.055.387	4.320.097	-	48.713	8.424.197	2002	136	0,96	4.204.482	4.478.924	8.683.406
2003	4.931.185	6.673.728	-	390.874	11.995.787	2003	138	0,98	5.038.385	6.818.809	11.857.194
2004	-	-				2004	141	1,00			
S 92-02	33.240.585	45.413.501	838.127	4.905.942	84.398.155	S 92-02					
S 87-02	36.346.930	55.141.095	1.073.874	5.144.911	97.706.810	S 87-02					

BOLIVIE: AIDE BILATERALE DIRECTE NON FINANCIERE - en EURO a prix courants et constants

	ONG	Non ONG	APEFE	dépenses administratives	CIUF	VLIR	Autres	Total indirect	Belgique		– constants	– constants
									88=100	2004=1		
1987	1.026.780	303.917	-	201.785	102.132	-	-	1.330.697	98,8	0,701	1.465.344	433.728
1988	1.543.138	266.237	-	145.513	120.724	-	-	1.809.375	99,9	0,709	2.178.003	375.770
1989	1.714.930	-	-	-	-	-	-	1.714.930	103	0,730	2.347.623	-
1990	1.862.916	59.247	-	59.247	-	-	-	1.922.163	107	0,759	2.454.871	78.073
1991	2.950.429	-	-	-	-	-	-	2.950.429	110	0,780	3.781.914	-
1992	2.936.051	445.465	-	-	116.510	328.955	-	3.381.516	113	0,801	3.663.568	555.846
1993	2.828.468	213.684	-	-	213.684	-	-	3.042.152	116	0,823	3.438.052	259.737
1994	2.818.796	121.220	-	59.247	29.251	-	32.722	2.940.016	119	0,844	3.339.918	143.630
1995	3.250.872	519.338	-	-	215.916	303.422	-	3.770.210	120	0,851	3.819.775	610.222
1996	2.690.139	206.496	-	147.249	-	59.247	-	2.896.635	123	0,872	3.083.818	236.715
1997	3.536.944	399.110	70.898	-	110.313	217.899	-	3.936.054	125	0,887	3.989.673	450.196
1998	2.873.830	1.226.330	160.883	138.325	-	927.122	-	4.100.160	126	0,894	3.215.953	1.372.322
1999	1.977.197	1.639.815	192.613	41.398	273.179	1.132.625	-	3.617.012	127	0,901	2.195.156	1.820.582
2000	1.988.354	1.521.075	237.482	90.729	310.363	882.501	-	3.509.429	131	0,929	2.140.137	1.637.188
2001	2.040.719	1.185.773	231.127	26.564	337.089	561.246	29.747	3.226.492	134	0,950	2.147.324	1.247.716
2002	2.574.611	1.745.486	301.189	112.000	433.845	898.452	-	4.320.097	136	0,965	2.669.266	1.809.658
2003	2.380.158	4.293.570	367.382	29.000	802.188	-	3.095.000	6.673.728	138	0,979	2.431.901	4.386.908
2004								-	141	1,000		
S 92-02	31.896.139	13.517.362	1.561.574	644.512	2.842.338	5.311.469	3.157.469	45.413.501				
S 87-02	40.994.332	14.146.763	1.561.574	1.051.057	3.065.194	5.311.469	3.157.469	55.141.095				

BOLIVIE - AIDE PUBLIQUE BELGE: AIDE FINANCIERE ET AIDE DGCD - En EURO courants et constants de 2004

	Allègement dette OND	Allègement dette DGCD	Aide balance paiements	dépenses administratives	TOTAL aide publique belge		Indice des prix à la consommation en Belgique	TOTAL aide publique belge en _ constants 04
							2004=1	
1987	-	-	-	1.841.854	1.841.854	1987	0,701	2.628.557
1988	-	-	-	2.582.555	2.582.555	1988	0,709	3.645.048
1989	-	1.867.382	-	2.602.637	4.470.019	1989	0,730	6.119.152
1990	-	2.718.648	-	2.632.625	5.351.273	1990	0,759	7.051.678
1991	-	248	-	3.648.994	3.649.242	1991	0,780	4.677.665
1992	18.126.471	7.304.927	3.222.616	4.991.833	33.645.847	1992	0,801	41.982.871
1993	-	921.172	1.239.468	5.870.865	8.031.505	1993	0,823	9.762.433
1994	-	750.374	495.787	4.519.346	5.765.507	1994	0,844	6.831.399
1995	16.187.447	9.496.041	2.416.962	5.856.730	33.957.180	1995	0,851	39.899.687
1996	34.853.830	6.827.979	-	4.290.541	45.972.350	1996	0,872	52.700.011
1997	-	32.970	-	5.433.082	5.466.052	1997	0,887	6.165.707
1998	10.956.894	4.058.265	74.368	6.799.969	21.889.496	1998	0,894	24.495.388
1999	5.577.604	-	87.259	6.071.159	11.736.022	1999	0,901	13.029.757
2000	-	-	77.591	9.780.388	9.857.979	2000	0,929	10.610.496
2001	-	-	45.997	10.364.258	10.410.255	2001	0,950	10.954.074
2002	11.450.000	-	-	8.424.197	19.874.197	2002	0,965	20.604.866
2003	-	-	2.500.000	11.995.787	14.495.787	2003	0,979	14.810.913
2004					-	2004	1,000	
S 92-03	97.152.246	29.391.728	10.160.048	84.398.155	221.102.177			
S 87-02	97.152.246	33.978.006	10.160.048	97.706.820	238.997.120			