Service de l'Evaluation spéciale de la Coopération au Développement

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

Leçons pour l'avenir

Evaluation n° 1/2005
Synthèse

Objectifs et contexte de l'évaluation

Cette "évaluation-pays" vise à tirer des enseignements de 12 ans de coopération entre la Belgique et la Bolivie. Les interventions de la coopération entre 1992 et 2004 sont examinées au regard des critères de pertinence, de cohérence, d'efficacité et de durabilité. L'évaluation est conçue comme une étude de cas de la coopération belge avec un pays partenaire. Elle porte tant sur la coopération gouvernementale que non-gouvernementale (ONG, APEFE, VLIR, CIUF et IMTA).

L'évaluation a été réalisée 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), deux bureaux d'études basés en Bolivie. Quatorze experts, dont six boliviens, ont participé à l'évaluation. Les résultats reflètent une appréciation partagée par une équipe indépendante, multiculturelle, ayant pu confronter des points de vue différents.

Le processus d'évaluation a été suivi par un "Comité de Pilotage" à Bruxelles et par un "Comité d'Appui Local" (CAL) à La Paz, chaque comité étant composé de représentants des principaux organismes concernés.

Le contexte bolivien

La période d'analyse (1992-2004) démarre peu de temps avant la mise en œuvre d'un ambitieux programme de réformes impulsé par le gouvernement bolivien: réforme éducative, participation populaire, décentralisation, privatisations, 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, le pays plongera dans une crise de grande envergure (sociale, politique, budgétaire) dont il n'est toujours pas sorti. Quatre raisons principales expliquent cette 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) une augmentation des dépenses publiques et une aggravation du déficit budgétaire;

(iii) des réformes financières et fiscales essentielles mal mises en œuvre ont accentué les impacts des crises externes de 1999 (Brésil, Russie) et de 2001 (Argentine) sur la Bolivie;

(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 (environ 2% de 1991 à 1998, un taux négatif ensuite), mais quasiment nulle si l'on examine une période plus longue, malgré une amélioration significative d'indicateurs sociaux dont l'espérance de vie.

L'un des faits marquants de cette période est l'irruption 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

Pendant cette période, la coopération gouvernementale belge en Bolivie a connu des évolutions significatives, mais qui ont rarement été 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** de coopération 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.

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).

De 1992 à 2004, le **budget** total de l'aide publique belge à la Bolivie a été en moyenne de 18,4 millions d'€ par an. Les programmes d'allégements de la dette représentent 57% de ce montant. De 1987 à 2003, les décaissements annuels de l'aide publique belge hors aide financière sont passés de 2,6 millions d'€ constants de 2004 à 12,3 millions d'€, 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 complexe tant par la multiplicité de ses acteurs, notamment au niveau bilatéral, que par la répartition des compétences entre eux. Par ailleurs, le rôle directeur du principal interlocuteur bolivien de la coopération internationale (d'abord le SIPFE, puis le VIPFE) a été plus ou moins influent en fonction des périodes et des gouvernements en place.

Les relations entre les acteurs belges et boliviens s'inscrivent dans le cadre des accords d'Etat à Etat élaborés en Commissions Mixtes organisées périodiquement et selon un système de cogestion ayant mené à la création d'institutions spécifiques 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.

Analyse de la coopération bilatérale directe

Neuf interventions de la coopération directe ont été exécutées pendant la période analysée, auxquelles il faut ajouter le Fonds d'Etude, les Fonds de Contre-valeur, l'Aide à la Balance des Paiements, les allégements de dette (y compris les prêts d'Etat à Etat) et l'intervention belge dans la construction de la fonderie de Karachipampa au début des années 80.

La ***pertinence*** de la coopération directe est bonne, mais il convient de nuancer ce résultat: tout d'abord, la Belgique a peu pris en compte les priorités exprimées par la Bolivie; ensuite, les interventions de la coopération belge manquent de prévisibilité. 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 Bruxelles peut remettre en question des processus de décision mis en place 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.

En ce qui concerne 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 dans le cycle du projet.

Sauf 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 l'amélioration des outils de gestion depuis la mise en place de la CTB.

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 invite à 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 multiplication des acteurs induit de sérieux problèmes de dispersion, d'augmentation des coûts, de perte de crédibilité, de cohérence et de transparence. La répartition des compétences entre la DGCD et la CTB n'est pas claire pour les partenaires. Les services locaux (Bureau des Attachés et Représentant Résident de la CTB) ne sont pas en mesure de représenter pleinement leurs administrations centrales. De son côté, le VIPFE n'assume pas réellement la responsabilité du cycle du projet.

(iii) **L'exécution de la coopération.** La cogestion telle qu'elle est appliquée en Bolivie est devenue obsolète et est l'une des principales causes du manque d'appropriation des interventions. Il est 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 répéter des 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), mieux utiliser les enseignements de ces expériences et se positionner également au niveau "meso", celui de la préparation technique des décisions, niveau intermédiaire entre le 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 de compétences techniques plus pointues dans les domaines prioritaires de la coopération de demain, et d'une capacité 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 millions d'€ entre 1992 et 2003 (2,7 millions d'€ 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 les évaluateurs ne disposent pas d'information. Le financement public aux ONG est marqué par trois périodes distincte: 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 les services de la coopération belge sont devenues bureaucratiques au détriment du potentiel d'expérimen-

tation et d'innovation des ONG.

L'action des ONG belges en Bolivie est caractérisée par une grande diversité d'activités, de méthodologies et de résultats. Il est dès lors très difficile de formuler des conclusions générales. L'évaluation aboutit à **trois observations principales**:

- D'abord, tout comme les autres formes de coopération, le problème principal des actions financées par les ONG belges est 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 avec d'autres institutions. Toutefois, le Bureau des Attachés a créé, il y a trois ans, une plateforme commune aux acteurs belges du développement en Bolivie (FABEB). Ce forum facilite les travaux en commun, l'échange d'information et la participation des 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, si les ONG belges en Bolivie représentent une réelle valeur ajoutée en termes financiers, elles 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 universitaires et d'autres institutions d'enseignement belges en Bolivie ne sont pas très importantes en termes quantitatifs: elles représentent un total de 10,2 millions d'€ 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 l'IMTA.

La quasi-totalité de la coopération universitaire belge bénéficie à la Universidad Mayor de San Simon (UMSS). Les appuis du VLIR ont débuté en 1997 (et s'achèveront en 2006) et ceux du CIUF en 1998. Tous les deux développent des approches différentes et obtiennent des résultats différents. 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 de jeunes boliviens. Toutefois, les problèmes de pérennité sont importants: la plupart des programmes appuyés ne pourraient pas être maintenus sans l'apport de l'aide extérieure. Ceci est surtout vrai pour les cursus de deuxième et troisième cycles.

Le principal problème 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, tant en matière d'enseignement que de recherche. Dès lors, le CIUF et le VLIR ont peu d'impact sur l'amélioration durable de la qualité de l'enseignement et de la recherche, ce qui reste leur principal objectif déclaré.

SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement

Service de l'Évaluation spéciale de la Coopération au Développement
15, rue des petits Carmes
B-1000 Bruxelles
+32 (2) 501.38.34
SES-DBE@diplobel.fed.be

www.diplomatie.be
www.dgcd.be