

**DYNAMISATION DES SOCIETES CIVILES EN MONDE RURAL PAR LE SOUTIEN
A L'ECONOMIE PAYSANNE EN MILIEU TROPICAL**

CONVENTION D'OBJECTIFS

Entre le Ministère de la Coopération DEV / IVA et le
Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement

FICHES PARTENAIRES

(version provisoire)

Mission d'évaluation réalisée par :

Jean-Eudes BEURET
Jean-Marie KATI KATI
Yanick LASICA
Alexis PEZI

Au Burundi, Congo et Rwanda
En septembre et octobre 2000

**DYNAMISATION DES SOCIÉTÉS CIVILES EN MONDE RURAL PAR LE SOUTIEN
À L'ÉCONOMIE PAYSANNE EN MILIEU TROPICAL**

CONVENTION D'OBJECTIFS

Entre le Ministère de la Coopération DEV / IVA et le
Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement

RAPPORT D'ÉVALUATION

Mission d'évaluation réalisée par :

Jean-Eudes BEURET
Jean-Marie KATI KATI
Yanick LASICA
Alexis PEZI

Au Burundi, Congo et Rwanda
En septembre et octobre 2000

**DYNAMISATION DES SOCIETES CIVILES EN MONDE RURAL PAR LE SOUTIEN
A L'ECONOMIE PAYSANNE EN MILIEU TROPICAL**

CONVENTION D'OBJECTIFS

Entre le Ministère de la Coopération DEV / IVA et le
Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement

ANNEXES

(version provisoire)

Mission d'évaluation réalisée par :

Jean-Eudes BEURET
Jean-Marie KATI KATI
Yannick LASICA
Alexis PEZI

Au Burundi, Congo et Rwanda
En septembre et octobre 2000

SOMMAIRE

SYNTHESE

INTRODUCTION

Le programme dans son contexte
Méthodologie d'évaluation
Les limites de l'évaluation
Mode d'emploi du rapport
Remerciements

CHAPITRE I : LE PROGRAMME TEL QU'IL A ETE FORMULE ET TEL QU'IL A ETE MIS EN OEUVRE

1. Présentation du programme et comparaison prévu / réalisé

- 11. Les bénéficiaires
- 12. Les OAIB partenaires
- 13. Les objectifs du programme
- 14. Les moyens mis en œuvre et les réalisations effectives

2. Des écarts qualitatifs majeurs

- 21. du renforcement institutionnel des partenaires... au transfert de technologies via des partenaires et groupements de base
- 22. Des écarts dus à ds problèmes de gestion budgétaire
- 23. A l'origine des écarts : trop de personnalisation dans la mise en oeuvre

CHAPITRE 2. EVALUATION STRATEGIQUE : UNE REPONSE TECHNIQUE UNIFORME POUR DES PROBLEMATIQUES COMPLEXES

1. Analyse des contextes nationaux

- 11. Le Burundi
- 12. Le Rwanda
- 13. Le Sud et le Nord Kivu

2. Les choix stratégiques effectifs de la Convention d'Objectifs : évaluation

- 21. La logique des choix stratégiques
- 22. Commentaires sur la pertinence de cette analyse
- 23. Un point très positif : la pertinence d'une dimension sous-régionale
- 24. Dans l'ensemble : un programme assez décontextualisé

3. Quelle contribution à la construction de la paix ?

31. Rappels sur les généralités
32. Problématique générale : aux sources de la violence
33. L'action sur les blocages économiques structurels : une approche très partielle
34. Mais la Convention d'Objectifs n'a pas été sans effets
35. Les actions spécifiques de construction de la paix : référentiel d'actions

CHAPITRE 3. RESULTATS BRUTS : EVALUATION PAR OBJECTIFS ANALYSE DES IMPACTS

1. Les impacts en terme de développement

11. En l'absence d'indicateurs de suivi-évaluation et de documents de synthèse
12. L'évaluation par partenaire
13. Inventaire et qualification des principaux impacts en terme de développement
14. Bilan

2. Les impacts en terme de renforcement de capacités locales d'autopromotion ou d'appui au développement

21. Un impact général tant pour les OAIB que pour les OB : une intervention très opportune
22. Le renforcement de capacités d'autopromotion et de capacités d'appui au développement : évaluation générale
23. Les principaux impacts en terme d'appui au développement
24. Le renforcement de capacités locales d'autopromotion : des impacts faibles
25. L'émergence de nouvelles capacités d'appui au développement : le réseau mycicole
26. Entre impacts effectifs et potentiels : synthèse

CHAPITRE 4 : UN DEFILÉ D'ANALYSE INSTITUTIONNELLE

1. Des OAIB partenaires extrêmement diverses

11. Des documents de projet à la réalité : uniformité de traitement versus diversité des partenaires
12. Pour un choix raisonné des partenaires : comment évaluer les potentialités des partenaires en terme de renforcement de la société civile ?
13. Les capacités : des besoins de renforcement radicalement différents

2. Les organisations de base

21. Préciser les enjeux de l'appui aux OB
22. La diversité des OB : ce que cache le terme générique de groupements
23. Quand l'appui ignore totalement les spécificités de l'Organisation de base
24. Contre les « dynamiques exogènes imprécises » : proposition pour un outil d'analyse institutionnelle des dynamiques locales et de leur potentiel
25. Justification de l'appui, utilité collective de l'initiative de base et niveau de co-financement

3. Synthèse et perspectives : lorsque les objectifs des partenaires divergent... l'explication de certains échecs

CHAPITRE 5 : EVALUATION METHODOLOGIQUE : APPORTS TECHNIQUES ET METHODOLOGIE DE DIFFUSION

1. L'introduction d'innovations et la vulgarisation : méthodologie

- 11. Des fermes-écoles à l'antipode des systèmes de production locaux : un intérêt très limité
- 12. La diffusion d'une innovation à partir d'un séminaire relayé par un réseau d'OAIB :
- 13. Quand peut-on parler de « réussite » dans la diffusion d'une innovation ?

2. L'innovation technologique : viabilité des innovations proposées et prise en compte du contexte

- 21. La Traction Animale Bovine (TAB)
- 22. La myciculture
- 23. Le maraîchage
- 24. L'amélioration génétique caprine
- 25. La lutte anti-érosive
- 26. Le fil conducteur : évaluation du modèle proposé par le CCFD de l'exploitation modernisée

3. Les dispositifs de crédit

- 31. Le cas le plus courant : un crédit de projet avec une simple co-responsabilité au sein du groupe bénéficiaire
- 32. Plusieurs exemples de fonds autogérés avec des crédits individuels et une caution solidaire
- 33. Les apports du CCFD sur ce thème : réduit dans le passé, à prévoir à l'avenir

4. La promotion féminine : apports techniques versus promotion sociale

- 41. Des moyens d'action inappropriés définis au départ
- 42. Les apports de la Convention d'Objectifs aux collectifs féminins : des apports techniques

5. Valoriser les ressources sous-régionales : référentiel d'actions

CHAPITRE 6 : LE DISPOSITIF OPERATIONNEL

1. Autoévaluation par les partenaires : les résultats bruts

- 11. perception du CCFD : un financeur intéressé par l'appui technique
- 12. points positifs et négatifs
- 13. les souhaits exprimés

2. La Mise en œuvre du programme : du document de projet à l'opérationnalisation

- 21. Le processus
- 22. Les atouts observés
- 23. Les problèmes posés

3. La gestion des ressources financières

- 31. La gestion budgétaire doit être plus rigoureuse
- 32. L'absence de garanties concernant l'utilisation effective des fonds pose question
- 33. La répartition des fonds entre l'OB et l'OAIB : un bon système

4. La gestion des relations de partenariat : centralisme et système de gratifications décidées unilatéralement versus partenariat

41. Centralisme

42. Retour sur la personnalisation

5. La gestion de la Convention d'objectifs en France

51. Le dispositif de suivi à distance du CCFD

52. Le dispositif de concertation du CCFD avec les services du MAE

53. L'appréciation de l'outil de co-financement Convention d'objectifs

5.4 Analyse de la conformité avec les textes de la convention d'objectifs du CCFD

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS GENERALES

ANNEXES

SYNTHESE

EVALUATION

L'évaluation de la convention d'objectifs (CO) du CCFD en Afrique des grands lacs montre à la fois la pertinence du programme tel qu'il a été initialement défini, le soutien déterminant qu'il a constitué auprès des partenaires, et les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre.

L'équipe d'évaluation a analysé en détail la mise en œuvre de cette CO sur le terrain. En l'absence d'un dispositif de suivi-évaluation permanent, ceci a représenté des efforts très importants. Il a été nécessaire de rencontrer l'ensemble des OAIB et de nombreuses OB partenaires afin de construire une analyse détaillée de ce qui a été mis en œuvre. Il en ressort un document fourni, une analyse sans complaisance dont le ton, parfois dur, traduit ce que l'équipe a observé sur le terrain auprès des partenaires. Les conclusions prennent en compte un nécessaire recul qui complète le contenu du texte principal en intégrant notamment le travail collectif des membres du comité de suivi et les contributions de ses membres.

Le programme initial est très pertinent par rapport au contexte. Sa dimension sous-régionale et la promotion d'échanges transversaux inter-ONGs présentent un grand intérêt. Les objectifs généraux, l'analyse des conditions à réunir et la définition des axes transversaux sont très clairs et pertinents. On relèvera du reste la pertinence de trois éléments annoncés d'emblée : des actions à impact rapide, une programmation souple, un accompagnement institutionnel.

Il s'est avéré très opportun d'avoir engagé ce programme dans ce contexte de crise. Afin de ne pas contribuer à la normalisation de situations porteuses de violence à plus ou moins long terme, il est indispensable d'insister sur le renforcement de la société civile et l'appui aux OAIB, afin qu'elles sachent redéfinir leur rôle et mettre en œuvre des actions visant la construction d'une paix durable.

Les partenaires ont largement souligné l'opportunité du programme, à un moment où beaucoup d'intervenants se retiraient. Le maintien du programme a eu un impact fort en terme de soutien moral aux partenaires, aux personnes comme aux organisations. La permanence de la présence du CCFD, opérateur de développement, au travers des missions régulières, y compris aux moments difficiles de crise aigüe constitue un atout majeur.

Mais cette convention d'objectifs a connu une dérive dans sa mise en œuvre, en terme d'orientation et de procédure de suivi :

- L'analyse montre un passage de plus en plus prononcé d'un programme visant le renforcement des organisations de la société civile par le soutien à l'économie paysanne, à un programme de transfert de technologies agricoles via des OAIB et des OB.
- L'absence d'un dispositif rigoureux de suivi opérationnel et financiers présentent des risques importants. Les procédures de suivi global du programme (comités de suivi, rapports du CCFD, suivi par le ministère,...) n'ont pas permis de détecter cette situation en cours de convention.

L'analyse de l'origine de ces dérives fait apparaître cinq causes principales :

- on peut penser au vu du déroulement de la CO du CCFD que les procédures de suivi-évaluation de cet outil de co-financement gagneraient à être plus précises.
- Très engagé dans la préparation, la formulation et le démarrage de cette convention d'objectifs, le Ministère n'a sans doute pas les moyens d'exercer ensuite son rôle de partenaire de façon régulière. Ainsi, il n'est pas en mesure d'identifier les lacunes du dispositif de suivi opérationnel et financier en cours de programme.
- alors seul pour co-gérer, le CCFD a concentré trop de fonctions sur une équipe trop restreinte.
- L'équipe du CCFD ne s'est pas assez appuyée sur l'expérience des réseaux spécialisés.

- l'équipe du CCFD ne s'est pas suffisamment appuyée sur les compétences locales.

Ainsi, les résultats de la convention d'objectifs ont été contrastés.

La stratégie visant à privilégier des apports techniques et l'innovation pose des problèmes dans l'adaptation du programme au contexte de crise grave. On retrouve un programme que l'on aurait pu exécuter à l'identique avant la crise, avec seulement moins de problèmes opérationnels.

Globalement l'impact en terme de renforcement institutionnel et de renforcement de la société civile est faible par rapport à ce que l'on aurait pu en attendre. Par ailleurs, des OAIB n'ayant aucune expérience ont appris beaucoup au contact d'autres partenaires du réseau.

Quelques apports techniques ont eu des effets positifs d'ampleur non négligeable. C'est le cas de la myciculture au travers du réseau sous-régional et du maraîchage dans le nord Kivu. D'autres comme la culture attelée, l'amélioration génétique caprine, les fermes-écoles et le crédit ont rencontré des problèmes d'adaptation au contexte et aux circonstances.

RECOMMANDATIONS PRINCIPALES

Voici quelques unes des recommandations figurant dans le rapport

- Revenir au programme tel qu'il a été conçu.
- Choisir des partenaires qui se retrouvent autour de visions et objectifs communs, afin que les échanges transversaux soient enrichissants : on s'orientera avant tout vers ce qui est défini comme des ONGs d'auto promotion, des ONGs de troisième type intervenant pour les appuyer, sous forme de prestations de services.
- Centrer le programme sur le renforcement de la société civile et la construction de la paix en affichant une offre d'appui aux partenaires concernant l'action sur l'ensemble des déterminants de la violence que nous avons identifié.
- Du point de vue des actions de développement économique, il est indispensable d'insister sur l'appui à la structuration du monde rural qui représente aujourd'hui un enjeu majeur face au contexte de crise.
- Raisonner de façon concertée et adaptée au contexte local la diffusion de technologies.
- Décentraliser la coordination du programme (ou seulement certaines fonctions) en concertation avec les partenaires.
- Exploiter la dimension sous-régionale du programme pour stimuler une réflexion commune des partenaires sur l'adaptation de leurs actions au contexte de crise et leur évolution vers un nouveau rôle leur donnant une place réelle dans la construction de la paix (et leur permettant de ne pas contribuer à la normalisation en cours de situations porteuses de violence).
- Réaménager les modalités de suivi et de coopération avec les partenaires mises en place dans cette opération par le CCFD.
- Le CCFD doit mettre en place un dispositif de diagnostic-suivi-évaluation permanent, un système de capitalisation sur cette CO et un système de partenariat donnant certaines garanties du point de vue financier.

- Dans le souci d'améliorer la gestion de cet outil de co-financement, il apparaît important, à l'issue des récentes évaluations de plusieurs conventions d'objectifs, d'effectuer un bilan et d'affiner les caractéristiques. C'est l'occasion pour le Ministère de réévaluer le degré et les formes de son implication dans la co-gestion de ces conventions.

GLOSSAIRE

Dans ce document, la mention « le CCFD » désigne « l'équipe du CCFD qui a conçu, mis en œuvre, suivi et rendu compte de la convention d'objectifs en Afrique des grands lacs africains », et en aucun cas l'ensemble du CCFD.

OA	Organisation d'appui
OB	Organisation de base
OAIB	Organisation d'appui aux initiatives de base
CCFD	Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement
CO	Convention d'Objectifs
PSE	programmation suivi évaluation
SUD	Solidarité urgence Développement

INTRODUCTION

LE PROGRAMME DANS SON CONTEXTE

Le programme de « dynamisation des sociétés civiles en monde rural par le soutien à l'économie paysanne en milieu tropical » s'inscrit dans une convention d'objectifs entre le Ministère de la Coopération (DEV/IVA) et le Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement. Il a été mis en place dans la région des Grands Lacs Africains, au Rwanda, Burundi et Congo (Sud et Nord Kivu) dans un contexte de crises politiques et de conflits armés. Il fait suite aux événements qui ont ébranlés le Burundi à partir de 1993 (coup d'état et guerre civile), le Rwanda en 1994 (génocide), puis ultérieurement le Congo (première guerre à partir d'octobre 1996, seconde guerre à partir d'août 1998). (voir la présentation des situations nationales au chapitre 2)

Considérant qu'aucun retour à la paix n'est possible sans l'implication des populations, l'objectif du programme est le renforcement de la capacité d'action des institutions chargées de promouvoir les groupements de base. Il vise en second lieu à favoriser les synergies entre ONGs locales engagées dans un appui à l'auto-promotion d'associations de base. Ceci se traduit par quatre axes directeurs :

- Un accompagnement institutionnel en faveur des ONGs locales partenaires
- Des appuis techniques, matériels et organisationnels aux activités communes menées par des groupements de base
- Un appui financier au démarrage d'activités rémunératrices menées par ces groupements
- Des appuis à la promotion féminine

Pour cela, un partenariat a été établi durant trois ans, à partir de 1996, avec 15 ONGs locales partenaires directs du programme : 5 au Rwanda, 3 au Burundi, 2 au Sud Kivu et 5 au Nord Kivu. Le partenariat a ensuite été élargi ponctuellement à d'autres organisations. Un appui financier à des actions menées par ces partenaires (dotation aux activités) au profit de groupements de base est complété par des financements transversaux destinés à l'ensemble des partenaires.

METHODOLOGIE D'EVALUATION

On consultera l'emploi du temps de la mission d'évaluation en annexe n°1. L'évaluation s'est déroulée en plusieurs étapes :

1. Une phase d'analyse des documents de la convention d'objectifs et de dialogue avec les concepteurs du programme, en France
2. Une phase d'analyse des résultats de terrain et de dialogue tant avec les partenaires du CCFD qu'avec des organisations de base appuyées. L'équipe d'évaluation sur le terrain, composée par Alexis PEZI, Jean-Marie KATIKATI et Jean-Eudes BEURET, après avoir analysé les documents fournis par le CCFD, a mis au point un guide de collecte d'informations et d'éléments pour l'évaluation, composé de plusieurs fiches (cf. annexe n°2) :
 - **Fiche n°1 = analyse du contexte et des besoins par zone (Burundi, Rwanda, Nord Kivu, Sud Kivu)** : il s'agit d'apporter des informations relatives au contexte d'opérationnalisation du programme CO/CCFD, concernant la situation politique, socio-économique et institutionnelle et de faire une première évaluation de la pertinence du programme CO/CCFD, au regard de ces informations.
 - **Fiche n°2 = guide de collecte d'informations auprès de chaque OAIB**. Il s'agit de collecter des informations permettant d'identifier l'OAIB, ses objectifs, ses modalités d'intervention, puis d'analyser les réalisations de l'OAIB en terme d'appui au développement, enfin d'analyser les résultats du programme en terme de renforcement institutionnel de l'OAIB et des OB qu'elle appuie. Nous

demandons à chaque OAIB visitée d'organiser des rencontres auprès de 2 à 3 OB. qu'elle appuie : ces rencontres font là encore l'objet d'une fiche de synthèse des éléments collectés.

Durant cette phase ont été rencontrés :

- **16 OAIB, Partenaires directs du CCFD**
 - **3 à 4 organisations de base appuyées par chacune de ces OAIB**
3. Une phase de synthèse des résultats d'enquête et de rédaction du rapport de terrain a réuni les membres de l'équipes d'évaluation à Bujumbura. Cette période a permis en outre de rencontrer des personnes-ressources spécialisées dans certains domaines touchés par la convention d'objectif.

LES LIMITES DE L'EVALUATION

Soulignons d'emblée que cette évaluation a souffert d'une défaillance très claire du système de Programmation-Suivi-Evaluation, qui a des répercussions qualitatives... et quantitatives sur le travail réalisé.

Au niveau de la relation OAIB/CCFD, un système de suivi-évaluation très déficient :

Le problème : les seules données disponibles concernant les réalisations des OAIB et des OB dans le cadre du programme CCFD sont des rapports narratifs et financiers : ces derniers correspondent à une liste des dépenses, alors que les premiers sont un récit du « réalisé » et éventuellement des difficultés rencontrées. Les projets présentés par les OAIB sont sommaires et essentiellement narratifs : on dit ce que l'on veut réaliser, souvent sans préciser ni les objectifs, ni la méthodologie, et sans distinguer les types d'actions les uns des autres. Ceci permet de rapprocher les dépenses des réalisations et d'effectuer une évaluation « prévu/réalisé », mais c'est très insuffisant notamment en ce qui concerne :

- Les **OBJECTIFS DES ACTIONS** : dans certains cas, ces objectifs ne figurent pas clairement ni dans les demandes de financement (on dit ce que l'on veut faire et/ou ce que veulent faire les OB, mais on ne dit pas pourquoi), ni dans les rapports ultérieurs. Ceci non seulement pose des problèmes à l'évaluateur, mais crée aussi des confusions dans certaines actions, telles que ces unités de démonstration, qui sont présentées par les uns comme des centres de formation, par les autres comme des sources d'autofinancement.
- La **STRUCTURATION DES ACTIONS** : disposer de fiches par action précisant les objectifs, les moyens et le calendrier permettrait d'éviter des confusions. Certaines OAIB ont des unités de production qu'elles considèrent tantôt comme une source d'autofinancement, tantôt comme des unités de démonstration, sans pour autant afficher de projet pédagogique. Des fiches actions permettraient de clarifier les choses, tant pour l'action que pour l'évaluation.
- Les **INDICATEURS D'IMPACT** : hormis le nombre de bénéficiaires directs, on ne trouve presque aucun indicateur.

L'absence de suivi-évaluation effectif des actions au niveau des OAIB avait été relevé lors de l'identification et l'on peut lire dans le rapport : « les ONGD n'utilisent pas d'indicateurs d'impact de leurs actions. Elles ont de grosses difficultés à donner des compte-rendus chiffrés de ces mêmes activités (...) Les appréciations restent qualitatives et on ne sait jamais si elles intéressent l'ensemble ou partie des partenaires qui eux-mêmes sont assez mal caractérisés (...) C'est dire qu'il reste à faire un très gros travail d'identification des caractéristiques des groupes et des données de départ ». Ce constat reste d'actualité.

Les solutions recherchées : dans certains cas, l'équipe d'évaluation a cherché à constituer des indicateurs reprenant des données disponibles mais c'est très insuffisant. Comment évaluer une action de formation ou de démonstration lorsqu'il n'y a pas de programme de formation, pas de ciblage des formations et aucune donnée sur les bénéficiaires ?

Devant la difficulté de mesurer des impacts, l'équipe d'évaluation a reporté son effort sur l'évaluation stratégique et méthodologique, qui se satisfait plus facilement d'observations de terrain.

L'absence ou les déficiences des rapports finaux des OAIB et du CCFD

Le problème : le rapport final demandé par le CCFD récapitulant les réalisations n'a été remis que par deux partenaires et seul l'aspect prévu/réalisé est réellement traité. Le rapport final du CCFD contient pour chaque OAIB une liste des dépenses et des OB partenaires.

Solution recherchée : nous avons dû tenter de reconstituer ce qui avait été réalisé par chaque partenaire durant trois ans à partir de :

- Les rapports narratifs annuels remis au CCFD mais ils sont sommaires, rarement complets.
- Les rapports annuels des OAIB, mais ils ne différencient pas les actions menées avec le CCFD.
- La mémoire de nos interlocuteurs, très limitée sachant qu'il y a une rotation du personnel assez conséquente.

Ce travail aurait dû être fait en amont de l'évaluation et être compris dans le rapport final.

En l'absence de suivi-évaluation et/ou d'une culture de l'évaluation, un manque de transparence pour certaines OAIB

Le problème : certains partenaires sont habitués à évaluer leurs travaux et rentrent facilement dans une logique d'évaluation. Pour les autres, il aurait été important de développer leur culture de l'évaluation, avec par exemple des ateliers d'auto-évaluation conjoints CCFD/OAIB/OB permettant l'apprentissage d'une certaine prise de recul. Les missions du CCFD ayant été plutôt perçues comme un apport en conseils techniques et un suivi/contrôle (titre de la rubrique budgétaire concernée), cela n'a pas permis de développer une pratique d'évaluation concertée. Il en résulte parfois un manque de transparence avéré :

- Des OAIB cherchent à optimiser le nombre de bénéficiaires (s'agissant du seul indicateur d'impact considéré dans les rapports) et les visites de terrain montrent des discordances entre les écrits et la réalité.
- Les états de remboursement de crédit ont été presque toujours demandés mais rarement communiqués. Dans un cas où il a été remis par le responsable administratif, les données divergent radicalement avec celles du rapport narratif remis au CCFD.

Solutions recherchées : l'équipe d'évaluation a cherché à dépasser cela par :

- La réalisation d'un ***grand nombre de visites auprès des OB.***
- Des ***discussions méthodologiques*** visant à prendre du recul vis à vis des réalisations effectives.
- L'affichage d'une bonne connaissance de la zone et des réalisations effectives des OAIB en général.

MODE D'EMPLOI DU RAPPORT : PRINCIPAUX THEMES ABORDES ET ARTICULATION ENTRE EVALUATION ET PROSPECTIVE

Finalement, le rapport abordera successivement les aspects suivant :

- Une **évaluation prévu-réalisé** à l'échelle de l'ensemble de la Convention d'Objectif (ci-après CO) : ce qui a été effectivement réalisé correspond-il à ce qui avait été convenu ?

- Une **évaluation stratégique** basée sur une analyse du contexte d'opérationnalisation du programme.
- Une évaluation par partenaire et une **tentative d'évaluation globale des impacts**, malheureusement sommaire compte tenu des données disponibles.
- Une **analyse institutionnelle** et une évaluation de l'adéquation entre les objectifs de la CO, les objectifs mis en avant par le CCFD lors du suivi, les objectifs des partenaires et ceux des organisations de base, ainsi qu'une évaluation du choix des partenaires et des modalités d'appui.
- Une **évaluation méthodologique** centrée sur l'introduction d'innovations, les dispositifs de crédit mis en place et les actions de promotion féminine. La pertinence des innovations proposées, compte tenu du contexte d'introduction, fait aussi l'objet d'une analyse.
- Une **évaluation du dispositif d'intervention** tant au niveau du terrain que de la partie française de la convention.

Dans chaque partie figurent des encadrés de synthèse portant sur les éléments d'évaluation et les recommandations, mais aussi parfois :

- La présentation d'outils d'analyse proposés pour la conception de futures interventions.
- Des encadrés « partenaires de référence » : l'équipe d'évaluation effectue un renvoi à des intervenants disposant d'une compétence et/ou d'une expérience utile dans certains domaines, qui mériteraient d'être consultés ou associés pour la conception de futures interventions.

REMERCIEMENTS

Avant d'entrer dans le vif du sujet, nous tenons à remercier tous ceux qui nous ont accueilli, guidé auprès de leurs partenaires de terrain et qui ont partagé avec nous un peu de leur quotidien, mais aussi parfois leurs questionnements et préoccupations.

CHAPITRE I : LE PROGRAMME TEL QU'IL A ETE FORMULE ET TEL QU'IL A ETE MIS EN OEUVRE

1. PRESENTATION DU PROGRAMME et COMPARAISON PREVU / REALISE

Il s'agit ici à la fois de compléter la brève présentation figurant en introduction et de comparer ce qui était prévu avec ce qui a été réalisé.

11. Les bénéficiaires

111. Prévision

Les groupes cibles : il s'agit de ruraux, paysans ou non, parmi lesquels deux groupes sont privilégiés, les jeunes et les femmes. Au sein de ces groupes cibles, le programme se propose d'appuyer des regroupements d'individus.

Les bénéficiaires directs des actions sont des organisations de base (OB), les leaders et dirigeants de ces organisations, les leaders et agents des organisations intermédiaires qui appuient ces OB et sont définies comme des OAIB (Organisations d'Appui aux Initiatives de base). En terme quantitatif, on estime dans le document de projet le nombre de bénéficiaires à 8000, parmi lesquels 900 dirigeants d'ONGs d'appui et de groupements.

112. Comparaison brute prévu / réalisé : une conformité générale

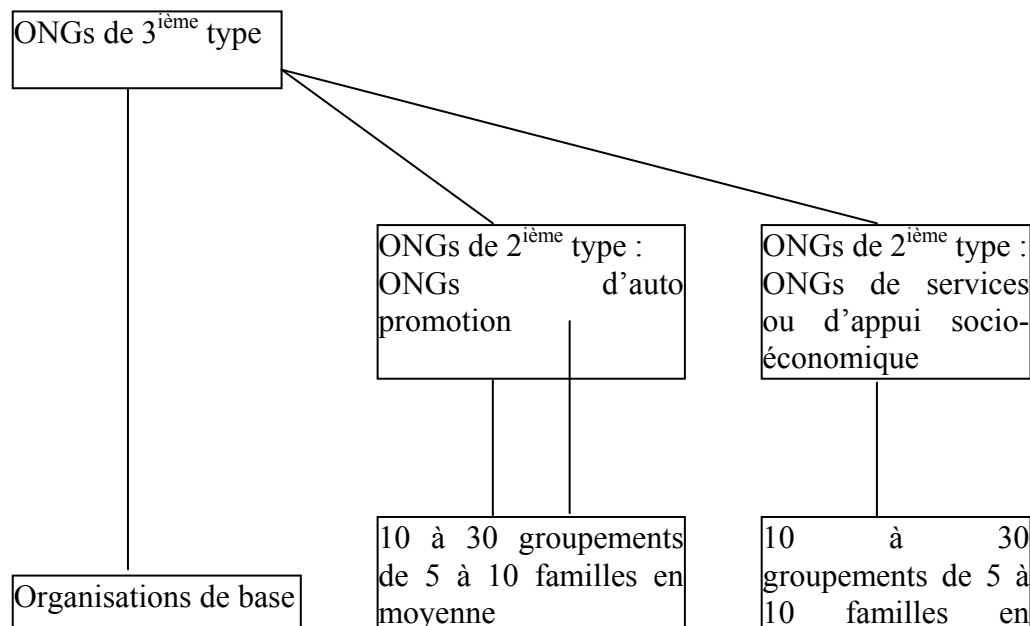
Le réalisé correspond globalement aux prévisions tant en terme qualitatif (type de groupes cibles et bénéficiaires) qu'en terme quantitatif.(même si ici, il faudrait distinguer les bénéficiaires directs des bénéficiaires indirects : les syndicats appuyés par PREFED Rwanda comptent respectivement 40 000 membres (INGABO) et 300000 sympathisants (membres non cotisants, pour IMBARAGA).

12. Les OAIB partenaires

Le projet se propose de travailler avec 3 types d'acteurs du développement, identifiés dans le document de projet de la façon suivante :

	Qualification et caractéristiques, selon le document de projet	
ONGs de 2 ^{ième} type	Ce sont des organisations intermédiaires d'appui et de services. Rôle d'intermédiaire entre les financeurs et la base	ONGs de « services ou d'appui socio-économique » aux OB - répond à la demande d'une OB, analyse les besoins avec ou sans elle - recherche les moyens et rend ou ne rend pas un service, n'est pas contrôlée dans ses résultats - Pas de moyens de contrôle de l'OB sur l'ONG
		ONGs d' « auto promotion » , répondant à 3 conditions - Des OB bénéficiaires peuvent influencer les décisions de l'ONG (CA et équipe exécutive) - Décisions collégiales dans l'équipe exécutive - Transparence de gestion, y compris pour les OB
ONGs de 3 ^{ième} type	= Organisations qui appuient des ONGs intermédiaires et des OB. Elles : - Mettent en place une organisation nationale ou sous-régionale, avec des experts nationaux proches des techniciens locaux - Ont des réseaux informels associant des partenaires complémentaires entre lesquels peuvent émerger des synergies - Sont des lieux de discussion et de proposition	

Selon cette description, on a :



122. Comparaison brute prévu / réalisé : une conformité relative

- Si le programme se propose d'appuyer des ONGs de deuxième et de troisième type, il n'a retenu qu'une ONG de troisième type, identifiée comme telle, le PREFED Rwanda et a appliqué les mêmes formes de collaboration avec les différents types d'ONGs.

- Parmi les ONGs de 2^{ème} type, très peu de partenaires directs de la CO répondent aux caractéristiques des ONGs d'auto promotion. On appuie donc de fait essentiellement des ONGs de services ou d'appui socio-économique. Parmi elles figurent des mouvements de jeunesse très hiérarchisés, descendants. Ils ne se considèrent pas comme des ONGs de développement mais comme des mouvements d'éducation et ne correspondent pas bien à cette catégorisation.

En ce qui concerne l'ensemble des partenaires, on peut les catégoriser de la façon suivante :

	Partenaires CO-CCFD	Commentaires
ONGs de 3 ^{ème} type	PREFED Rwanda	Deux ONGs de 3 ^{ème} type identifiées dans le projet (RAFAD et IRED Grands Lacs) n'ont pas été retenues
ONGs de service ou d'appui socio-économique	ARDI, Haguruka, COPED, INADES Burundi	Sur-représentation d'une catégorie qui n'est pourtant pas présentée comme la plus intéressante dans le document de projet
	Mouvements de jeunesse : JOC Kigali, ASB, ASR	
ONGs d'auto promotion	UWAMU, CODEZ	HUMURA, INGABO, IMBARAGA, appuyés par PREFED Rwanda, ASMADI et AMICOR appuyés par le CODEZ sont des OB mais elles ont des fonctions de service et d'appui qui les rapprochent de ce type d'ONGs.

13. Les objectifs du programme

Il s'agit de (parties soulignées par nous):

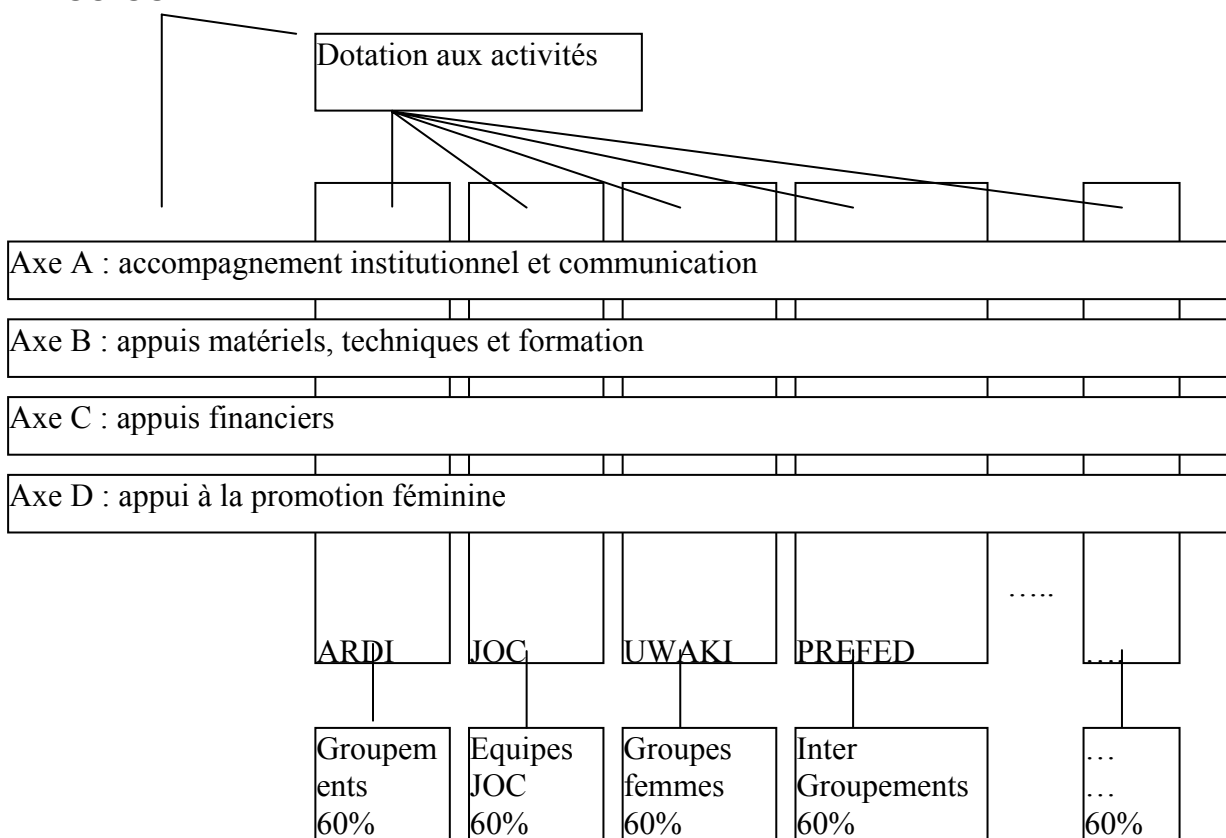
- **Dynamiser les sociétés civiles** dans les trois pays concernés, par l'appui aux associations paysannes et l'aide à l'organisation, la conduite et la gestion de groupes humains
- **Soutenir une économie paysanne** : former les groupements et les individus à la définition, à l'organisation et à la gestion de leurs activités et d'autre part les appuyer dans les domaines déficients les plus criants (méthode d'approche, solution des problèmes, mise en œuvre, financement de base)
- **Favoriser l'auto promotion**, par l'appui à des initiatives locales. Il s'agit d'insister sur le caractère endogène du développement, l'apport étranger n'étant là que pour déclencher un processus et une dynamique
- **Responsabiliser et valoriser les groupes humains fragilisés**, en particulier les femmes qui jouent un rôle considérable dans les solutions à apporter aux besoins primaires (hygiène, santé, économie familiale)

Ceci se traduit par 4 axes d'intervention, repris ci-dessous, qui sont en étroite interaction les uns avec les autres. On consultera en annexe n°3 le cadre logique du programme, qui nous apparaît très clair et pertinent.

14. Les moyens mis en œuvre et les réalisations effectives

141. Un dispositif associant une dotation aux activités et des actions transversales

CO-CCFD



Le partenariat est basé sur une dotation aux activités visant à permettre le démarrage de petites activités économiques à impact rapide (petit élevage, maraîchage, achat d'outils, etc...). 60 % des fonds octroyés reviennent aux organisations de base appuyées par le partenaire, pour le financement de ces activités économiques, et 40% reviennent au partenaire, pour le suivi.

Des axes transversaux permettent de financer des appuis plus spécifiques aux partenaires et/ou aux organisations de base.

142. Comparaison prévu / réalisé pour la dotation aux activités : conformité relative

Dans les faits

Prévu	Réalisé
-------	---------

Année 1 : (140 000 FF par partenaire) Rwanda : 560 000 Burundi : 420 000 Sud Kivu : 280 000 Nord Kivu : 840 000	Selon le rapport intermédiaire (Comparaison prévu-réalisé) 140.000 FF par partenaire sauf pour UWAMU (70 000) et CODEZ (35000) en raison de difficultés de communication (ONGs isolées dans leurs zones) Total = 1 925 000	Selon le rapport final (dépense des OAIB pour les tranches 1 et 2 de la dotation) ARDI : 270 024 JOC : 245 096 ASR 137670 COPED : 136 335 ASB 140 700 INADES : 141570 CODEZ 215298 ADI-K : 239 330 PREFED 246 000 UWAMU 131 900 LIDE 237 900 UWAKI : 243 150 COTEDER 237 920 CACUDEKI 203 003 UCG 235 800 Total = 3 060 986
Année 2 : Rwanda : 419 166 Burundi : 17 998 Sud Kivu : 209 134 Nord Kivu : 628 502	Selon le rapport intermédiaire (comparaison prévu-réalisé) 106 000 FF par partenaire sauf pour UWAMU (70 000) en raison d'une capacité d'absorption limitée et l'ASR, en crise interne. Une partie réaffectée au profit de PREFED/HUMURA Total = 1 652 004	
Année 3 : Rwanda : 235 834 Burundi : 18 002 Sud Kivu : 117 866 Nord Kivu : 353 498	Rwanda : 18 871 Nord Kivu : 198 824	
	Année 3 : appui au réseau mycicole (activités dans chaque pays + séminaire mycicole) pour 529 911 FF	
	Année 3 : appui à la diffusion de la traction animale bovine par ARDI : 157 994 FF	
Total = 4 100 000 FF	Total = 4 482 604 FF ?	Total = 3 966 586 FF ?

Commentaires

On constate que le système des dotations aux activités a été effectivement appliqué les deux premières années. Il est cependant difficile de comprendre comment les montants avaient été calculés pour la deuxième année, les partenaires burundais devant recevoir en tout et pour tout 6000 FF chacun. Il est donc légitime que ceci ait été corrigé : on a appliqué une clé de répartition égalitaire (la même chose pour tout le monde !) comme en première année. Selon les rapports intermédiaires, c'est effectivement une répartition égalitaire qui a été réalisée, mais on ne trouve pas du tout les mêmes résultats si l'on repart du détail des dépenses par OAIB présenté dans le rapport final. La seule hypothèse que nous avons pour expliquer ceci est que dans le « réalisé », il semblerait que l'on confonde parfois les sommes versées aux partenaires et les sommes effectivement dépensées, ce qui n'est pas sans poser problème.

Dans l'ensemble, pour les années 1 et 2, la dotation aux activités a bien été utilisée conformément à sa vocation, et le ratio de 40% pour l'OAIB et 60% pour les OB a été respecté par les partenaires. Mais en réalité, alors que certains n'ont reçu que ces deux dotations en 1997 et 98, pour d'autres l'exécution de ces dotations a été étalée sur 3 ou même 4 ans : ainsi, UWAMU a reçu 35 000 FF en 1997, 35 000 FF en 1998, 70000 FF en 1999 et 53 000 FF en l'an 2000.

Pour la troisième année, il devient assez difficile de comprendre la façon dont les fonds ont été gérés. Il semble que, le CCFD souhaitant insister sur la diffusion de la myciculture et de la traction animale bovine, aie réaffecté les $\frac{3}{4}$ de la dotation aux activités au bénéfice de ces deux activités. C'est un choix insuffisamment explicite car il ne semble pas justifié par un soucis d'adaptation du programme au contexte.

Recommandations

Dans une convention d'objectifs, nous pensons que ce type de décision de réorientation doit être suffisamment justifiée, puis validée par les partenaires, et enfin consignée de façon claire par écrit dans le cadre du système de suivi-capitalisation.

143. Comparaison prévu / réalisé pour l'axe A : non-conformité

Axe A : Accompagnement institutionnel et communication : « c'est la formation à analyser les besoins et à monter des projets adaptés à des situation de crise ».

Cet axe concerne directement les responsables d'ONGs, chefs de services, techniciens et responsables d'intergroupements. Concrètement, sont prévus pour un budget de 300 000 FF :

- 3 études sur le diagnostic concernant les besoins de base, 45 journées d'intervenants pour le diagnostic
- 15 ateliers de formation (6 jours, 20 personnes par atelier) auprès des partenaires centrés sur l'auto-évaluation et l'élaboration de stratégies en fonction des acteurs de base et de leur environnement. Ces ateliers seront réalisés à la demande des intéressés.

Dans les faits :

Prévu	Réalisé
Appuis aux diagnostics des besoins, à l'auto-évaluation, ateliers d'élaboration de stratégies adaptées aux besoins	0
	Appuis-formation-échanges assimilables à des appuis institutionnels Mission d'appui à la gestion des micro-crédits 21 996 FF,

	Formation à la gestion et voyage d'étude en Ouganda des partenaires du Rwanda 62 353 FF Séminaire régional des scouts : 49 649 FF
	Matériel et frais de communication 29 051 FF
	Matériel informatique 61 000 FF
	Formations techniques traction animale bovine et myciculture 65 149 FF
Total = 300 000 FF	289 200 FF

Commentaires

Nous ne comprenons pas ici la confusion entre le « versé » et le « réalisé » car l'argent du voyage d'étude en Ouganda a bien été versé à un partenaire (ARDI) mais le voyage n'a pas encore été réalisé, alors qu'il est inscrit dans le « réalisé » dans les rapports d'activité.

Cet axe a été mobilisé pour des interventions très ponctuelles d'appui institutionnel, notamment en matière de gestion (mais elles relevaient de l'axe 2) , pour l'achat de matériel de communication ou de matériel informatique (ce qui aurait dû relever du fonds d'intervention, des frais de coordination ou des imprévus) et pour des formations techniques qui relevaient de l'axe 2. Les ateliers qui avaient été prévus étaient pourtant très nécessaires, compte tenu des difficultés rencontrées par beaucoup d'organisations pour adapter leurs actions aux besoins issus de la crise.

Le CCFD affirme ne pas avoir reçu de demandes d'appui en la matière, ce qui peut résulter de plusieurs facteurs :

- Les partenaires n'ont pas forcément envie de remettre en cause leurs pratiques habituelles, même si c'est nécessaire
- Les partenaires n'ont pas perçu d'intérêt au niveau du CCFD pour apporter ce type d'appui. Si la réalisation de cet axe avait été confiée au PREFED, organisme reconnu à l'échelle sous-régionale comme susceptible d'apporter ce type d'appui et compétent en la matière, il aurait pu en être autrement.

Cette absence de demandes ne doit donc pas remettre en cause la nécessité d'apporter ces appuis : elle impose seulement de réviser la façon dont ils étaient proposés. Notons que UWAMU a sollicité des appuis institutionnels... mais au PREFED, pas au CCFD. De son côté, ADI-Kivu signale avoir exprimé des demandes d'appui institutionnel... restées sans réponse.

Evaluation et recommandations

Ce qui avait été prévu n'a pas été réalisé. 45 % du budget a été dépensé pour des actions assimilables à des appuis institutionnels, mais elles relevaient en partie de l'axe 2 (formations à l'organisation et la gestion des activités). Ceci est très dommage car cet axe était très bien identifié : les partenaires, subissant la crise ont eu beaucoup de difficultés à prendre du recul pour adapter leurs actions aux besoins et nombre d'entre eux font aujourd'hui exactement ce qu'ils faisaient avant la crise, dans un contexte radicalement différent. Un appui était absolument indispensable.

Les actions prévues étaient pertinentes et le restent : une action future devrait envisager leur réalisation et la mobilisation d'un relais sous-régional compétent en la matière. L'organisation la mieux placée pour apporter ce genre d'appui est le PREFED.

144. Comparaison prévu / réalisé pour l'axe B : conformité relative

Axe B : appuis matériels, techniques et formation : « c'est la mise en œuvre d'actions , visant à répondre à des nécessités de base et consolider le tissu social. Des mesures d'impact rapide seront particulièrement recherchées (petit bétail, maraîchage, etc...).

Cet axe s'adresse principalement aux responsables techniques ou de formation des ONGs et des membres des groupements. Concrètement sont prévus pour un budget de 400 000 FF :

- Des formations concernant les techniques de culture ou de conduite d'exploitation ; la préparation, organisation et gestion d'activités ; les innovations. Sont prévus 36 ateliers réunissant 25 personnes durant 6 jours, bénéficiant au total à 900 personnes
- Ces formations sont précédées de missions de consultation technique visant à identifier des besoins, évaluer, orienter, conseiller dans des domaines particuliers (recherche paysanne, projets technico-industriels) à raison de 23 journées d'intervenant par partenaire. Ces interventions se feront à la demande des partenaires.

Dans les faits :

Prévu	Réalisé
36 ateliers de formation réunissant 25 participants durant 6 jours : formations techniques, organisation et gestion des activités, innovations	2 séminaires de formation à la traction animale bovine et 2 séminaires de formation à la myciculture 203 255 FF
15 x 23 jours de missions de consultations techniques concernant des thèmes particuliers : apports de compétences spécifiques	0
	Formation du responsable du réseau mycicole en Chine 17 273 FF
	Appuis à des actions menées par LIDE et UCG concernant la traction animale, la conservation des légumes, la protection du milieu 178 247 FF
	Appui à un peintre de Butembo 1000 FF
400 000 FF	399 775 FF

Commentaires

L'ensemble des actions (hormis le peintre de Butembo ?) répondent aux objectifs fixés au départ, mais les actions d'appui et de formation techniques ont été très concentrées :

- En 4 grands séminaires de formation.
- Sur 2 thèmes, la traction animale bovine et la myciculture, indépendamment des préférences et des demandes des partenaires. Ceci pose problème : par exemple les femmes d'UWAMU ont eu de gros problèmes techniques au départ pour maîtriser l'élevage des lapins. Elles ont dû faire appel là encore non pas au CCFD mais au PREFED. Le dispositif ne semble pas permettre une écoute suffisante des besoins des partenaires.

Evaluation et recommandations

La conformité budgétaire est de 51 % mais presque toutes les actions menées répondent à l'objectif fixé pour cet axe. Les appuis spécialisés auprès des partenaires n'ont pas été réalisés alors que des besoins pressants existent, notamment chez des partenaires faibles techniquement (ASB, ASR, JOC, UWAMU,...) : certains d'entre eux savent frapper à d'autres portes, mais d'autres ont subi des problèmes techniques sans trouver les moyens de les résoudre. Les formations ont été exclusivement consacrées à la traction animale bovine et à la myciculture, ce qui est un choix du CCFD et non des partenaires : ceci doit être revu.

Le contenu des actions prévues étant pertinent, une action future gagnerait à s'y conformer. Le dispositif doit être revu afin de permettre une meilleure écoute et d'être plus ouvert aux demandes du terrain.

145.Comparaison prévu / réalisé pour l'axe C : conformité relative

Axe C : Appuis financiers aux activités créatrices de revenus ou d'emplois : « c'est la consolidation d'outils de travail, la constitution de réserves alimentaires et animales, l'appui à l'artisanat sous ses différentes formes. Le commerce peut être un instrument important pour réduire les tensions ».

Concrètement, sont prévu pour un budget de 450 000 FF :

- L'octroi de crédits rotatifs remboursables avec intérêts et réutilisables, à raison de 3700 Frs en moyenne par groupement, pour 100 groupements appuyés par les partenaires. Il est stipulé que la responsabilisation du groupe bénéficiaire de crédits demande « que la participation préalable personnelle soit une condition nécessaire ainsi que la caution solidaire du groupe ou des structures intermédiaires (inter groupements)
- 10 ateliers de formation à la gestion de micro-crédits, chacun réunissant 30 personnes durant 6 jours

Dans les faits :

Prévu	Réalisé
Octroi de crédits remboursables à 100 groupements appuyés par les partenaires	Octroi de crédits via 3 partenaires : HAGURUKA, CACUDEKI/COTEDER 500 000 FF
10 ateliers de formation à la gestion de micro-crédits	0
Total = 450 000 FF	500 000 FF

Commentaires

Dans les faits, les dotations aux activités ont souvent servi à financer des crédits rotatifs, ce qui a fait perdre sa spécificité à cet axe. Il a donc été utilisé pour compléter les fonds rotatifs de deux partenaires et créer un fond rotatif pour un partenaire qui n'avait pas été identifié lors de la mission d'identification : ceci semble légitime.

Par contre, il est très regrettable que les formations à la gestion de micro-crédits n'aient pas été réalisées, car là encore elles répondaient à un besoin crucial. L'absence de crédibilité des dispositifs de micro-crédit mis en place, les très faibles taux de remboursement obtenus, la négligence de certains partenaires à ce niveau et les questionnements des autres, autant d'éléments ultérieurement précisés (cf. évaluation méthodologique), montrent l'importance des ateliers qui étaient prévu.

Signalons que ADI-KIVU et UWAMU ont utilisé leur dotation aux activités pour réaliser de telles formations au bénéfice des groupes de base, avant l'octroi du crédit, alors qu'elles auraient dû pouvoir mobiliser des ressources de cet axe.

Là encore, la non-réalisation de ces formations montre un problème important dans l'expression des demandes des partenaires au CCFD, car d'une part un partenaire a sollicité un appui dans ce domaine non pas au CCFD mais à RAFAD, d'autre part presque tous nos interlocuteurs se sont déclarés démunis et demandeurs de formation et/ou d'échanges sur ce thème. La mise en place récente d'un forum national du micro-financement au Rwanda ne fait que confirmer l'importance de cette préoccupation pour les OAIB.

Recommandations :

Les actions réalisées dans cet axe ont été adaptées compte tenu des modalités effectives d'utilisation des dotations aux activités, ce qui est légitime. Par contre l'absence de formations à la gestion de micro-crédits pose problème.

Les formations prévues sont absolument nécessaires et devraient être réalisées à très court terme si l'on veut rationaliser les dispositifs en place et éviter une érosion rapide des fonds rotatifs. Là encore, il serait intéressant de mobiliser des compétences locales, notamment celles de RAFAD, organisation spécialisée dont la compétence en la matière est reconnue, au moins au Kivu. En amont, il semblerait intéressant de faire appel à une expertise spécialisée pour apporter des éléments concernant la problématique du micro-crédit en situation d'instabilité chronique (instabilité pesant sur les biens, les personnes, les coûts et les prix) et appuyer la recherche de solutions.

145.Comparaison prévu / réalisé pour l'axe D : non-conforme

Axe D. Appuis à la promotion féminine : « les groupements de femmes sont concernés par les axes déjà cités. Ils se distinguent cependant par leur effet multiplicateur. Ce n'est pas un hasard qu'elles soient les premières cibles lorsqu'il s'agit de déstructurer un groupe social ».

Concrètement sont prévus, pour un budget de 284 024 FF :

- La mise en place d'ateliers de formation de monitrices à partir de la deuxième année de la CO. Sont prévus 21 ateliers réunissant chacun 25 monitrices.

Dans les faits :

Prévu	Réalisé
Ateliers de formation de monitrices 284 024 FF	Suivi alphabétisation et recyclage avec CACUDEKI/COTEDER 38 945 FF
	Petits crédits à des groupements féminins avec PREFED/Humura, UWAKI et UWAMU 241 104 FF
284 024 FF	280 049 FF

Commentaires

Cet axe est assez mal identifié dans les documents de projets. On parle d'« intégration des hommes dans le processus de production », ce qui aux dires de nos interlocutrices des groupements de femmes et des OAIB spécialisées, est hors de propos. Elles affirment que l'homme participe effectivement à la production mais que les problèmes sont ailleurs, notamment dans :

- Le fait que les femmes sont les principales victimes de la guerre, restant souvent seules avec les enfants à leur charge. Des actions visant la participation des femmes à la construction de la paix, à l'accès des femmes veuves à des activités génératrices de revenu sont nécessaires et le refus des mariages forcés des veuves (pratique traditionnelle de mariage forcé avec un frère cadet du défunt)
- La surcharge de travail résultant d'une participation insuffisante des hommes aux tâches ménagères (mais pas au processus productif)
- La loi, qui désavantage cruellement les femmes dans les successions. Si le code de la famille a récemment progressé au Rwanda, il n'en est pas de même au Burundi et au Kivu, où des actions visant à faire reconnaître le droit des femmes à gérer leurs biens sont nécessaires.

Cet axe a été mobilisé pour une action de formation de formateurs en alphabétisation réalisée par CACUDEKI au bénéfice de COTEDER : cette action est d'autant plus intéressante qu'elle associe 2 partenaires, même si les formateurs de CACUDEKI regrettent aujourd'hui de ne pas pouvoir suivre les formateurs qu'ils ont formé. Mis à part cette action ponctuelle, cet axe a été mobilisé essentiellement pour compléter ce qui était fait avec des groupements de femmes par le biais de la dotation aux activités. Ceci nous semble très regrettable car au-delà des besoins d'alphabétisation, nous avons rencontré des organisations telles UWAMU ou HUMURA qui ont réellement des choses à dire et à proposer en terme de promotion féminine et qui ne trouvent pas de financements pour cela. Il s'agit notamment de :

- Promouvoir les droits des femmes au niveau du patrimoine familial, informer les femmes quant aux régimes matrimoniaux, promouvoir une meilleure répartition des tâches ménagères entre les hommes et les femmes dès l'éducation des enfants, promouvoir l'abandon des pratiques de mariage forcé des veuves.
- Réaliser des échanges entre organisations de femmes appartenant à des communautés en conflit, afin que ces femmes fassent respecter leurs droits et agissent de façon concertée en faveur de la paix : UWAMU a ainsi réalisé un atelier réunissant des femmes banyamulenge et des femmes congolaises non-banyamulenge, ce qui nous semble très intéressant.

Evaluation et recommandations :

Ce qui était prévu dans le projet n'a été réalisé que partiellement (14% de conformité « budgétaire »), mais de toute façon, cet axe nous semble relativement mal identifié dans le projet : on retrouve un discours « gender » très général qui semble décontextualisé. La promotion féminine passe par des actions spécifiques, répondant aux problèmes particuliers engendrés par les guerres passées ou présentes, qui sortent du seul cadre de l'alphabétisation. La reprise d'un travail d'identification auprès des organisations féminines de base, notamment UWAMU, UWAKI et HUMURA, permettrait d'adapter le contenu de cet axe au contexte actuel, et d'appuyer les initiatives de ces organisations... qui ne manquent pas de propositions.

2. DES ECARTS QUALITATIFS MAJEURS :

21. du renforcement institutionnel des partenaires... au transfert de technologies via des partenaires et groupements de base : une évolution stratégique

La comparaison prévu-réalisé montre des « tendances lourdes » (cf schéma page suivante). Cette tendance s'accroît en troisième année avec la réorientation de la dotation aux activités vers l'appui à la diffusion de la myciculture et de la traction animale bovine. Sur l'ensemble de la convention d'objectif, on constate que la myciculture et la traction attelée prennent une place grandissante à tel point que l'on pioche un peu dans chaque rubrique budgétaire pour les financer (dotation aux activités, axe 1, axe 2, fonds d'intervention, imprévus) indépendamment de la vocation initiale de ces fonds.

Elle reflète une orientation stratégique qui n'est pas celle du document de projet, mais qui est répétée dans les rapports intermédiaires, le rapport final et par le chargé de programme : le renforcement des sociétés civiles passe par le renforcement des économies paysannes, qui passe par l'intensification de la production, qui passe par l'introduction d'innovations. Dès lors, l'effort est concentré sur les apports technologiques : les OAIB sont des transmetteurs de technologies et les OB sont des récepteurs.

Le renforcement institutionnel des OAIB et OB disparaît totalement dans les actions au profit du transfert de technologies via les OAIB et les OB, en particulier la myciculture et la traction attelée.

Recommandations

La stratégie du programme a été modifiée de fait en cours d'action sans que cela ait été l'objet d'un accord clair entre les partenaires de la convention d'objectifs. Une telle évolution stratégique devrait faire l'objet d'un consensus avec les partenaires de la convention d'objectif, ceux du Nord mais aussi ceux du Sud vis à vis desquels on s'est engagé dans un partenariat sur trois ans.

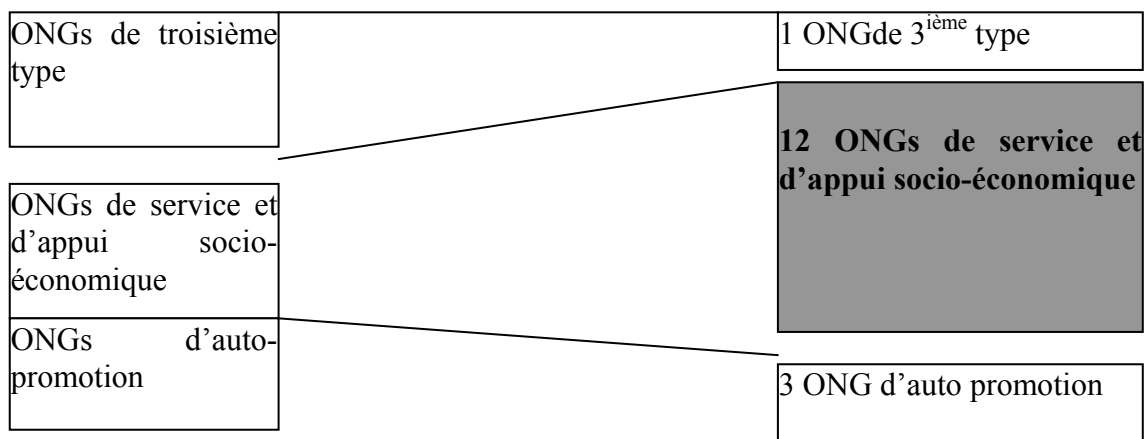
22. Une dérive due à des problèmes de gestion budgétaire

L'exécution du projet aurait dû être « cadrée » par le budget et notamment l'affectation des fonds pour chaque axe. En réalité, deux éléments ont écarté le programme de cette option. Tout d'abord, l'équipe a connu des difficultés pour décliner d'un point de vue comptable l'organisation matricielle du programme. Ensuite, il apparaît que l'opérateur a pris quelques libertés par rapport à ce qui était prévu et convenu. Ceci est déjà apparu dans les tableaux de comparaison prévu / réalisé élaboré pour chaque axe et apparaît avec l'affectation de la dotation budgétaire en troisième année. L'analyse de l'utilisation des budgets transversaux montre qu'une même action est parfois financée à partir de plusieurs de ces budgets : par exemple, les actions de diffusion de la traction animale bovine et de la myciculture bénéficient chacune d'apports issus de l'axe 1

alors que ces deux actions ont peu de choses à voir avec l'accompagnement institutionnel. A l'inverse, l'appui à la gestion relève de l'axe 2 mais est financé par l'axe 1... et l'axe 2 finance des actions de partenaires... qui relèvent de la dotation aux activités.

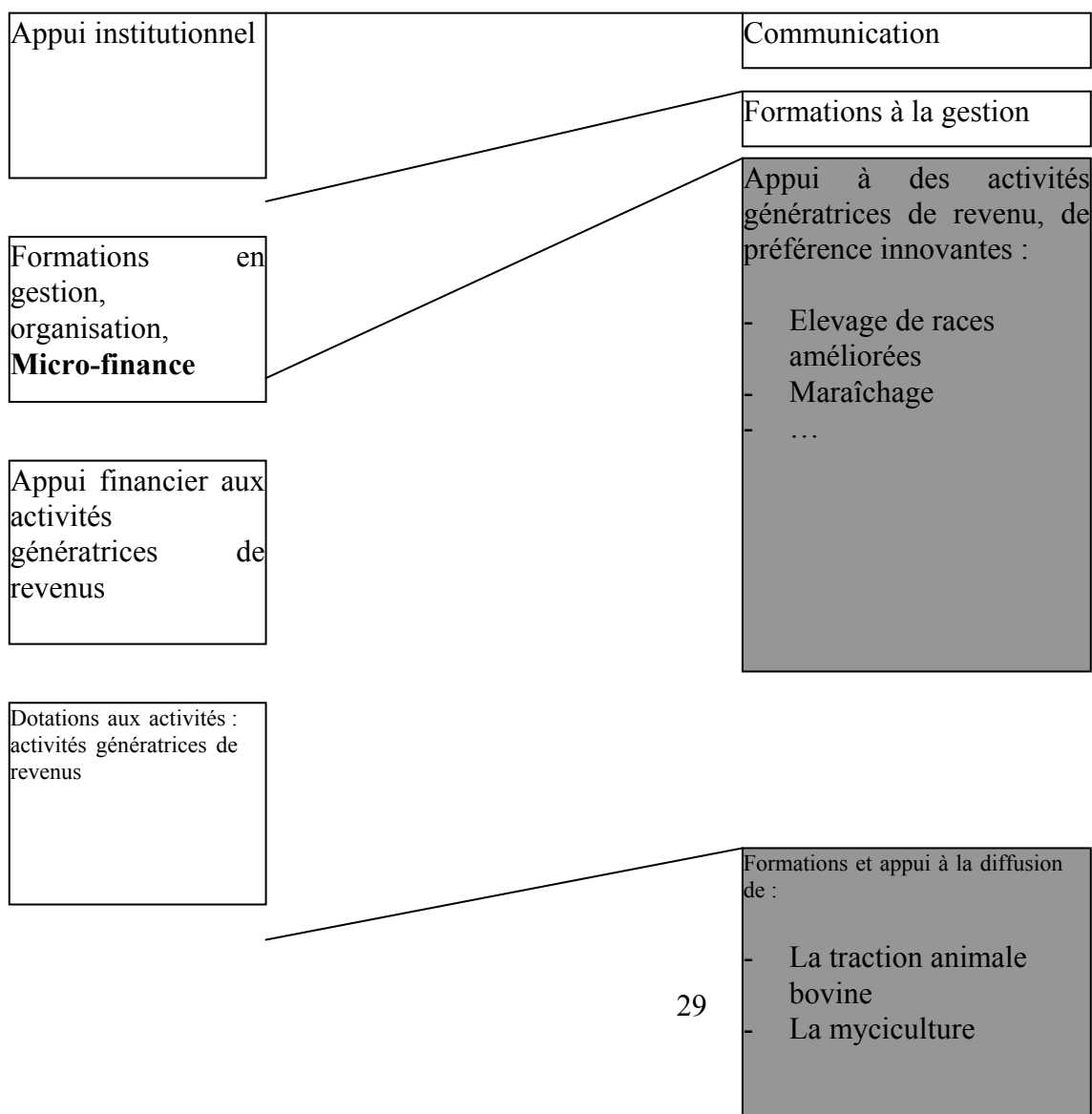
Le choix des partenaires... service

...privilégie des ONGs de



L'orientation des actions... techniques

...privilégie les apports



Formations et innovations techniques

Promotion féminine

Alphabétisation

Le tableau suivant, concernant le financement de la myciculture et de la traction animale bovine montre que l'on a « pioché » dans les lignes budgétaires indépendamment de leur vocation initiale :

	Diffusion de la myciculture	Diffusion de la traction animale bovine
Ligne budgétaire prévue		
Axe 2 : appuis matériels, techniques et formations	95 527 FF (seulement 13% du total)	125 000 FF (seulement 36% du total)
Ligne budgétaire destinées à des interventions de vocation différente		
Dotation aux activités 3 ^{ème} année	529 911 FF	157 994 FF
Axe 1 (accompagnement institutionnel)	58 552 FF	6 597 FF
Fonds d'intervention	18 000 FF	19 092 FF
Imprévus		42 203 FF
Sensibilisation	5 903 FF	
Total	707 894 FF	350 886 FF

Le Fonds d'intervention est théoriquement destiné à appuyer toute action nouvelle qui apparaîtrait durant la période d'exécution du programme et doit être utilisé comme une dotation aux activités, avec 40% pour l'OAIB et 60 % pour l'OB. Dans les faits, on s'aperçoit qu'il est mobilisé comme complément pour des formations techniques (traction bovine, fabrication de brouettes), pour l'édition d'un périodique villageois, ou pour le financement du pool de Butembo.

Il est en tout cas très difficile de retrouver la logique de l'utilisation des fonds. Nous avons tenté de le faire en reclassant les actions financées par des budgets transversaux de la façon suivante :

Types d'action	Action	Financement par l'axe :
APPUI-FORMATIONS METHODOLOGIQUES /OAIB		
Appui à la gestion	Mission d'appui à la gestion (F.Ruch)	1
	Formation des cadres des OAIB du Rwanda à la gestion	1
Développement et Vulgarisation	Voyage d'étude de techniciens d'OAIB du Rwanda / rentabilité d'une ferme-pilote	1
FORMATIONS et APPUIS TECHNIQUES		
Traction animale	2 ^{ème} stage sur la traction animale bovine	1
	Séminaire culture attelée 1996 et 98	2
	CCDPR : formation par ADI-KIVU	FI
	Formation 2 forgerons au Burkina Faso / matériel aratoire	2
	Convoyage modèles de charrues Loire Atlantique (LIDE)	2
Fabrication d'outils	BEST : formation à la fabrication de brouettes en	FI

	bois	
Myciculture	1 ^{er} séminaire myciculture	1+2
	Formation coordonnateur réseau mycicole en Chine	2
Appui à une exploitation pilote	Recherche et expérimentation dans une exploitation pilote (UCG)	2 +FI
FINANCEMENT DE PROJETS NON SPECIFIQUES		
	LIDE : projet intégré de protection du milieu + traction animale	2
	CACUDEKI : aménagement de terroir et protection des sols	FI
	UWAKI/LIDE/SEIPI : lutte contre l'érosion	4
	UCG et UWAKI : acquisition matériel, formation et action /transformation et conservation des légumes	2 + 4
FINANCEMENT DE PROJETS CREDIT POUR DES FEMMES		
	HAGURUKA : projet d'octroi de petits crédits	3 + FI
	UWAMU : activité de petits crédits élevage	4
	COTEDER et CACUDEKI : octroi de petits crédits	3
	PREFED Rwanda / HUMURA : promotion de l'artisanat	4 +FI
PROMOTION FEMININE A PARTIR DE L'ALPHABETISATION		
	CACUDEKI et CODETER : alphabétisation	4 +FI
	CACUDEKI et CODETER : Appui à des OB suite aux activités d'alphabétisation	FI
ECHANGES TRANSVERSAUX inter-OAIB		
Réflexion sur les stratégies de développement	Scouts du Burundi : séminaire sous-régional des animateurs scouts	1
Coordination et échanges entre les partenaires	Réunion à Kampala des partenaires du CCFD de Butembo	CC
	Réunion à Cyangugu des partenaires du CCFD du Rwanda	CC
	Financement de la coordination pool de Butembo	FI + CC
	Acquisition de matériel informatique Pour le pool de Butembo	1
APPUI MATERIELS AUX OAIB		
	Acquisition de matériel informatique par des OAIB (CODEZ, ARDI, BEST, ADI-Kivu)	1
DIVERS		
	BEST : édition d'un périodique technologique villageois	FI
	Acquisition de matériel de dessin pour un artiste	2

23. A l'origine des écarts : trop de personnalisation au cours de la mise en oeuvre

Les discussions que nous avons eu au CCFD et sur le terrain montrent qu'une certaine personnalisation a trop marqué la mise en œuvre de la convention, ce qui a généré différents problèmes :

231. L'identification du programme, le montage du dossier de cofinancement, le suivi opérationnel : des personnes et des visions différentes qui se traduisent en actions.

Les personnes qui ont fait l'identification du programme, le montage du dossier de cofinancement et le suivi opérationnel ne sont pas les mêmes et les rencontres avec certains d'entre eux montrent des divergences de vue très nettes. Le suivi opérationnel a été remis à un seul responsable, pas forcément d'accord avec certaines options des concepteurs du programme, qui a mis en avant son point de vue, ce qui est normal mais pose problème quant au respect du programme initialement défini.

Recommandations

Il nous semble qu'un programme de cette ampleur devrait faire l'objet d'un suivi pluridisciplinaire, collégial, avec une concertation associant régulièrement les partenaires du Nord et éventuellement des représentants des partenaires du Sud, afin d'éviter une trop forte concentration du pouvoir de décision et une trop forte personnalisation des choses

232. Le choix des partenaires : où l'on privilégie des collaborations déjà anciennes

Une sélection des partenaires a été faite à partir des partenaires pressentis par la mission d'évaluation, choix qui ne nous semble pas toujours judicieux. Or, on ressent ici le poids de relations déjà établies entre le CCFD et certains partenaires et l'effet de la capacité de certains partenaires à entrer en contact avec le CCFD, capacité que d'autres n'ont pas. Ainsi, par exemple, le COPED avait sollicité le CCFD pour sa ferme, l'INADES a pris contact avec le CCFD via une personne connue, la JOC était déjà appuyée par le CCFD, l'UCG était déjà en contact avec le CCFD. S'il est normal que des relations de collaborations durables et personnalisées soient un atout, il est aussi nécessaire de prendre un recul suffisant

233. l'identification des actions avec les OAIB partenaires... ou l'influence de l'interlocuteur

Certaines discussions avec des partenaires du CCFD montrent l'existence d'un cercle vicieux à certains niveaux. En effet, certains partenaires n'hésitent pas à dire que « nous n'avons pas choisi de mener ces actions, cela a été imposé » et « ce qui intéresse le CCFD, c'est la culture attelée et les champignons ».

Donc, pour capter ces financements, il faut proposer de faire « la culture attelée et le champignon » logique manifeste dans le discours de certaines OAIB. En retour, le CCFD justifie la non-réalisation de certaines actions en disant que « nous n'avons pas reçu de demandes ». Dès lors, les demandes sur ces deux thèmes pourraient confirmer l'intérêt de ces actions, renforcer les convictions du CCFD en la matière et l'amener à ne proposer d'appuyer que « la culture attelée et les champignons ». On ne sort plus de ce mécanisme auto-renforçant dont ne sortent gagnant que... ceux-là. Il apparaît important d'être réellement à l'écoute des partenaires afin d'éviter ce genre de biais.

CHAPITRE 2. EVALUATION STRATEGIQUE : UNE REPONSE TECHNIQUE UNIFORME POUR DES PROBLEMES COMPLEXES

1. ANALYSE DES CONTEXTES NATIONAUX

11. Le Burundi

111. Présentation générale

Au Sud du Rwanda, le Burundi est un petit pays marqué comme son voisin par une forte densité de population (215 Hab./Km²). Sa population de 6.4 millions d'habitants (1997), augmente au rythme de 1.9% par an et vit principalement en milieu rural (94%). L'économie burundaise tire l'essentiel de ses ressources de l'agriculture et principalement du secteur vivrier. Avant la crise, le secteur primaire participait à concurrence de 56,40% dans la formation du Produit Intérieur Brut, le secteur secondaire contribuait à hauteur de 17,50 % tandis que le tertiaire intervenait pour 26,10%. Jusqu'aux derniers affrontements, le Burundi faisait face à ses besoins alimentaires et tirait entre 80 et 95% de ses recettes d'exportation de la production du café. Le PIB est aujourd'hui l'un des plus faibles du monde (environ 140 dollars par habitant, selon des estimations de 1996). Le Burundi dépend fortement de l'aide étrangère : avant 1993, l'aide publique au développement rapportait près de deux fois plus de devises que les exportations et plus d'un cinquième des recettes publiques.

112. Situation politique

Depuis l'indépendance proclamée en 1962, le pays a évolué sur fonds de rivalité ethnique pour la conquête du pouvoir. Des violences ethniques récurrentes, avec des massacres à grande échelle en 1965, 1972, 1988 et 1993, ont ponctué ces quarante dernières années. Environ 85% de la population est hutu pour 15% de tutsi : cette ethnie est restée à la tête de l'Etat depuis l'indépendance jusqu'en 1993. Le processus de démocratisation mené en 1992 et 1993 a conduit en juin 1993 à l'élection d'un président hutu issu de l'opposition. Suite à son assassinat, le 21 octobre 1993, les violences intercommunautaires ont fait plus de 150000 victimes et déplacé plus de 600000 personnes. Son successeur a péri en 1994 dans l'attentat qui a coûté la vie du président du Rwanda. Un gouvernement « de convention » a ensuite administré le pays avec un parlement élu, mais n'a pu rétablir la sécurité dans le pays et a été renversé en 1996, l'armée ré-installant au pouvoir le major Pierre Buyoya. Les responsables régionaux ont alors imposé un embargo et de nombreux bailleurs de fonds se sont retirés. Les niveaux d'aide ont alors chuté, de quelques 300 millions de dollars par an à 100 millions de dollars en 1998. Face à l'accroissement de la pauvreté et de la malnutrition, les sanctions ont été levées en janvier 1999, mais l'aide au développement reste très limitée.

Le 28 août 2000 a été signé à Arusha un accord de paix, sous une forte pression internationale. En réalité, certains partis ne voulaient pas de cet accord et il a fallu attendre le 20 septembre pour qu'il recueille toutes les signatures. Son application pose déjà des problèmes car les signataires sont divisés quant au choix du leader du gouvernement de transition, non seulement entre les deux grands blocs de partis (G10 (partis autour de l'UPRONA) et G7, partis regroupés autour du FRODEBU) mais aussi au sein même du G7. Entre temps, Le Burundi a adopté une constitution de transition qui a permis de créer un gouvernement provisoire de coalition multipartite et d'élargir l'assemblée nationale à 121 membres de façon à inclure les partis politiques marginaux et des représentants de la société civile. Le problème actuel principal est d'obtenir un cessez le feu entre les belligérants car suite à l'accord les affrontements n'ont pas cessé mais se sont plutôt intensifiés. Pour l'instant, les factions rebelles posent comme condition d'un cessez le feu le démantèlement total des camps de regroupement et la libération des prisonniers politiques. Elles participent actuellement à des discussions mais personne ne sait quelle valeur aurait un cessez le feu car il n'est pas sûr que les signataires éventuels contrôlent réellement leurs troupes. Malgré la lenteur et fragilité du processus en cours, l'existence de ce processus et la médiation de Nelson Mandela suscitent un espoir certain.

113. Une grave détérioration de la situation socio-économique

La situation économique et sociale s'est gravement détériorée durant ces dernières années, comme le montre le tableau ci-contre.

	<i>Avant ou au début de la crise...</i>		Depuis la crise	
<i>Indicateurs</i>	Date	Donnée	Date et source	Donnée
Situation humanitaire				
Nombre de déplacés et regroupés			01/2000 (UN)	808.000 dont 44% dans Bujumbura Rural
Nombre de réfugiés			01/2000 (UN)	344.500 dont 321000 en Tanzanie
Situation économique				
Produit Intérieur Brut (PIB) /habitant	1960 (\$ 1987)	125 \$US puis 240 \$US en 1980-85	1996 (Gvnt)	114 \$US
Revenu/habitant	1992	210 \$US	1998 (Gvnt)	143 \$US
Aide Publique au Développement / PIB	1993	23%	1998 (Gvnt)	14%
Coopération internationale / an	1992	300 millions de \$US	1998 (Gvnt)	100 millions de \$US (45% = dons, le reste = crédits)
Cours du dollars	1994	1\$US = 252 Fbu	2000 (Gvnt)	1\$US=637Fbu (1200 au cours officiels)
Indice des prix à la consommation des ménages	1991	100	1999 (Gvnt)	295
Indicateurs sociaux				
Population rurale < seuil de pauvreté	1990	36%	1998 (UN)	58%
Population urbaine < seuil de pauvreté			1997 (UN)	66%
Couverture vaccinale	1992	83%	1998 (Gvnt)	48%
Taux brut de scolarisation primaire	1992/93	70%	1998/99 (Gvnt)	53%
Mortalité infantile	1992	110‰	1998 (Gvnt)	127‰

Sources : UN = Nations Unies, Gvnt = Gouvernement

Selon la Banque Mondiale¹, la mortalité infantile a augmenté de 110 à 136 pour mille naissances vives, le taux de malnutrition des enfants de moins de 5 ans est passé de 6 à 20 % et les chiffres officiels indiquent une hausse de plus de 20 % des maladies endémiques graves. La prévalence du VIH est en progression rapide et l'on estime qu'il y a 40000 orphelins du VIH. Beaucoup d'écoles et de dispensaires ont été détruit ou endommagés, le personnel qualifié s'est réfugié dans les zones urbaines et les dépenses non-salariales ont été gelées. Le nombre d'enfants scolarisés dans le primaire est tombé de 70 à 44% pour l'ensemble du pays, avec quatre provinces à moins de 30% en 1996-97.

Le revenu par habitant a chuté de 30 % de 1992 à 1998 et l'indice des prix à la consommation des ménages atteint 295 en 1999 pour une base 100 en 1991. Le conflit a affecté l'agriculture en raison des déplacements de population, de l'effondrement des circuits de distribution des intrants agricoles, des pillages et de la destruction des biens des ménages et du bétail. L'emploi urbain s'est considérablement réduit, bon nombre d'ouvriers non-qualifiés ayant été licenciés suite à la baisse du PIB industriel de près de 60% depuis 1992. De plus, de

¹ Rapport n°19592-BU : Burundi, stratégie intérimaire 1999-2001, 30 juillet 1999

nombreux emplois de services ont disparu suite au départ des expatriés. L'embargo a posé beaucoup de problèmes d'approvisionnements en matières premières pour ces entreprises : ces problèmes restent importants, même après la levée de l'embargo. Enfin, l'armée exerce une lourde pression budgétaire, absorbant près de la moitié du budget de l'Etat. De façon générale, le Burundi se situe aujourd'hui en 166^{ème} position sur les 174 pays classés d'après l'Indice du Développement Humain.

114. La situation humanitaire : 15% des burundais survivent grâce au système d'aide

Du point de vue humanitaire, la crise a entraîné des déplacements de population très importants, dans des conditions humainement intolérables. Le nombre de déplacés et de regroupés recensés en janvier 2000 s'élève à 808.000 personnes mais il y avait alors plus de 350 000 « regroupés » dans la seule province de Bujumbura Rural. Les camps de regroupement ont pratiquement tous été démantelés dans cette province. Les réfugiés recensés par le H.C.R. à la même date sont au nombre de 344.500 personnes dont 321.000 vivent en Tanzanie. Ces deux catégories de sinistrés doivent représenter aujourd'hui environ 800 000 personnes, soit environ 15% de la population burundaise. On observe cependant le retour de certains réfugiés : d'octobre 1996 à fin décembre 1999, 214.268 personnes ont en effet regagné le Burundi, mais la plupart fuyaient en réalité la guerre qui sévissait au Congo. Enfin, les massacres perpétrés par les rebelles (le plus souvent pendant les négociations d'Arusha) et les représailles militaires maintiennent le Burundi en situation de tension et de violation des droits de l'homme.

115. Situation institutionnelle

Face à cette situation, l'Etat est aujourd'hui très affaibli. La plupart des coopérations bilatérales sont paralysées et les volumes d'aide publique au développement ont été divisés par trois avec la crise. Les salaires des fonctionnaires n'ont pas suivi l'augmentation des coûts de la vie et les capacités opérationnelles sont réduites. A titre d'exemple, l'Etat s'est séparé de tous ses moniteurs agricoles. L'administration locale fonctionne mais s'est fortement militarisée. Face au recul de l'Etat et des projets émergent un certain nombre d'initiatives privées comme à Ngozi, avec une université privée (en réponse aux dysfonctionnements qui affectent l'université publique), une société de financement pour le développement, et une coopérative de caféiculteurs.

Le mouvement associatif a été encouragé par l'administration publique, ce qui est tout à fait nouveau, et s'est développé soit pour répondre aux insuffisances de l'Etat et aux problèmes posés par la crise (notamment la déstructuration des filières), soit en réponse à des incitations moins « saines », telles que les donations octroyées par le PNUD (sous condition d'une mise en association des bénéficiaires). Le système d'aide sur le terrain est encore dominé par des agences humanitaires, mais certains intervenants appuient le mouvement associatif et accompagnent son développement récent (Action Aid, Twitezimbere, ACORD, INADES,...). Signalons le développement de nombreuses associations de ressortissants de telle ou telle commune, parmi lesquelles certaines sont très paternalistes mais d'autres sont intéressantes.

116. Contraintes et opportunités pour le programme CO :

Les évolutions institutionnelles montrent des **opportunités nouvelles** pour l'action en faveur de l'auto promotion :

- L'affaiblissement de l'état crée une ouverture pour le développement associatif. Ce dernier est du reste encouragé par l'autorité publique, qui sait que ses propres moyens d'action sont aujourd'hui limités
- Les problèmes majeurs liés à la crise, notamment les difficultés d'approvisionnement en intrants et la déstructuration des services sociaux et financiers stimulent la création d'inter-groupements qui cherchent à prendre en charge certaines de ces fonctions
- La fonction publique n'est plus la voie royale pour la promotion sociale des universitaires et certains d'entre eux se tournent vers les ASBL, avec parfois des initiatives intéressantes : mais il faut consentir un effort pour leur repérage

Les contraintes restent l'instabilité politique et économique du pays : les regroupements forcés de population, les variations de prix des intrants, l'insécurité qui règne sur les routes d'accès à l'intérieur du pays aux abords de Bujumbura

et les difficultés d'approvisionnement sont autant d'éléments qui fragilisent les activités des groupes de base et rendent parfois aléatoires les possibilités de suivi par les OAIB.

12. Le Rwanda

121. Présentation générale

Jadis considéré comme un minuscule pays périphérique enclavé au coeur du continent africain, le Rwanda est devenu le centre d'une géostratégie revue et corrigée de toute l'Afrique Centrale. Depuis que le conflit Hutu-Tutsi a pris des proportions génocidaires au Rwanda en 1994, l'instabilité a gagné l'ensemble de l'Afrique Centrale. Cette onde de choc a intimement uni l'histoire mouvementée de la R.D Congo, celle de l'Ouganda, celle du Burundi et du Rwanda et se répercute désormais au delà de la région des Grands Lacs.

Le Rwanda couvre une superficie de 26.600 km². Il est peuplé de 7,6 millions d'habitants, avec une densité de 280 habitants au km². Les terres arables y sont évaluées à 18.000 km², ce qui induit une densité physiologique de 410 habitants au km² cultivable. Un seuil déjà alarmant pour un pays montagneux (le pays des mille collines) à population essentiellement rurale. La superficie cultivable varie entre 40,92 ares et 81,41 ares selon les régions pour une famille de 6 personnes. On comprend pourquoi la rareté des terres est citée parmi les principales causes des conflits au Rwanda. Le Ministère de l'Agriculture a estimé en 1997 un déficit alimentaire structurel de 35%.

122. Situation politique

Le Rwanda a connu des troubles ethniques récurrents avant comme après l'indépendance acquise en 1962; 1958-59; 1963; 1973; 1990-1994... Tous ces conflits ont déversé des milliers voire des millions de réfugiés sur les pays voisins (R.D. Congo, Tanzanie, Ouganda, Burundi,...) dont le retour a toujours provoqué des remous à l'intérieur du pays. Le gouvernement actuellement en place au Rwanda est issu d'un combat victorieux d'une armée encadrée par des ex-refugiés. Toutefois, le Gouvernement d'Union Nationale (c'est son qualificatif) est censé appliquer le contenu rectifié des « Accords d'Arusha » négociés le 4 août 1993; comme ce gouvernement n'est pas issu des urnes, il cherche à bâtir sa légitimité en s'attaquant aux drames consécutifs au génocide: rescapés, réfugiés, méfiance systématique, esprit revanchard, nombreuses veuves Chefs de ménages, nombreux orphelins, nombreuse population carcérale (plus ou moins 120.000 prisonniers). Un parlement a été mis en place pour promulguer des lois susceptibles de reconstruire la confiance et réconcilier les rwandais entre eux. Un accent particulier est mis sur la promotion de la justice et des droits humains: Un tribunal Pénal International sur le Rwanda (TPIR) fonctionne à Arusha en Tanzanie pour juger les crimes en rapport avec le génocide de 1994. Pour désengorger les prisons, une « justice participative » dite « agacaca » est en voie d'être mise en oeuvre.

La sécurité et la souveraineté nationales figurent parmi les priorités du gouvernement. En effet, des bandes résiduelles des ex-FAR et des miliciens Interahamwe font parfois des incursions meurtrières dans les préfectures du Nord-Est (Gisenyi et Ruhengeri). Le Gouvernement est déterminé à les neutraliser jusque dans leurs sanctuaires au Congo-Kinshasa où un important contingent de soldats a été déployé. Les efforts fournis pour instaurer une bonne gouvernance au Rwanda sont toujours à l'épreuve de la rupture historique créée par le génocide. En effet, depuis juillet 1994, il y a eu une alternance opérée « d'autorité » de 3 premiers ministres, de 3 présidents du parlement et d'un président de la République. Sept ministres ont dû abandonner leur fonction et s'exiler. Pratiquement, il n'y a plus de guerre sur le sol rwandais; ce qui donne l'illusion d'un retour à la paix. Cependant, l'armée rwandaise est toujours en guerre en R.D.Congo.

123. La situation socio-économique et humanitaire

En mars 1998, le PNUD et le HCR ont décidé de prolonger une dernière fois le mandat de la « Joint Réintégration Programming Unit », jusqu'à fin 1999. Depuis cette date le Rwanda est considéré comme ayant dépassé la période des urgences. En 1998, une croissance exceptionnelle de 11% a été enregistrée (C.André,

1998). La croissance dans différents secteurs de l'économie est attribuée aux effets de la reconstruction et de la réhabilitation des entreprises et au contexte régional favorable aux échanges avec le Rwanda. Cependant, cela ne doit pas masquer les limites structurelles de l'agriculture et les difficultés d'un secteur secondaire non encore compétitif. L'amélioration des conditions de sécurité à l'intérieur du pays a régulé l'offre par rapport à la demande; elle a permis de réduire les tendances inflationnistes. A long terme, cela pourra favoriser les investissements privés appelés à devenir le moteur du développement du pays. L'analyse macro-économique du Rwanda en 1998 montre que cette stabilité apparente est due à l'aide extérieure : les donateurs sont cependant placés devant une situation difficile, le Rwanda allouant une part importante de ses ressources aux dépenses militaires au détriment des dépenses sociales (santé, éducation)

En revanche, l'instabilité dans la région des Grands Lacs limite les chances de voir le Rwanda attirer des investissements à long terme nécessaires à la promotion d'un développement durable. Dans le contexte actuel, l'aide contribue à rendre le pays plus dépendant de l'extérieur et l'empêche de démarrer un développement endogène axé sur la lutte contre la paupérisation croissante de ses habitants (70 % vit en dessous du seuil de pauvreté).

Les prises de position actuelles des bailleurs de fonds sont intimement liées à des considérations politiques. L'aide n'est conditionnée économiquement qu'en terme de performances et de réformes à mener: le Rwanda est considéré comme « cas spécial » à plus d'un titre, ce qui explique le soutien politique inconditionnel de certains pays (comme les U.S.A., la Grande Bretagne) dont le poids décisionnel est prépondérant au sein des institutions multilatérales (André, C et Tiennes, M. Rôle de l'aide dans la relance économique du RWANDA, Anvers, 1999).

124. Situation institutionnelle.

Le RWANDA connaît aujourd'hui une situation sensiblement stabilisée du point de vue militaire et moins du point de vue économique. Politiquement, si on ne peut pas à proprement parler d'un régime autoritaire (il existe un parlement actif par moment) on peut cependant observer un certain dirigisme dans la gestion des affaires publiques. Dans pareille gouvernance, l'Etat veut tout savoir, veut tout contrôler. Dans ce contexte, le dialogue tourne vite à la collaboration. La revendication peut être interprétée comme de la subversion. L'important c'est d'être « loyal et bon » avec le « pouvoir établi ». Le nivellement volontairement entretenu risque de masquer des conflits latents qui risquent d'exploser le moment venu. La Société civile rwandaise, doit développer des stratégies pour dégager des espaces de liberté d'expression et des revendications responsables.

125. Contraintes et opportunités pour la CO/CCFD

Le RWANDA n'est plus en guerre. Mais on ne peut pas affirmer pour autant qu'il est en paix. En effet, sa société et son économie sont toujours traversées par des clivages entrecroisés; clivages ethniques, religieux, géographiques (Nord/Sud), rescapés/rapatriés du Burundi/rapatriés de l'Ouganda, anglophones/francophones, économique (riche/pauvre) etc... La normalisation en cours autour d'un état dirigiste peut être porteuse de violence à terme si l'on n'appuie pas l'émergence d'une société civile capable de dépasser ces clivages. Ce phénomène s'intègre dans celui plus large de la violence structurelle qui s'accumule dans les périodes inter-conflits (voir travaux de P. Uvin en annexe). La plupart des OAIB ont très peu de marges de manœuvre face à l'Etat et semblent privilégier des entrées techniques afin de ne pas investir des terrains socio-politiques où elles pourraient être mises en cause. Il est important d'aider ces OAIB à reconsidérer leur rôle et à voir comment elles peuvent contribuer à amener cette Société rwandaise plurielle à s'organiser autour d'une culture démocratique capable d'assurer la stabilité. L'enjeu majeur se situe au-delà des OAIB : l'appui au renforcement d'organisations paysannes représente actuellement une priorité car des organisations conséquentes ont déjà émergées. Il s'agit de les aider à trouver la place qui leur revient dans la société civile rwandaise.

13. Le Sud et le Nord Kivu

Signalons d'emblée que la description de ces 2 provinces souffre d'un manque de données statistiques que le contexte actuel de guerre ne permet plus de rassembler.

131. Présentation générale.

La province du Nord-Kivu, celle du Sud-Kivu et celle du Maniema sont les 3 districts qui formaient traditionnellement la région communément appelée le Kivu. C'est en 1987, lors du découpage territorial et administratif qui a frappé cette région que le statut de « province » a été conféré à chacun de ces 3 districts. Tandis que le Maniema semble être déconnecté depuis longtemps du Grand Kivu, le Nord-Kivu et le Sud-Kivu sont toujours intimement liés. Ils ont beaucoup des caractéristiques communes. Dans l'histoire récente, ces deux provinces partagent la plupart des opportunités et des risques liés à leur voisin commun, le Rwanda, le Burundi. C'est pourquoi en dehors des données géographiques spécifiques, nous parlerons de la situation qui les caractérise dans leur ensemble.

Le Nord Kivu partage la frontière Est avec l'Uganda au Nord et le Rwanda au Sud. En R.D.C. le Nord-Kivu a pour provinces limitrophes au Nord la Province Orientale (ex-Haut-Zaïre), à l'Ouest la province du Maniema et au Sud la province du Sud-Kivu. Le Nord-Kivu couvre une superficie de 59.483 Km² soit 2,54% de la superficie nationale, pour 3.609.424 habitants (chiffres de 1998 ; division provinciale des affaires intérieures) soit 8,2% de la population de la République Démographique du Congo. Terre de migrations perpétuelles et conflictuelles, le Nord-Kivu attire par ses vastes étendues de sols volcaniques fertiles à vocation agro-pastorale. Il a connu et connaît encore des soubresauts de conflits interethniques cycliques qui caractérisent la Région des Grands Lacs Africains.

Le Sud-Kivu a une superficie estimée à 65.130 Km², ce qui représente 3% du territoire national. Il jouit d'une diversité agricole et d'élevage. Son sous-sol est riche en minerais de toutes sortes. Son réseau hydrographique comprend des rivières et deux lacs poissonneux (le lac Kivu et le lac Tanganika). Estimé, en 1995, à 2.292.848 habitants, soit une densité de 35 habitants / Km², la population du Sud-Kivu est inégalement répartie en 8 territoires ruraux. En milieu rural, on distingue les territoires surpeuplés avec des densités dépassant 450 habitants/Km² (Kabare, Walungu et Kalehe) et d'autres sous-peuplés (comme Shabunda, Mwenga). Selon les projections du schéma régional d'aménagement du Kivu, la densité évoluerait respectivement de 47,6 à 62,8 habitants /Km² de 2000 à 2010. Toutes ces projections avaient été réalisées sans se douter de l'afflux massif des réfugiés burundais et rwandais de 1993 à 1996 et de l'avènement des guerres régionales de 1996 et 1998 dont le Sud-Kivu a été chaque fois le point de départ. La population du Sud-Kivu est composée de 9 groupes tribalo-ethniques, à savoir : les Bashi, les Barega, les Bahavu, les Batembo, les Banyindu, les Bafurero et les Babembe, les Hutu et les Tutsi (Banyamulenge). Ces derniers groupes sont à cheval sur la République Démocratique du Congo, le Rwanda et le Burundi ; dans ces deux derniers pays, ils sont en perpétuels conflits ethniques et politiques.

132. La situation humanitaire et socio-économique durant la durée d'exécution du programme

Globalement, la situation humanitaire et socio-économique s'est profondément dégradée de 1996 à 2000. Le Kivu montagneux avec ses 450 Km de frontière commune avec le Rwanda et le Burundi, jouit d'une position où les facteurs conflictuels tant internes qu'externes se mêlent librement. L'afflux de 1.700.000 réfugiés rwandais disséminés sur 34 camps le long de la crête montagneuse a d'abord apporté une illusion de revitalisation d'un Kivu oublié par le régime Mobutu : injection d'environ 800 millions de dollars dans l'aide d'urgence équivalant au revenu annuel de ses 4.300.000 résidents, plusieurs milliers d'emplois payés en dollars et régulièrement, des centaines de jeeps 4x4. Dès Octobre 1996, les camps sont démantelés brutalement. Ses occupants prennent deux directions : le Rwanda et les forêts denses de la cuvette congolaise. La géographie aidant, quelques hordes de réfugiés armés (ex. FAR et miliciens Interahamwe) parviennent à fuir dans les montagnes et dans les forêts d'où ils ne cessent de faire des incursions criminelles.

L'APR censée les poursuivre n'est jamais parvenue à les neutraliser. D'où des déplacements massifs et continus des populations vers les villes et les grandes agglomérations. Les estimations les plus fiables donnent les chiffres suivants (cellule d'urgences du CRONGD/Nord-Kivu) :

- 151.000 et 31.000 déplacés à Goma et Rutshuru ;
- 47.000 à Kanyabayonga, Kirumba et Butembo.

Au Sud – Kivu, la plate-forme des agences humanitaires basées à Bukavu donne, à propos des mouvements des populations, les chiffres suivants pour la période allant du mois de Juillet 1999 au mois de Juillet 2000 :

➤ Mouvements intervillages (Kabare – Kalehe – Walungu)	: 179.373
➤ Mouvement : des villages vers la forêt	: 20.842
➤ Mouvements : des villages vers la ville	: 47.260
➤ Mouvements dans les territoires d’Uvira, Fizi, Mwenga et Shabunda	: 67.788

Au total, les mouvements des populations ont touché au minimum 315.263 personnes car les affrontements et les représailles n’ayant pas cessé, les déplacements des populations non plus. Ceci a pour conséquences :

- La permanence des conflits dans certains milieu ruraux a profondément affecté l’agriculture et l’agriculteur : pillage et destruction des récoltes, du bétail et des biens des ménages.
- De nombreux emplois ont disparu à la suite du départ des ONGs Internationales et agences onusiennes qui desservaient les camps des réfugiés. Bon nombre de maisons de commerce ont fermé suite aux guerres à répétition.
- La fonction publique a depuis très longtemps cessé de payer les agents de l’Etat. La pauvreté se généralise. Le pouvoir d’achat des populations est réduit à sa plus simple expression dans une économie «dollarisée» suite à une inflation chronique.
- Dans ces conditions les secteurs de la santé et de l’éducation sont marginalisés.

Cette situation ne peut frapper que durement les femmes et les enfants. Rappelons que c’est depuis l’année 1991 que la coopération internationale est rompue avec le Congo (ex. Zaïre). Elle se limite aux aides humanitaires, ponctuelles et directes. Selon le bureau de l’UNICEF – Goma, le taux brut de scolarité à l’école primaire est passé de 45% en 1996 à 25% en 1999 au Nord-Kivu. Au Sud-Kivu, le taux de scolarité a été estimé, selon les normes de calcul de l’Institut National de la Statistique, à 28,5% avec de grandes disparités entre les milieux ruraux et les milieux urbains d’une part, et entre les garçons et la filles d’autre part, pour l’année scolaire 1998-1999. Le taux de déperdition scolaire a été estimé, lui, à 79%.

Au Sud-Kivu, si la malnutrition date de l’époque coloniale, elle s’était toujours manifestée à une échelle réduite, dans 2 zones de santé sur les 14. Mais avec les deux dernières guerres, les 14 zones de santé sont actuellement touchées. Sur les 15.000 enfants estimés mal nourris, seulement 9.200 sont pris en charge par les différentes agences humanitaires.

Il y a aussi le phénomène des enfants de la rue, les enfants non accompagnés et les enfants affectés des VIH. Le PNUD estime à 61.200 le nombre d’enfants de moins de 5 ans déplacés depuis les 2 guerres et laissés pour compte dans la province du Sud-Kivu. Au cours du 1^{er} semestre 2000, le PAM a identifié 4.366 enfants de la rue et 5.337 enfants affectés du VIH à Bukavu et à ses alentours. Et il n’en assiste que respectivement 1.545 et 2.755.

133. La situation politique actuelle au Kivu

La « situation actuelle de crise prolongée » au Kivu tient à la superposition d’une série d’éléments « déclencheurs-renforçateurs » qui se spécifient selon la proximité ou la distance des acteurs qui inter-agissent. Cette région du monde connaît depuis la période Mobutu un effondrement par palliers successifs dans la crise. Ainsi, différents observateurs et « spécialistes » citent de nombreux facteurs ayant conduit à la situation calamiteuse actuelle sans jamais se mettre d’accord sur le facteur principal. Ils évoquent la question foncière, les carences de la gestion du pouvoir coutumier, les séquelles des pratiques oppressives du régime Mobutu, les exclusions identitaires, le processus de démocratisation biaisé par un héritage historique mal assumé par les dirigeants « opportunistes » actuels, les maladroites de la « virtuelle » communauté internationale par rapport à toutes ces crises, etc...

Depuis mars 1993, la province du Nord-Kivu a d'abord connu des affrontements ethniques récurrents avant de servir de point de passage pour deux guerres dites de « libération nationale ». En 1993, les milices des ethnies Hunde, Nyanga et Tembo (autochtones) se battent contre les ethnies Hutu et Tutsi (Rwandophones) présentes sur leurs terres coutumières par migrations libres ou provoquées par le système colonial belge. Ce conflit sera exacerbé par la victoire du F.P.R. au Rwanda. L'afflux de centaines de milliers de réfugiés Hutu et le reflux des Tutsi vers le Rwanda vont compliquer davantage une situation déjà complexe ; les armes à feu circulent, les milices tant locales que rwandaises s'entraînent et s'affrontent nonobstant la présence des forces régulières visiblement débordées. Le Gouvernement de Kinshasa n'y a vu que le parti à tirer pour le régime frappé d'isolement politique et diplomatique sur le plan international. Bien que consciente des enjeux écologiques, économiques, socio-culturels et militaires pour la stabilité et pour le développement de la province, la population du Sud-Kivu manquait de cadre politique pour faire entendre sa voix. En effet, à cause du problème de nationalité qui s'était posé autour des ressortissants rwandophones, le Sud-Kivu et le Nord-Kivu étaient les seules provinces sans assemblées provinciales et de zone. C'est dans ce paysage socio-politique délétère que Kabila appuyé par l'armée Rwandaise et Ougandaise se fraie un passage au Kivu dans sa marche pour la conquête de Kinshasa. Les immenses camps de réfugiés Hutu sont démantelés, le quartier général s'installe provisoirement à Goma. La chute de Mobutu en mai 1997 suscite beaucoup d'espairs pour des populations longuement réduites à l'extrême pauvreté par les violences et les jeux politiques. Cependant, le pouvoir fort qui s'est mis en place en R.D.C. gère maladroitement les rivalités ethniques et les intérêts politiques ethno-centrés. A la faveur de ce climat incertain, une nouvelle rébellion s'installe à Goma le 2 août 1998, avec à sa tête les anciens compagnons de Mr Kabila réunis dans un « mouvement » baptisé « Rassemblement Congolais pour la Démocratie » (RCD). L'opinion publique lui est hostile à cause de ses alliances, les mêmes que celles, dans un passé récent, de Kabila.

Les dissensions internes ne tardent pas à miner le RCD de l'intérieur comme de l'extérieur par « alliés » interposés. Le RCD passe alors à la balkanisation des zones d'influence. Trois ailes principales se partagent le terrain.

- Le RCD, soutenu par le Rwanda, a son siège à Goma. Il contrôle la partie Sud du Nord-Kivu, le Sud-Kivu, le Maniema, le Kasaï Oriental (partiellement), le Nord Katanga et une partie de la province orientale.
- Le RCD/ML (Mouvement de Libération), sous obédience ougandaise, a son quartier général à Bunia. Il supervise les territoires de Beni et de Lubero au Nord-Kivu et l'ancien district de l'Ituri. Les deux entités sont érigées en provinces.
- Le M.L.C. (Mouvement de Libération du Congo) avec l'appui de l'armée ougandaise, exerce son autorité sur la partie Nord de la Province Orientale et une grande partie de la province de l'équateur.

134. Contraintes principales liées à la situation de crise pour les actions de développement

La situation actuelle est aggravée par une superposition de conflits armés entre groupes de diverses origines : groupes de Congolais, troupes étrangères invitées et non-invitées, etc... Ce type de crise dure souvent plusieurs années, il s'agit donc d'une « situation de crise prolongée » dont les effets se manifestent dans plusieurs domaines :

- La destruction continuelle des biens et le harcèlement continu des personnes, ce qui entraîne une misère généralisée : paupérisation, malnutrition, morbidité, déscolarisation, rareté des moments de loisirs,...
- Une insécurité chronique et mobile :
 - Déplacement des populations (surtout rurales) suite aux affrontements armés ;
 - La concentration progressive de ces populations dans de grandes agglomérations qu'elles considèrent sécurisées. Elles viennent s'ajouter à d'autres populations déjà éprouvées par la même situation ; ou encore isolement en milieu inhospitalier (forêts, montagnes...) ;
 - Un climat d'hostilité et de traumatisme psycho-social ;
 - dépravation de mœurs et autres succédanés moraux : prostitution, pillages, drogues, phénomène des sectes, superstition, ...
 - crise de légitimité et d'autorité ;
 - Destruction de l'environnement ;

- Braconnage dans les parcs nationaux ;
- Abattage illégal d'arbres.

Les ONG et les agences humanitaires habituées à intervenir en cas de catastrophes (brutales mais ponctuelles), éprouvent des difficultés pour agir efficacement dans ce type de crise. En situation de crise prolongée des interventions particulières et combinées devraient poursuivre les objectifs suivants :

- assurer aux populations sinistrées le minimum vital de la façon la plus autonome possible
- permettre à la population de rester active économiquement et socialement, de conserver sa capacité d'auto-promotion ; ce qui lui permet de compenser en partie la crise d'autorité de l'Etat et de préserver les bonnes mœurs.
- permettre une transition rapide vers une société et une économie de paix après la crise.

2. LES CHOIX STRATEGIQUES EFFECTIFS DE LA CO : EVALUATION

Précision utile : Nous nous attacherons ici à évaluer la stratégie effective, celle qui a été appliquée sur le terrain, mais qui n'est pas celle du programme initial

21. La logique des choix stratégiques

La succession logique des choix stratégiques effectifs est la suivante :

- La CO ne fait pas d'actions humanitaires, terrain déjà occupé par d'autres :** les besoins humanitaires restent aujourd'hui importants au Burundi, avec notamment les problèmes posés par les camps de regroupement en 1999-2000, mais ils sont réduits au Rwanda et mal identifiés au Congo. Ce choix de non-intervention est largement justifié par la présence de nombreux intervenants spécialisés.
- Le problème foncier aux sources du conflit : intensifier pour apaiser les crises.** Ce raisonnement est répété dans l'ensemble des rapports, mais pas dans les documents de projet.

Dans le document de projet, le problème foncier est abordé sous l'angle de :

- La fragilité des sols (« sols fragiles et sans enrichissement notable ») et le déficit d'apports fertilisants, accentué par la disparition d'une grande partie du cheptel (« 70 à 85% des bovins ont disparu »)
- La parcellisation extrême des exploitations et la nécessité d'intensifier
- Le blocage de l'intensification déjà réalisée par des contraintes liées au travail (insuffisance à des périodes précises), une rationalisation insuffisante de la succession et de l'association des cultures, le fait que les enrichissements naturels ne peuvent suffire.

Dans les rapports, le raisonnement suivant est mis en avant :

- Les conflits ont des racines qui sont bien plus économiques ou sociales qu'ethniques : « c'est la pauvreté et la faim qui ont poussé les paysans à tuer leurs voisins pour s'accaparer leurs biens (bétail, parcelles) ». Le recrutement d'enfants soldat est « directement lié au manque de perspectives professionnelles et économiques pour les jeunes générations »
- La construction de la paix durable passe donc forcément par le développement économique et l'auto promotion des populations. Or le paysannat représentant 90 % de la population, ce développement économique passe forcément par le développement agricole

c. Passer par des OAIB et réconcilier par des actes partagés d'auto promotion

On souligne parallèlement le fait que le discours ethnique et son instrumentalisation politique sont avant tout le fait de minorités politiques manipulatrices qui ont joué du phénomène de rumeur sur les collines enclavées, que les initiatives de dialogue et de réconciliation doivent être liées à des actes concrets et partagés d'auto promotion des personnes et que pour toucher la base, il convient de passer par des Organisations d'appui, celles-ci étant en outre des membres essentiels de la société civile

d. Comment intensifier ? « proposer des modes de développement autres », selon le CCFD

Selon le rapport final, il s'agit « de proposer des modes de développement autres, le précédent ayant conduit à une impasse », avec une « agriculture rationalisée et intensifiée ». « C'est notamment par une intégration entre l'agriculture et l'élevage (zéro pâturage), une lutte contre l'érosion volontariste et intégrée (plantation de plantes fourragères le long des courbes de niveau et constitution progressive des terrasses) et l'introduction de nouvelles pratiques (traction animale, cultures hors sol comme celle des pleurotes, voire sous abri) que le paysan devenu agriculteur pourra optimiser l'utilisation de sa parcelle et satisfaire aux besoins alimentaires de toute sa famille et même dégager un revenu »

22. Commentaires sur la pertinence de cette analyse

a. Ce choix de non-intervention humanitaire est justifié, avec une réserve précisée ci-dessous, qui résulte du constat qu'entre l'humanitaire et le développement existe un champ d'intervention peu couvert mais très utile.

b. Cette analyse s'avère trop rapide. Les éléments avancés n'expliquent pas tout. La violence prend sa source aussi dans la possibilité de manipuler la population, ce qui résulte d'un rapport de domination historiquement entretenu de la population par les autorités de tout genre (politiques, administratives, religieuses, projets...) et des campagnes par les villes. Ce rapport doit changer si l'on veut prévenir ces manipulations, ce qui passe par une auto promotion qui ne soit pas seulement économique mais aussi socio-politique, avec le renforcement institutionnel d'organisations de base et des OAIB qui jouent un rôle dans la société civile sur la base d'une alliance réelle avec les OB. Les projets de transfert de technologie et d'« encadrement de la population », quelle que soit la pertinence des innovations qu'ils proposent, font partie du système de domination et, en tant que tels, rencontrent des oppositions. L'aspect appui à une auto promotion tant économique que sociale constitue une des dimensions importantes d'un processus de développement.

c. Nous partageons tout à fait cette analyse, là encore avec une réserve concernant les OAIB comme intermédiaire obligé. Tout d'abord, certaines OB sont aujourd'hui capables de recevoir et gérer directement des fonds, telles Ingabo ou Imbaraga au Rwanda. Ensuite, seulement certaines OAIB jouent un rôle dans la société civile : c'est la grande majorité des OAIB au Kivu, mais c'est une minorité au Rwanda et au Burundi. Il est nécessaire de privilégier celles qui jouent un rôle par un choix pertinent.

d. Cette analyse est trop rapide. En réalité, les innovations citées ne sont pas nouvelles et ont pratiquement toutes été expérimentées dans la zone. Si elles semblent pertinentes dans l'absolu, leur introduction se heurte à des obstacles liés aux contraintes et interactions internes aux systèmes de production ou aux insuffisances des filières d'approvisionnement ou de mise en marché, sur lesquelles nous reviendrons dans le chapitre 5. Certes, les méthodes de vulgarisation employées sont aussi à mettre en cause, mais les antécédents concernant les actions des projets de développement dans la sous-région aurait mérité une analyse plus approfondie : des travaux de recherche sur les systèmes de production paysans montrent que les marges de manœuvre dans ces systèmes sont très limitées. Dans ce contexte, le développement d'emplois non-agricoles est aussi une priorité.

Evaluation et recommandations :

Cette analyse nous semble intéressante mais partielle : elle néglige les aspects politiques de la crise liés aux rapports de domination entre les composantes de la société, présents dans toute la sous-région. Or agir sur ces

rapports de domination passe par un appui à une auto promotion qui soit autant socio-politique qu'économique. Quant aux voies du développement économique, elles font l'objet là encore d'une analyse trop rapide. Nous pensons que cette analyse doit être reprise en gardant une vision tant politique qu'économique.

Par ailleurs, la question qui n'est pas posée dans cette analyse mais qui concerne directement l'intensification de l'agriculture est la suivante : **Qu'est ce qui aujourd'hui constitue l'obstacle le plus important à l'intensification de l'agriculture : la réponse doit-elle être recherchée au sein des systèmes de production ou dans le contexte (insécurité qui pèse sur les facteurs, déstructuration des services au monde rural (financiers, approvisionnement), politiques publiques autoritaires visant à favoriser les cultures d'exportation...) ?**

Cette question doit être posée pour chaque zone pour savoir si la priorité va aux apports techniques ou au renforcement des capacités d'actions des OB et des OAIB sur le contexte. Cette situation doit être posée particulièrement en situation de crise et nous pensons que le CCFD l'a éludé trop rapidement. Si les facteurs liés au contexte sont les points de blocage les plus déterminants, ceci suppose de revenir sur les choix qui ont été fait et suppose :

- L'appui à des actions centrées sur la culture démocratique, la résolution pacifique des conflits
- Le renforcement de certains acteurs non-économiques comme contre-pouvoir vis à vis des autorités : développer une capacité d'action sur le contexte

Recommandations

Il est nécessaire de développer des capacités d'action sur le contexte, lorsque celui-ci est un obstacle majeur à tout développement, ce qui est le cas actuellement. L'analyse qui est présentée dans les rapports du CCFD devrait être revue, afin de revenir aux sources du programme qui considèrerait conjointement le renforcement des capacités de développement économique et des capacités d'action sur le contexte.

23. Un point très positif : la pertinence d'une dimension sous-régionale

La dimension sous-régionale est très intéressante d'abord du fait des interactions entre les crises qui secouent chaque pays. Elles se traduisent en terme

- Militaire : chaque pays sert de base de refuge aux groupes armés qui font des infiltrations chez leurs voisins, ce qui pousse les armées régulières à pourchasser ces groupes hors de leur frontières. On trouve ainsi des soldats burundais et rwandais au Kivu actuellement.
- Economiques : les déplacements massifs de population ont créé des perturbations économiques et environnementales majeurs dans les pays qui les ont reçu. Ces déplacements et les achats locaux de certaines agences humanitaires ont souvent déséquilibré les marchés. Enfin, les fermetures de frontières ont souvent bloqué des échanges habituellement importants.
- Politiques : Les événements qui ont lieu dans un pays justifient parfois des politiques musclées appliquées dans le pays voisin, notamment entre le Rwanda et le Burundi.

Nous pensons qu'il faut absolument monter des programmes sous-régionaux associant des OAIB des trois pays car ces OAIB ont en commun :

- **Des préoccupations communes concernant le développement : partager les résultats d'une recherche-action permanente.** Les OAIB travaillent dans des milieux présentant de grandes similarités en terme de systèmes agraires et d'organisation sociale et dans lequel personne n'a de solutions toutes faites à proposer.

Une démarche de recherche-action est donc nécessaire. La systématisation des résultats, la capitalisation et l'échange d'expériences méritent d'être menés à une échelle sous-régionale

- **Des OAIB et OB plus avancées que d'autres : progresser au contact des autres.** Ainsi, les OAIB du Kivu sont plus anciennes et beaucoup plus militantes que les autres. Les OAIB burundaises et rwandaises peuvent apprendre beaucoup à leur contact. A l'inverse, l'expérience des syndicats rwandais peut apporter quelque chose aux OB des autres zones.
- **Un problème socio-politique « de fond » similaire : exprimer des propositions légitimées par leur dimension concertée au niveau sous-régional.** On retrouve au Burundi, au Rwanda et maintenant au Kivu une bipolarisation ethnique de la société, qui pose le problème de la protection de la minorité notamment face à un processus démocratique. Cette problématique est réelle et des échanges entre OAIB de communautés et origines différentes peuvent leur permettre d'élaborer des propositions et d'avoir une voix commune, neutre, en tant qu'acteurs de la société civile. Dans le domaine des droits de l'homme, les relations entre les ligues des droits de l'homme à l'échelle sous-régionale ont ainsi constitué un progrès.
- **Une réflexion à mener ensemble sur l'adaptation des actions au contexte de crise et la contribution des actions de développement à la construction de la paix :** là encore, les problématiques sont proches, une réflexion commune est souhaitable.

Recommandations

La dimension sous-régionale de ce type de programme mené avec des OAIB et des OB nous semble très intéressante. Il est important de continuer dans cette voie. Plus encore le programme gagnerait à mieux collaborer avec des acteurs qui ont un réseau sous-régional (ONGs de troisième type) de façon à associer indirectement le maximum de partenaires et à multiplier les échanges

24. Dans l'ensemble : un programme assez décontextualisé

Le programme tel qu'il est appliqué nous apparaît assez décontextualisé : la lecture des rapports surprend par le fait que la situation humanitaire et militaire n'est évoquée que comme un frein à l'exécution d'un programme qui pourrait être appliqué dans un tout autre contexte.

241. Une réponse uniforme pour des situations différenciées

Tout d'abord, le programme ne fait pas de différence entre les zones pour ce qui est de ses modalités d'intervention, or les situations sont différenciées :

En moyenne :	Burundi	Rwanda	S-Kivu	N-Kivu
Insécurité pesant sur les personnes et les facteurs de production	Moyenne	Faible	Forte	Forte
Instabilité des filières d'approvisionnement et de mise en marché	Forte	Faible	Forte	Variable
Crise de l'économie publique	Forte	Faible	Forte	Forte
Perturbations économiques (inflation, change...)	Moyenne	Faible	Forte	Forte
Qualités des infrastructures et moyens de communication	Très forte	Forte	Faible	Faible
Capacité des OAIB en terme d'appui à l'auto	Faible	Moyenne	Forte	Forte

promotion				
Capacité, légitimité et volonté des OAIB pour être acteur de la société civile	Faible	Faible	Forte	Forte
En moyenne :	Burundi	Rwanda	S-Kivu	N-Kivu
Présence d'agences internationales (agences des Nations Unies) et d'agences humanitaires	Forte	Très forte	Peu sauf Bukavu	Peu sauf Goma
Poids des opérateurs économiques privés en milieu rural	Faible	Faible	Fort	Fort

Le Rwanda est aujourd'hui à peu près stabilisé du point de vue économique et militaire (le conflit ayant été exporté), mais on y trouve une situation qui rappelle celle du Burundi d'avant les événements de 1993 : un état relativement et volontiers dirigiste, qui veut « garder le contrôle » de la situation politique, qui consulte les OAIB et les OB mais ne leur laisse que très peu de marge d'expression et de revendication. La normalisation de la situation repose sur des bases qui ne sont pas saines (remords de la communauté internationale face au génocide, culpabilisation collective d'une ethnie) et tend à étouffer les tensions (intercommunautaires mais aussi intra-communautaires), ce qui est porteur de violences futures.

Dans un tel contexte, l'appui au renforcement et à la prise de parole d'une société civile qui se remet à peine de la crise, même si c'est délicat, est une priorité

Le Burundi est très loin d'être stabilisé malgré la signature des accords de paix, mais la majeure partie du pays est calme, les conflits armés étant circonscrits dans certaines zones. L'insécurité est donc faible dans de nombreuses provinces : par contre les filières d'approvisionnement sont très instables ce qui pose des problèmes majeurs à toute activité reposant sur des intrants disponibles à Bujumbura. Les OAIB rurales sont très peu développées. Cependant, le recul de l'Etat sur le terrain a permis l'émergence d'organisations de base qui jusqu'alors ne pouvaient s'exprimer et de certaines OAIB intéressantes (cf. annexe n°4) : on constate un certain bouillonnement institutionnel (émergences d'associations et d'inter groupements, création d'une société de financement à Ngozi, association de groupements de producteurs au processus de privatisation de la filière caféicole, mise en place d'un observatoire de l'action gouvernementale par certaines ONGs, etc..)

On a donc des contraintes spécifiques (destruction des filières et instabilité économique) auxquelles on doit apporter des réponses particulières, mais aussi des opportunités nouvelles en terme de renforcement de la société civile, qu'il faut exploiter.

Le Kivu est la zone la plus troublée de la sous-région surtout dans sa partie Ouest. Plus que les dégâts matériels, c'est surtout les turbulences répétées qui minent les énergies, ce qu'un de nos interlocuteurs résume en disant qu'il y a parfois plus de peur que de mal. Par rapport aux pays voisins, la zone est caractérisée depuis longtemps par la faillite de l'Etat, à laquelle la population a répondu par l'organisation communautaire et privative de services de base (éducation, santé). Après la prise de pouvoir de Kabila a été ébauchée une « conférence provinciale de la reconstruction » qui laissait entrevoir des actions publiques, mais cela n'a pas eu de suites. Aujourd'hui, il existe différents pôles de pouvoirs, qui se partagent plus ou moins bien la zone : par exemple pour le Nord Kivu, au Nord se trouve le RCD appuyé par l'Ouganda, au Sud le RCD appuyé par le Rwanda, à l'Ouest des îlots sans autorités...

En terme de développement, cela se traduit par le fait que l'on attend peu de ceux que l'on appelle « les gestionnaires des affaires publiques » (on ne parle plus d'Etat) mais que des dynamiques privées se sont

consolidées depuis longtemps, que l'on peut soutenir et sur lesquelles l'action peut s'appuyer. Notons enfin que les OAIB de la zone jouent un grand rôle dans la société civile, ce que l'on ne trouve pas ni au Burundi, ni au Rwanda.

Recommandations

Le programme doit s'adapter aux disparités sous-régionales que nous avons mis en évidence. Mais plutôt que concevoir 4 programmes différenciés, il nous semble possible de s'adapter en exploitant les marges de manœuvre du dispositif tel qu'il a été conçu. Il s'agirait de :

- Mettre réellement en œuvre les actions prévues pour l'axe 1 (appui au diagnostic et à l'évolution stratégique des OAIB)
- Respecter les souhaits des partenaires en ce qui concerne les actions qu'ils jugent pertinentes compte tenu de LEUR contexte, à condition que cela soit argumenté
- Faire un effort périodique de repérage des OAIB et OB émergentes et ouvrir le partenariat à celle qui ont un réel potentiel compte tenu du contexte de leur zone, quitte à abandonner des partenariats anciens, noués avec des OAIB qui se révèlent incapables d'évoluer dans leurs interventions

242. Quelle adaptation des actions des OAIB au contexte de crise ?

Beaucoup d'actions menées par les OAIB semblent décontextualisées. Or, si l'on s'intéresse à leur histoire, on s'aperçoit que certaines d'entre elles mènent les mêmes actions depuis des années, parfois avec les mêmes groupements.

Une OAIB affirme ainsi appuyer 309 groupements dans son rapport d'activité de 1997, de 1998, de 1999 et affirme aujourd'hui encore appuyer 309 groupements ! Et si les apports techniques ont évolué, les méthodes et les objectifs d'intervention n'ont pas évolué et ont traversé la crise... Même l'INADES-Burundi, pourtant dotée de certaines compétences, n'échappe pas à la règle et l'on peut lire dans un rapport daté de 1996 (soit 3 ans après le début de la crise) que « le secrétariat général d'INADES Formation a exprimé à INADES-Burundi ses inquiétudes au sujet des insuffisances constatées dans l'analyse du contexte du monde rural burundais et dans la réflexion stratégique qui a sous-tendu le choix de nouvelles options du Bureau National »

En réalité, certains intervenants ont quitté le terrain tant que la situation ne permettait pas de faire ce qu'ils faisaient avant, puis y sont revenu quand le contexte le permettait, sans rien changer à leurs modalités d'intervention.

Signalons l'initiative d'OAIB du Nord Kivu pour la mise en place d'une cellule de réflexion sur les interventions en situation de crise prolongée, à laquelle participent les partenaires du CCFD. Elle distingue par exemple des zones non sécurisées, sécurisables ou sécurisées et propose de développer des interventions spécifiques pour chacune. Elle essaie aussi de voir quelles institutions résistent à la crise et quel appui faut-il leur apporter. C'est une initiative très intéressante, mais qui se développe hors de la CO sans que la CO n'aide ses partenaires à adapter leurs actions en fonction de certains enseignement qui en seraient retirés.

Recommandations :

Face à l'incapacité de certaines OAIB à adapter leurs interventions au contexte, les interventions prévues dans l'axe 1 prennent tout leur sens et doivent être impérativement réalisées

243. Un choix implicite contestable : où l'on écarte l'appui aux sinistrés qui sont hors du système humanitaire et la relance économique... mais les OB y reviennent toujours !

Le choix de ne pas intervenir en terme humanitaire est légitime mais entre l'humanitaire et le développement, il y a... beaucoup de gens et des besoins d'intervention. Ce sont :

L'appui aux sinistrés qui échappent au système d'aide humanitaire : ils sont très nombreux. Il y a d'abord les personnes qui devraient être appuyées par le système humanitaire mais ne le sont pas, notamment des rapatriés, déplacés, dispersés ou regroupés qui n'accèdent pas au statut de réfugié et sont parfois mal identifiés par les agences humanitaires (notamment les dispersés). C'est une population mouvante qu'il serait très difficile d'appuyer dans le cadre de la CO. Mais on compte aussi :

- Les veuves de guerre : elles ont constitué de nombreuses associations qui leur permettent d'accéder à des aides externes (par exemple AVERI au Burundi compte 300 veuves, au Rwanda le PREFED appuie 2 associations de veuves, DUHAZANYE et AVEKI, en dehors de la CO)
- Les enfants chefs de famille
- Les familles qui accueillent des enfants de la rue
- Des sinistrés qui ont perdu leurs biens suite à des infiltrations ou des pillages mais ne sont pas déplacés
- La population qui réside dans le milieu où affluent des déplacés

Ces personnes ont des besoins cruciaux auxquels répondent parfois des ONGs ou des mécanismes d'entraide locale. Souvent, les partenaires répondent à certains besoins de ce type, qui leur sont soumis. Mais faut-il répondre en octroyant des crédits, qui plus est avec des animaux de races améliorés exigeants en ressources alimentaires ?

Ces problèmes sociaux omniprésents ne sont même pas évoqués dans le document de projet et dans les rapports d'activité, ce qui ne manque pas de nous étonner.

L'appui à la relance économique : restauration des stocks de semence, du cheptel, des filières...

Le problème des stocks de semences s'est posé avant tout dans les mois qui ont suivi chaque crise humanitaire. Aujourd'hui, il ne concernerait que le Kivu et nous manquons d'informations à ce sujet. Mais ces crises ont des effets plus durables qui appellent des réponses, notamment :

- **La réduction du cheptel** : on estime que 70 à 85 % du cheptel bovin a disparu du Rwanda suite au génocide. Or le cheptel, en milieu paysan, constitue un apport de matière organique fondamental. Nous avons discuté avec un paysan qui avait 2 hectares et seulement 1 chèvre ainsi qu'un taurillon en pension. Il nous disait son inquiétude : comment faire si le propriétaire veut récupérer son taurillon ? Ce problème n'est pas nouveau mais est terriblement accentué par les crises passées et en cours

- **La destructuration des filières** : rappelons qu'avant la crise, dans des pays comme le Burundi et le Rwanda, les projets de développement financés par des coopérations bilatérales ou multilatérales se partageaient le territoire et assuraient des services tels que l'approvisionnement en semences améliorées, en semences maraîchères, en intrants agricoles. Au Congo, la SENASEM (Service National des Semences) a continué à assurer un approvisionnement en semences jusqu'à la première guerre (1996). La faillite ou la pauvreté de ces Etats et plus généralement le départ de nombreuses coopérations ont fait disparaître ces services, et leur prise en charge par des privés est difficile (volumes limités, insécurité sur les routes au Burundi et au Kivu). Au Kivu, seuls des privés peuvent assurer ce service, mais l'insécurité remet tout en cause. C'est un problème crucial pour toute activité supposant l'achat d'intrants.

On constate sur le terrain que **de fait, ces problèmes sont pris en compte par les OAIB partenaires, notamment parce qu'ils sont posés par les OB.**

- C'est notamment l'appui aux veuves de guerre (Uwamu, PREFED, ADI-Kivu avec l'association de veuves Nsulu Nkulu), aux orphelins (Humura) ou aux enfants de la rue (ASB, Haguruka), pour la mise en place d'activités génératrices de revenu.

Mais dans ces cas là subsiste une ambiguïté entre la volonté du CCFD d'appuyer l'introduction d'innovations et les préoccupations des groupes, qui cherchent avant tout un impact rapide avec des risques limités.

- C'est notamment le repeuplement animal, pour la reconstitution d'une certaine capacité de production de fertilisants organiques. Beaucoup d'ONGs ont contribué à ce repeuplement mais il n'est que partiel.

L'objectif des OB qui demandent des crédits-bétail est d'avoir du bétail avant de bénéficier d'une amélioration génétique et là encore, il y a des ambiguïtés, notamment pour les chèvres de race alpine : on les accepte pour avoir le crédit sans être forcément convaincu de l'intérêt de cette race. Là encore, le CCFD doit mieux prendre en compte les objectifs propres des OAIB et OB partenaires.

- Ce sont de multiples tentatives d'OB de second rang (inter groupements, collectifs de service, syndicats) visant à une prise en charge paysanne de ces filières. C'est l'association des éleveurs de Bururi, appuyée par le COPED, une association et un inter groupement appuyés par l'INADES, les syndicats appuyés par PREFED, une « association des mamans productrices de semences (Rudosanye, appuyée par ADI-Kivu), etc...

Il s'agit là d'innovations dans la structuration du monde rural et de ses filières, qui doivent être appuyées prioritairement par la CO car elles répondent à un problème crucial et peuvent bénéficier à tous. Le CCFD doit assouplir sa position et ne pas se limiter à appuyer des innovations techniques dont certaines, comme les élevages de poules pondeuses, sont condamnées d'avance si un effort n'est pas consenti pour stabiliser les filières d'approvisionnement

Recommandations :

La prise en compte de ces besoins ne suppose pas de changement de dispositif ou de programme car ils sont pris en compte de fait par la plupart des partenaires. Le seul problème est que

- Les populations vulnérables ne peuvent évidemment pas prendre de risques dans leurs activités et ont des capacités financières limitées : il faut donc accepter de financer, avec elles, des actions à impact rapide présentant un minimum de risques, donc à priori peu innovantes, ce qui suppose plus de souplesse de la part du CCFD et éventuellement mettre en cause l'octroi systématique de crédits. Des donations pour le démarrage d'une activité pourraient être réservées à des populations vulnérables bien définies.
- Il existe souvent une divergence implicite entre les objectifs de partenaires impliqués dans la même action, ce qui pose des problèmes. Le CCFD doit là encore être plus souple dans l'écoute des besoins prioritaires (notamment le repeuplement animal et la structuration de filières d'approvisionnement en intrants) et dans les réponses apportées

244. Y compris dans les apports techniques : mieux tenir compte du contexte d'introduction des innovations

Certains éléments du contexte sont insuffisamment pris en compte dans les apports techniques. Il s'agit de :

- **L'insécurité qui pèse sur les personnes et les biens** : elle conduira certains à privilégier des activités que l'on peut déplacer ou qui peuvent supporter des ruptures dans le suivi. On peut partir avec des chèvres mais pas avec des cochons (même si l'on en trouvait dans les camps de regroupement !), on peut attendre pour récolter du manioc (stockage sur pied) mais pas pour récolter des tomates...
- **L'insécurité économique, au niveau des facteurs de production et des filières**. La lutte anti-érosive représente un investissement durable ce qui suppose une certaine sécurité foncière, l'aviculture suppose l'achat périodique d'aliments, ce qui suppose une certaine stabilité d'approvisionnement, etc... : beaucoup

d'échecs ont été enregistrés en aviculture dans les OB, notamment en raison des variations de prix des aliments et de l'irrégularité des approvisionnements

- **L'insécurité foncière** qui règne notamment dans des zones de forte densité du Nord Kivu : les chefs coutumiers ont des pouvoirs de décision sur l'octroi des terres. Quelqu'un qui apporte une fumure de fond ou qui met en place des structures de lutte anti-érosive risque de se voir retirer sa terre, précisément parce que cette dernière prend de la valeur et devient un enjeu pour les autorités coutumières...

Ces problèmes sont abordés ailleurs (chapitre 5), mais le CCFD n'en tient pas suffisamment compte dans sa stratégie d'introduction d'innovations (choix des innovations proposées). La traction attelée représente par exemple un investissement considérable qui non seulement est loin d'être à la portée de tous, mais représente un pari certain quant à la stabilisation de la situation et l'arrêt des pillages, au moins dans certaines zones du Burundi et au Kivu.

Recommandations

Il n'est pas évident que le contexte soit favorable à l'innovation compte tenu de l'insécurité qui pèse sur les personnes, les biens et les facteurs de production au moins au Kivu et dans une partie du Burundi. Mais si des apports techniques sont envisagés, ils doivent être :

- Evalués « ex-ante » en fonction des risques induits par les éléments qui caractérisent la situation de crise
- Discutés avec la bénéficiaires de façon à évaluer la concordance entre les souhaits du CCFD et de ses partenaires mais aussi les préoccupations, contraintes et possibilités de prise de risque des bénéficiaires

Ce n'est qu'après avoir fait un travail rigoureux à ce niveau, dans un esprit d'écoute des OB, qu'une proposition de diffusion d'une innovation peut être validée.

Finalement, dans la stratégie actuelle du CCFD, le choix de « prise de recul » vis à vis des conflits apparaît trop radical et l'adaptation des actions à l'insécurité qui pèse sur les personnes et les facteurs de production s'avère insuffisante.

3. QUELLE CONTRIBUTION A LA CONSTRUCTION DE LA PAIX ?

Cette réflexion sur la problématique des apports d'actions de développement à la construction de la paix, propose une prise de recul permettant d'analyser les apports du CCFD en la matière.

31. Quelques rappels généraux

Il n'y a de paix possible que lorsque les leaders qui détiennent le pouvoir politique, militaire, économique, social et religieux, le décident. Il s'agit bien sûr d'une condition nécessaire mais pas suffisante (d'autres déterminants de degré moindre ne manquent pas).

De la même façon, ce sont ces leaders qui décident de faire basculer le pays dans la violence, le trouble, la guerre ou le chaos, ce sont eux qui décident du retour à la paix.

Partant de ce postulat, les acteurs du développement, (mais aussi de l'urgence, ici hors de notre propos) n'ont le pouvoir que d'initier ou consolider **des îlots de paix**. Ces îlots se déterminent par rapport à :

- l'espace ; ils sont localisés sur une zone de plus ou moins grande dimension,

- le temps ; ils sont éphémères (quelques instants ou heures) à temporaires quelques jours ou semaines) ou durables (quelques mois ou années),
- un ou plusieurs domaines particuliers, politique, économique, militaire, religieux, social, géographique... par exemple une population devra de vivre dans une paix relative au seul enclavement de sa zone, à la personnalité du Chef de guerre ou du notable local, à la présence d'un marché névralgique pour l'approvisionnement de toutes les parties en conflit,...

A l'intérieur de ces limites qui doivent toujours demeurer présentes à l'esprit, une institution de coopération au développement, comme le CCFD, dispose de marges de manoeuvres, plus ou moins étroites en fonction des décideurs du conflit, pour contribuer par des actions positives à initier, élargir et maintenir ces îlots de paix.

A l'inverse, toute action d'un « développeur », insuffisamment réfléchie, maladroite ou erronée, présente le risque de provoquer la réduction voire l'annihilation d'un de ces îlots de paix, et de remettre en cause la sécurité et la vie des personnes.

Ainsi, entreprendre des actions de développement en situation de crise exige une démarche très délicate, réfléchie et méthodique.

32. Problématique générale : aux sources de la violence

Nous pouvons représenter le mécanisme de production de la violence de la façon suivante :

(cf schéma page suivante)

Nous reprenons ici un élément de l'analyse du CCFD, qui concerne la manipulation de la population par des élites en quête de pouvoir politique, ce pouvoir étant une source de considération sociale et d'enrichissement, ou tout au moins de main mise sur l'économie au bénéfice d'un groupe social. La paysannerie évolue dans un contexte où elle est dominée par toutes sortes d'autorités (l'Etat, les projets, des ONGs...) et par les élites urbaines. Elle représente l'enjeu de manipulations qui sont sources de violence.

Pourquoi la population paysanne est-elle manipulable ? Ici interviennent deux déterminants qui sont des caractéristiques économiques et socio-politiques structurelles de la société :

- Des composantes économiques : il s'agit d'une pauvreté source de difficultés et de frustrations, qui trouve son origine dans la pression foncière, le manque de perspectives d'emplois non-agricoles, la diminution de la fertilité des sols, etc... On retrouve ici la problématique foncière chère au CCFD.
- Des composantes socio-politiques : il s'agit d'un déficit d'ouverture et de recul critique ainsi que d'une soumission à l'autorité. Ceci résulte de problèmes d'éducation et d'enclavement, d'un manque d'éducation à la citoyenneté (exprimer son point de vue, argumenter, assumer une prise de position) ainsi que d'une culture de la soumission, entretenue d'abord par le colonisateur puis par des états autoritaires et d'autres autorités morales (projets, églises...). Cette soumission socio-politique n'est que très partiellement le fruit de la domination économique subie par la paysannerie, c'est surtout un produit de l'histoire récente.

A ces déterminants structurels s'ajoutent aujourd'hui des déterminants conjoncturels là encore économiques ou socio-politiques et qui sont le fruit de la violence, à travers les crises subies par chacun :

- Des composantes économiques : elles viennent accentuer et maintenir un état de pauvreté en bloquant le développement. Il s'agit des facteurs déjà évoqués (insécurité pesant sur les facteurs de production, réduction des apports fertilisants, décapitalisation, déstructuration des filières et des services.
- Des composantes socio-politiques : la violence entretient la peur et le rejet de l'autre, ce qui rend la désinformation plus facile. Chaque communauté se construit sa propre version des faits sur des événements désormais historiques et chacun a peur de l'autre : ces peurs sont le terreau de la désinformation et des manipulations les plus diverses.

Autrement dit, la violence ajoute des déterminants conjoncturels aux déterminants structurels de la violence : c'est donc un mécanisme qui se renforce de lui-même.

33. L'action sur les blocages économiques structurels : une approche très partielle

Si l'on se fie à ce schéma, la stratégie d'appui à l'innovation comme réponse à la pauvreté vue comme la source de la violence a des effets limités à un seul des 4 déterminants identifiés : on agit sur les composantes économiques structurelles et sur elles seules. Nous pensons donc que l'analyse et l'approche du CCFD sont très partielles. La construction de la paix passe par un faisceau d'actions touchant ces quatre composantes, proposées dans le schéma suivant :

La population paysanne doit devenir un acteur et non plus un enjeu. Il s'agira de mettre en place :

- Des actions de développement visant à lever les blocages économiques structurels pesant notamment sur l'intensification agricole et l'accès à des emplois non-agricoles.
- Des actions de développement spécifiques ciblées sur les blocages conjoncturels liés aux crises en cours (appui à la restructuration de filières et de services, recapitalisation et repeuplement animal, activités à impact rapide, etc..)
- Le renforcement d'organisations de base capable de promouvoir la citoyenneté et de rompre avec la culture de la soumission, de faciliter l'accès de leurs membres à une information « saine », de faire pression ou au moins d'être un médiateur auprès des autorités.
- Des actions spécifiques d'appui à la réconciliation visant à agir sur les composantes socio-politiques conjoncturelles. Il s'agira notamment d'appui-formation à la gestion des conflits, d'appui au dialogue et à des activités intercommunautaires. (voir référentiel d'actions ci-après)

Ces quatre types d'actions peuvent être menés conjointement par des OAIB issues des OB (inter groupements et syndicats) ou externes. Ce faisant, elles renforceront leurs légitimité en tant qu'acteur de la société civile. Parallèlement, des appuis doivent leur être apportés pour qu'elles augmentent leur capacité d'action comme acteur de la société civile, ce qui leur permettra d'agir sur le contexte socio-économique et politique qui alimente la violence. Nous pensons qu'un programme sous-régional de la dimension de celui qui a été mis en place avec la CO peut considérer l'ensemble des ces moyens d'actions sachant qu'une même action peut servir de support pour peser sur des blocages économiques, renforcer une OB, favoriser la réconciliation par le « faire ensemble » et renforcer la légitimité de l'OAIB qui l'appuie en tant qu'acteur de la société civile.

Recommandations

Le programme CO a les moyens de considérer l'ensemble des moyens ci-dessus présentés comme contribuant à la construction de la paix : la CO peut afficher une offre d'appui aux initiatives de base qui entrent dans ce cadre d'action, mettre en place des actions transversales visant à renforcer tant les OAIB que les OB, enfin privilégier dans le choix des partenaires des OAIB qui ont une alliance réelle avec les OB (elles ne font pas partie du système de domination mais du système d'auto promotion) et qui ont un potentiel dans l'appui aux OB et en tant qu'acteur de la société civile. Cette voie nous semble la plus pertinente pour des interventions futures.

34. Mais la CO n'a pas été sans effets

Actuellement, la CO ne touche que des déterminants très partiels de la violence (déterminants économiques structurels), qui sont presque les seuls pour lesquels on ne peut espérer d'impacts rapides. Elle privilégie comme partenaires des ONGs de services qui ont pour beaucoup très peu de potentiel en tant qu'acteur de la société civile, parce que cela ne rentre pas dans leurs objectifs (manque de volonté) et parce qu'elles sont marquées par des affiliations à l'église ou à l'Etat (légitimité en cause)

Nous n'en déduisons pas pour autant qu'elle n'a pas eu d'impact sur la construction de la paix car :

- Même si la stratégie privilégie l'introduction d'innovations, les apports ont permis simultanément d'appuyer le repeuplement animal, le démarrage d'activités à impact rapide, la structuration de filières d'approvisionnement (actions économiques spécifiques), etc.. soit parce qu'il s'agissait d'effets associés aux actions d'introduction d'innovations, soit parce que les partenaires ont réorienté de fait certains appuis.

- Elle a eu le mérite d'exister à un moment où toute intervention externe encourageait les acteurs locaux à ne pas céder aux tentations de la guerre, à construire quelque chose, à ne pas s'en remettre au système d'aide humanitaire. C'est un effet plus psychologique que technique, qui ne peut être évalué, mais qui est réel. Le départ massif des intervenants d'appui au développement en période de troubles a des effets négatifs considérables. Il entraîne :
 - Une perte d'emploi pour des agents de développement et des ouvriers non-qualifiés. Certains chantiers à Haute Intensité de Main d'oeuvre employaient des milliers de personnes. Cela fait autant de personnes inoccupées susceptibles d'être facilement récupérées par les belligérants
 - Le départ de témoins qui peuvent avoir, par leur présence un rôle modérateur.
 - Un basculement psychologique : le départ des projets confirme le fait que « cela va mal » et entérine le passage à un état d'urgence dans lequel on ne peut plus que panser les plaies. Certains interlocuteurs ont tenu à souligner cela, affirmant l'avoir entendu de la part de paysans partenaires

L'existence du programme et la régularité du suivi de terrain réalisé par le CCFD sont donc des éléments positifs. Par contre, c'est en terme de renforcement institutionnel des OAIB et des OB et d'appui aux actions spécifiques de construction de la paix que le programme a été défaillant.

Soulignons le fait que tout cela ne doit pas être pris à la légère et qu'une intervention externe peut même avoir des effets pervers si elle ne s'attaque pas aux déterminants réels d'une crise. Citons l'un de nos interlocuteurs qui affirme que « sans la paix et la sécurité les résultats du programme seront au mieux négligeables. Dans le pire des cas, l'intervention peut contribuer elle-même à accroître la souffrance des populations à cause de la convoitise chez les belligérants, les puissants et les autres manipulateurs par le transfert ou l'accroissement des ressources qu'elle provoque au bénéfice de certains ». Ceci doit au moins donner lieu à une réflexion. Nous ajouterons à ceci les paroles d'un paysan rwandais qui interpellait des ONGs de la sous-région lors d'une rencontre « appuyeurs-appuyés » en 1993 : « vous nous apprenez à élever des poules, d'accord, mais qui nous apprendra à chasser le loup et l'épervier ? ». Après ce qui est arrivé dans la sous-région, ces propos semblent plus que pertinents : le renforcement d'organisations paysannes, d'une société civile et de comportements citoyens capables de s'opposer aux prédateurs (le loup et l'épervier) issus des sphères politiques et intellectuelles est bien le corollaire obligé de toute intervention visant à accroître les capacités technico-économiques de la paysannerie.

35. Les actions spécifiques de construction de la paix : référentiel d'actions

La paix et la sécurité dépendent des interventions militaires, paramilitaires et civiles visant à assurer la sécurité physique et sociale des populations. L'expérience démontre que les actions militaires seules ne sont pas suffisantes : la paix et la sécurité sont d'abord l'affaire des populations concernées qui doivent les prendre en main. Attendre que la paix vienne d'ailleurs (des militaires, d'un pacificateur, de l'ONU...) est utopique. Cette attente, par rapport à un besoin aussi vital, est très démobilisatrice et développe une forte attitude de dépendance qui se répercute ensuite sur tous les domaines. C'est la composante civile du dispositif de recherche de la paix et de la sécurité que nous désignons par « construction de la paix ». Elle comprend généralement des activités de prévention, de gestion et de résolution non-violente des conflits visant à :

- Mettre en évidence et expliciter ce qui constitue le cœur des désaccords et en particulier ce qui confère une dimension de gravité) entre personnes, communautés, groupes, (entre parties) qui en connaissent la nature ;
- Amener les parties en conflit de se décider à y mettre fin (de bonne foi) par des méthodes non-violentes notamment en s'exprimant librement (attitude d'écoute, d'argumentation) selon les règles discursives connues et acceptées par les concernées ;
- Amener les parties en conflit à dialoguer sur leurs prétentions respectives et à évaluer les avantages, l'opportunité et la nécessité de faire des concessions à l'autre partie pour aboutir à un compromis démocratiquement et/ou consensuellement accepté par les concernés ;

- A mettre en oeuvre et à accompagner l'accord obtenu (le consensus, le compromis démocratique) censé comprendre les garanties suffisantes pour ne plus revenir sur le même conflit ou en susciter un autre de même nature à sa suite ;

- A développer la capacité des personnes à s'impliquer et à prendre en charge le processus de prévention, de gestion et de résolution non-violente des conflits dans leurs entités.

Les actions initiées par le passé et envisageables dans le futur comprennent entre autre :

1. Les concertations intra et inter-communautaires pour permettre une meilleure compréhension et une vision partagée de la problématique de crise et rechercher les moyens d'en sortir. Actions possibles avec les OB et leurs leaders.

UWAMU a réalisé une action de ce type hors du cadre de la CO, en organisant une rencontre entre des femmes banyamulenge et des femmes originaires d'Uvira, dont les communautés sont en conflit. Il s'agissait de se connaître, d'analyser la situation en commun : ceci a mis en évidence que la situation des unes n'est pas plus enviable que celles des autres, que toutes subissent la guerre et a conduit les deux groupes à affirmer la nécessité pour les femmes d'influencer leurs maris afin qu'ils ne s'engagent pas dans le conflit.

2. La formation des médiateurs, des parajuristes et autres animateurs du mouvement démocratique :

Les personnes influentes, les leaders des OB, les alliés potentiels de la société civile doivent être capables d'influencer favorablement les décisions venant des milieux des pouvoirs politique et économique par : des pressions sur les acteurs, la dénonciation, la justice participative, la défense des intérêts des plus faibles, l'éducation civique populaire, création des espaces de paix, de dialogue, d'inclusion,...

3. La promotion des activités de rapprochement et d'intérêt commun (actions possibles par les OAIB) :

Il s'agit de réaliser des travaux ensemble : reconstruire les infrastructures (routes, écoles, centre de santé, terrain des jeux, églises,...), initier des activités culturelles et d'accompagnement de la jeunesse (chorales, folklore, sports, concours sur la paix : littérature, dessins, affiches), usage des médias.

L'INADES-Burundi a réalisé une action de ce type hors du cadre de la CO, visant à rétablir un dialogue entre des déplacés et la population résidente. La démarche a commencé par une concertation et s'est poursuivi par la réalisation d'activités en commun, permettant effectivement un rapprochement entre les deux communautés.

4. La reconstruction des personnes : la détraumatisation :

Les faits de guerre, les déplacements et toutes les autres misères qui les accompagnent (pertes d'êtres chers, blessures physiques et morales finissent par affaiblir psychologiquement les personnes et partant les groupes. Il faut tenter de les dé-traumatiser par une intervention psycho-sociale sur l'actualisation des forces vitales des personnes affectées : veuves, orphelins, blessés, etc. (interventions possibles dans les cercles d'éducation des adultes).

Si la société civile se dote des capacités d'influencer les gestionnaires des affaires publiques à laisser la population vaquer en paix à ses occupations, l'économie se redressera, les zones sécurisées s'élargiront progressivement... en même temps que les processus de démocratisation.

CHAPITRE 3 : RESULTATS BRUTS : LA CONVENTION D'OBJECTIFS EN QUINZE IMPACTS

1. LES IMPACTS EN TERME DE DEVELOPPEMENT

11. En l'absence d'indicateurs de suivi-évaluation et de documents de synthèse

Il est évident que les lacunes du système de suivi-évaluation rendent l'évaluation des impact quasiment impossible. Tout juste peut-on chercher à les identifier. Rappelons que ces lacunes se situent au niveau de :

	Ce dont nous disposons	Ce qui serait nécessaire
Documents CCFD	Rapports intermédiaires et rapport final	Rapports intermédiaires et finaux comprenant au moins le « réalisé » (1)
Suivi-évaluation CCFD	- Pas de système en tant que tel - Pas d'indicateurs	Système de suivi-évaluation avec des indicateurs fixés au départ, afin d'être renseignés en cours d'action (2)
Rapport fournis par les partenaires	- Rapport final non-réalisé - Des rapports narratifs + liste des dépenses pour chaque tranche de financement	- Rapports finaux demandés aux partenaires avant le versement du solde de la dernière tranche - Rapports intermédiaires non-narratifs, selon un canevas incluant une évaluation par objectif et des indicateurs de suivi-évaluation (3)
Suivi-évaluation par les partenaires	Très variable : Quelques ONGs : - Des rapports d'auto-évaluation de partenariats avec certaines OB - Des rapports d'auto-évaluation en fin de phase (plan stratégique) La plupart : - Des rapports annuels prévu-réalisé - Une plaquette de présentation	Il aurait été souhaitable de : - Appuyer les partenaires pour la réalisation d'ateliers d'auto-évaluation associant les OB, pour certaines actions qu'ils voient comme les plus importantes - Au vu des rapports annuels, les aider à intégrer des indicateurs simples et adaptés aux objectifs des actions

(1) : Les rapports d'activité remis par le CCFD : il ne permettent pas d'avoir une idée claire ne serait-ce que du « réalisé ». Ainsi :

- Dans le rapport final, la description de ce qui a été réalisé avec chaque partenaire se borne à une liste des dépenses (non actualisée puisqu'elle n'inclut pas toutes les tranches versées) puis une liste des OB bénéficiaires, qui ne peuvent être mises en relation (qu'est-ce que l'on a fait avec qui ?).
- Les rapports intermédiaires et finaux réalisés par le CCFD, plutôt que décrire ce qui a été réalisé reprennent fréquemment un argumentaire visant à montrer pourquoi telle ou telle action est nécessaire : à titre d'exemple pour la lutte anti-érosive, sous le titre « principaux résultats et difficultés rencontrées par axe transversal », on trouve pour toute information l'argumentaire suivant :

« un des enjeux majeurs du développement sur la zone est de stopper (ou au moins ralentir) l'appauvrissement ultra-rapide des sols. L'enrichissement par la fumure organique (intégration agriculture-élevage / pertinence des petit crédits bétails) va alors de pair avec de nouvelles méthodes culturales comme le fait de planter de herbes fixatrices (notamment plantes fourragères, voire agro-foresterie) le long des courbes de niveau. Là encore, cela passe par des formations à la base et des dotations en outils. Rq. : cela s'intègre parfaitement avec la promotion du maraîchage, voire avec la diffusion de la traction animale bovine (pour labourer à plat dans les montagnes, le long des courbes de niveau »

- On trouve des confusions entre ce qui a été versé aux partenaires et ce qui a été réalisé, non seulement dans les bilans financiers mais aussi dans les rapports d'activité. On nous annonce par exemple que l'axe 1 « aura donné lieu à deux cas « standard » de formations à l'élaboration de stratégies ou d'appui au renforcement des compétences des partenaires », parmi lesquels figure « la formation d'une dizaine de cadres et techniciens d'ONG partenaires en Ouganda sur les questions de gestion et de rentabilisation économique... ». Or dans ce cas, les fonds ont été versés à un partenaire mais rien n'a encore été réalisé.

(1) et (3) Il se pose ici un problème de conception ex-ante des indicateurs de suivi-évaluation. Le rapport final précise que la « question du lien entre l'appui aux activités économiques et la construction d'un cadre de paix devra sûrement faire l'objet d'une étude plus approfondie, avec des indicateurs bien précis, notamment dans le cadre de l'évaluation ». Nous pensons que de tels indicateurs auraient du être mis au point avec les partenaires, sinon au début, au moins en cours d'action. De la même façon, le rapport final qui était demandé aux partenaires comprenait une colonne « indicateurs quantitatifs et qualitatifs d'impact et de résultat » qui, en l'absence d'un travail ex-ante sur de tels indicateurs, ne pouvait de toute façon pas être renseignée.

12. L'évaluation par partenaire

Face aux insuffisances signalées ci-dessus, nous avons dû reconstituer avec chaque partenaire ce qui avait été réalisé et tenter d'en discuter les impacts. L'évaluation des impacts par partenaire en terme de développement et de renforcement institutionnel figure dans les « fiches-partenaires » (document spécifique).

A partir de là, nous avons tenté d'inventorier les principaux impacts.

13. Inventaire et qualification des principaux impacts en terme de développement

131. L'introduction d'innovations :

On a :

Apports techniques	Adoption dans des centres de démonstration	Adoption par des OB	Adoption par des individus en conditions paysannes	Diffusion hors partenaires et OB appuyées par des partenaires	Adoption avec financement privé des investissements
Traction animale bovine	Oui	Oui avec réserve : traction seulement ou grandes surfaces	Non	Non	Non

Amélioration génétique caprine	Oui	Oui	Oui mais par le biais des groupements ou par croisement	Oui mais par le biais des groupements ou par croisement	Non
Lutte anti-érosive	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
Myciculture	Oui	Oui	Oui	Oui	Non, mais on en est proche
Maraîchage	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui

On a un impact réel pour deux innovations :

IMPACT 1 : Diffusion de la myciculture auprès d'OB et d'OAIB-relais : impact important

Elle était très peu répandue dans la sous-région. On trouvait quelques unités expérimentales (FACAGRO à Bujumbura...) et unités de production (Jyambere au Rwanda...) mais pas d'unités en milieu paysan. Avec la CO, plusieurs dizaines de champignonnières ont été implantées dans les trois pays et la demande de semences et de conseils est très forte. La diffusion reste cependant limitée en conditions non-contrôlée, dans des unités paysannes privées : l'étape suivante devra viser cet objectif

IMPACT 2 : Diffusion du maraîchage dans des zones de moyenne et basse altitude du Kivu : impact important

Ces cultures étaient déjà largement répandues au moins au Burundi et au Rwanda. Par contre, dans certaines zones du Kivu, elles étaient cantonnées à des hautes terres. Il y a eu extension des zones cultivées vers des régions d'altitude moyenne voire basse. Des personnes ont été formées pour la culture et la conduite des exploitations, des OAIB et OB ont reçus des appuis techniques (conseils, semences, matériel, etc...), de nombreux paysans ont intégré les cultures maraîchères dans la gamme des cultures vivrières et de l'alimentation : ceci constitue une nouvelle source de revenu et complète qualitativement la ration alimentaire de base à l'échelle de ces territoires.

Pour les autres innovations l'impact est très faible :

La traction animale bovine est restée limitée à des centres de production disposant de surfaces importantes, où leur utilisation a permis de réduire des coûts de main d'œuvre : c'est intéressant à l'échelle de ces unités de production mais pas à l'échelle territoriale, compte tenu du manque d'opportunités d'emplois. Hors de ce

cadre, les bœufs ont été utilisés presque exclusivement pour le transport de fumier, d'eau, de produits agricoles. Les bénéfices obtenus ne sont pas en rapport avec l'investissement et les coûts d'entretien. On ne constate aucune diffusion à partir des apports du programme.

L'amélioration génétique caprine est restée très limitée : auparavant, la diffusion de ces races était restée limitée autour des centres où se trouvaient les projets qui ont introduit cette race. Avec la CO, on a une ré-introduction disséminée là où les partenaires ont introduit cette race et la reconstitution d'un stock de géniteurs. La diffusion est limitée par le manque de possibilités de valorisation du lait et les habitudes alimentaires. L'amélioration génétique bovine, tentée par certains partenaires, n'a pas été couronnée de succès : l'insémination artificielle pose des problèmes de filière et de qualité de la semence. Les races porcines améliorées, utilisées par certains partenaires ont donné de meilleurs résultats mais on souligne la fragilité de ces animaux et leurs exigences (« ces porcs mangent autant qu'un homme »)

La lutte anti-érosive a été mise en œuvre par certains partenaires, essentiellement dans le Kivu. Au-delà des unités de démonstration, l'adoption est très limitée du fait de plusieurs facteurs : travail supplémentaire, insécurité foncière (parfois augmentée par ces ouvrages anti-érosifs du fait de convoitises nouvelles), refus des haies de penisetum (souvenirs de l'époque coloniale où cela était imposé), accueil mitigé des haies fourragères (on préfère des haies multifonctionnelles avec des ananas, canne à sucre...). Il se pose donc ici des problèmes d'adaptation des innovations proposées aux contraintes et souhaits des paysans.

Recommandations :

Si certaines innovations ne sont pas adoptées car elles ne suscitent pas d'intérêt, d'autres telles que la LAE sont manifestement pertinentes mais les innovations proposées doivent être adaptées aux contraintes et souhaits des bénéficiaires, dans leur milieu : un travail de recherche-action en milieu paysan serait tout à fait souhaitable

132. La (re)constitution de capacités productives :

Il s'agit ici de voir si, au-delà des apports ponctuels de revenus, les activités soutenues par la CO ont permis de (re)constituer des capacités productives,

engageant certains bénéficiaires dans des processus d'accumulation avec des impacts à moyen et long terme.

IMPACT 3 : contribution au repeuplement animal et à la reconstitution de capacités de production de matière organique : impact variable, faible ou moyen

Beaucoup de crédits offerts par les partenaires aux OB concernent précisément le repeuplement animal. Les paysans sont très demandeurs afin d'obtenir plus de matière organique, de pouvoir étendre la partie intensive de leur exploitation et d'obtenir de meilleures récoltes. Sur le terrain, on observe des résultats très mitigés, avec beaucoup d'échecs dus à :

- Des facteurs conjoncturels : il s'agit bien sûr des pillages mais surtout de la destructuration des filières et de l'instabilité économique. Dans les cas de petit bétail hors-sol (lapins, poules pondeuses, porcs), beaucoup d'échecs ont été enregistrés dans des zones non-sécurisées du fait des difficultés d'approvisionnement en aliment ou de l'augmentation du prix de ces aliments suite à l'instabilité économique. De façon générale, l'accès aux soins vétérinaires est très difficile.
- Des modalités d'appui non-appropriées : presque partout sont soulignées les difficultés posées par l'élevage collectif. C'est la cause de nombreux échecs et de tentatives de réorientation : soit les groupes se restreignent en nombre, soit ils se partagent les animaux pour les élever chez eux ou par petits groupes (1 bovin élevé par trois personnes pour des OB appuyées par PREFED). Dans d'autres cas sont mis en avant un manque d'appui technique : des associations de femmes disent s'être lancées dans l'élevage car « c'était imposé » mais avoir connu beaucoup d'échecs au départ avant de demander des formations auprès d'un organisme sous-régional, en marge de la CO.

Soulignons le fait que pratiquement aucune organisation paysanne partenaire directe (ONG d'autopromotion) ou indirecte (intergroupements ou syndicats appuyés par un partenaire n'a appuyé des élevages collectifs. Toutes ont privilégié des élevages individuels, ce qui reflète le fait que l'élevage collectif est une illusion « communautariste » des organisations d'appui, que les paysans acceptent pour avoir accès au crédit, mais sur laquelle ils se font peu d'illusion.

Au delà de ces problèmes, la CO aura eu un impact :

- Il aurait été bien plus important si les partenaires avaient privilégié directement l'élevage par des individus, au sein de groupes bénéficiaires
- Il est très variable d'une organisation à l'autre mais :
 - Il semble plus important pour des élevages domestiques relativement peu risqués et pour des élevages caprins non-collectifs
 - Il est plus important là où le crédit rotatif en nature a été correctement organisé

IMPACT 4 : constitution d'unités productives consolidées, à impact rapide. Impact moyen

Il nous a été donné de voir quelques cas où des unités de production durables ont été consolidées et sont une source de revenu importante, soit complémentaire, soit principale pour certains bénéficiaires. Ce sont :

- Des unités artisanales : par exemple une unité de production de savons est devenue la source principale de revenus pour une femme rencontrée à Uvira. L'unité de production est consolidée : hormis les difficultés d'approvisionnement dues à la situation, les autres aspects de la production sont bien maîtrisés. A Gitarama, les femmes d'Humura obtiennent des revenus complémentaires substantiels d'activités artisanales (confection de rideaux tressés...)
- Des unités de transformation : on a parfois des résultats économiquement intéressant mais avec des unités pas encore consolidées (moulins à céréales et presses à huile dans le Nord Kivu), parfois des résultats faibles. C'est le cas des unités de transformation et conservation des fruits mises en place par UWAKI dont la rentabilité économique n'est pas évidente et qui se heurtent à des problèmes d'approvisionnement en emballages commerciaux et à des problèmes juridico-politiques (contrôle de qualité par les autorités)
- Des unités mycicoles : là encore, elles ne sont pas encore consolidées mais pourraient l'être avec une meilleure gestion des approvisionnements (si la situation le permet) et l'acquisition d'une meilleure maîtrise de la stérilisation. Beaucoup d'unités visitées sont sous-utilisées en raison de ces deux problèmes.

133. L'apport ponctuel de revenus :

IMPACT 5 : Apports ponctuels de revenu pour certaines familles : impact moyen

Ces impacts sont qualitativement faibles car ils ne sont pas durables. On a ici un apport ponctuel mais pas de constitution d'un capital ou d'un fonds de roulement permettant de consolider une activité productive. Ces sources de revenus sont :

- Des crédits petits commerce : ils ont été en général très mal remboursés. Les activités commerciales se heurtent à l'instabilité économique due à la situation et les dispositifs de crédit mis en place n'étaient pas suffisants pour avoir certaines garanties quant à la mise en œuvre effective de l'activité. On aurait pu attendre de ces crédits le lancement d'une activité avec accumulation d'un fonds de roulement : dans les faits, l'impact se limite en général à un apport ponctuel de revenu.
- Des activités agricoles collectives : elles sont réalisées dans le cadre de groupements qui partagent les bénéfices entre les membres. Mais l'activité n'est généralement pas durable : l'objectif de la mise en groupe est principalement l'accès à de nouveaux facteurs de production, que ce soit la terre (terres domaniales disponibles par l'administration), le capital (« on s'est mis en groupe pour avoir le crédit ») ou le travail (entraide). Les revenus obtenus sont parfois importants, comme dans le cas de parcelles de canne à sucre cultivées au Rwanda par des groupements féminins. Ils sont souvent minimes lorsque ces groupes se lancent dans des productions qui demandent d'être très organisées comme le maraîchage (récolte en temps voulu et vente rapide) : on retombe alors sur des problèmes d'organisation collective et de filières.
- Des créations d'emplois temporaires, comme dans le cadre des chantiers d'entretien de pistes, mis en place par LIDE.

134. La mise en place de services collectifs d'épargne-crédit, de prévoyance, d'approvisionnement

IMPACT 6 : Constitution de services mutuels de micro-financement ou de prévoyance : impact moyen

En réalité, beaucoup d'activités génératrices de revenu réalisées collectivement servent à constituer des caisses communes, au sein de l'OB, utilisées comme :

- Caisses de prévoyance : il s'agit d'appuyer les membres en cas de besoin pour la santé, les événements sociaux (enterrements...). Il ne s'agit pas de tontines car l'argent n'est pas donné selon un tour de rôle, mais bien d'une caisse d'assurance
- Caisses d'épargne et de crédit : il s'agit de caisses de « crédit-tontine » c'est à dire que l'argent accumulé par le groupement sert à octroyer des crédits aux membres, sur des durées courtes, avec des taux d'intérêt élevés (ce qui permet une accumulation). Souvent des crédits peuvent être débloqués pour des non-membres, mais avec des taux encore plus élevés.

Ces pratiques ne sont pas nouvelles, mais un impact de la CO a été la création de certains de ces services au sein des OB appuyées par les partenaires

IMPACT 7 : Constitution de services d'approvisionnement en intrants agricoles ou artisanaux : impact moyen

Dans les quatre zones, des groupes ont voulu mettre en place des services d'approvisionnement pour faire face à la déstructuration des filières, notamment publiques (Au Rwanda et au Burundi, ce sont des projets publics qui assuraient l'approvisionnement en semences, intrants, produits vétérinaires...). On observe globalement deux cas :

- Des échecs où l'on a voulu pallier aux insuffisances de filières privées : ces filières se sont effondrées du fait de problèmes liés à la situation (instabilité des prix, insécurité des routes) et les OB ont subi exactement les mêmes problèmes, avec le même résultat. Au Burundi, un collectif d'approvisionnement en planches pour les artisans et un collectif d'approvisionnement en concentrés et produits vétérinaires ont ainsi échoué.
- Des demi-succès qui restent à consolider là où l'on s'est substitué à des filières publiques, déstructurées pour des raisons institutionnelles, mais pour lesquelles il n'y a pas d'obstacles majeurs. Ces collectifs

d'approvisionnement restent fragiles mais peuvent avoir un impact très considérables dans leur zone d'action.

14. Bilan :

En l'absence de données précises de suivi-évaluation, ne serait-ce que sur le « réalisé », la quantification de ces impacts est impossible. Tout ce que nous pouvons en dire figure dans le tableau suivant :

Impacts :	Impact par bénéficiaire	Nombre de bénéficiaires (se chiffre en) :	Effets induits : bénéfices hors partenaires
1. Diffusion de la myciculture auprès d'OB et d'OAIB-relais	Actuel : moyen Potentiel : élevé	Actuel : moyen (centaines) Potentiel : très élevé	Oui
2. Diffusion du maraîchage dans des zones de moyenne et basse altitude du Kivu	Actuel : élevé Potentiel : élevé	Actuel : élevé (milliers) Potentiel : élevé	Oui
3. Contribution au repeuplement animal et à la reconstitution de capacités de production de matière organique : impact variable, faible ou moyen	Actuel : faible Potentiel : élevé	Actuel : moyen (centaines) Potentiel : élevé	Oui
4. constitution d'unités productives consolidées, à impact rapide	Actuel : élevé Potentiel : élevé	Actuel : faible (dizaines) Potentiel : élevé	

5. Apports ponctuels de revenu pour certaines familles	Actuel : moyen Potentiel : faible, sauf pour des familles vulnérables	Actuel : élevé (milliers)	Non
6. Constitution de services mutuels de micro-financement ou de prévoyance	Actuel : moyen Car beaucoup d'activités peu rentables Potentiel : élevé (sécurisation par l'épargne)	Actuel : moyen (centaines)	Oui Crédits aux non-membres
7. Constitution de services d'approvisionnement en intrants agricoles ou artisanaux	Actuel : faible car services non consolidés Potentiel : important	Actuel : faible (centaines) Potentiel : très important	Oui

21. Un impact général tant pour les OAIB que pour les OB : une intervention très opportune

IMPACT 8 : soutien moral et maintien de capacités d'appui au développement pour certaines OAIB : impact important, mais limité par des effets de dépendance

Ecoutons les partenaires lorsqu'ils s'expriment à ce sujet :

- « *Le CCFD est intervenu utilement à un moment où les bailleurs se retiraient ou hésitaient* »
- « *Le CCFD a eu le mérite d'apporter un appui dans une situation difficile* »
- « *La CO est perçue comme la marque de solidarité qui arrive suite au moment où tant l'OA que les OB partenaire en avaient le plus besoin dans un contexte de déstabilisation et de désengagement des partenaires* »
- « *Le CCFD est le seul financeur à s'être investi dans l'aide aux actions de développement pendant cette période de guerre prolongée. Il a redonné à beaucoup de personnes l'espoir de vivre* ».

Il y a là d'abord un effet psychologique, ensuite un apport institutionnel dans la mesure où l'appui de la CO a permis de maintenir une continuité dans l'action de certaines OAIB. On a plusieurs cas de figure :

- Des OAIB pour lesquelles cela a constitué un encouragement et le développement de nouvelles activités
- Des OAIB qui ont eu la CO pour seule source de financement mais auraient maintenu des activités sans financement externe : c'est le cas d'UWAMU
- Des OAIB qui ont survécu grâce à la CO, notamment l'ASR et LIDE : il y a là un impact uniquement dans la mesure où l'on préserve une capacité existante d'action pour le développement, ce qui est tout de même le cas avec LIDE.

Ceci est important mais force est de constater que les trois partenaires qui sont totalement dépendants de la CO pour leurs ressources externes (ASR, LIDE, UWAMU) n'ont pas été renforcés dans leur capacité à capter des financements sur la base de programmes construits et de documents de demandes de financement. L'impact est donc mitigé car dans ces conditions, c'est un soutien qui crée une dépendance, ce qui posera des problèmes à l'avenir. Il a manqué un renforcement institutionnel visant l'autonomie du partenaire.

22. Le renforcement de capacités d'autopromotion et de capacités d'appui au développement : évaluation générale

Là encore, pour différentes fonctions, nous avons quantifié les apports avec une note, et relevé les cas où il n'y a pas eu d'apport alors qu'il existait un besoin crucial :

0 = pas d'apport ; 1 = apport limité ; 2 = apport important

* = pas d'apport alors que le partenaire avait un besoin crucial de renforcement dans ce domaine

Nous faisons figurer ci-dessous une note située entre 0 et 2 représentant la moyenne des apports, ainsi que le nombre de cas signalés par un *, qualifiés de « points noirs » :

Types d'apports au niveau	Apports	«Points	Commentaires
---------------------------	---------	---------	--------------

des OAIB	Moyens	noirs »	
Des apports techniques importants mais jugés trop ciblés			
Apports techniques myciculture et traction attelée	1,9		Apports techniques mais concentrés dans deux domaines. Certains partenaires auraient voulu des apports plus diversifiés D'autres ont des problèmes faute de maîtrise technique et ont des besoins cruciaux : dans 3 cas, besoins restés sans réponse en terme de renforcement
Apports techniques autres domaines	0,6	3*	
Des apports indirects par l'apprentissage et les échanges en cours d'action			
Apports par l'apprentissage en cours d'action	0,5		Certaines OAIB ont amélioré leurs démarches grâce à l'apprentissage que la CO leur a permis
Apports par les échanges permis par la CO	0,6		Beaucoup de partenaires sont déjà bien intégrés dans des réseaux d'ONGD, mais d'autres partenaires ont largement bénéficié de ces échanges
Des apports par le maintien de capacités d'appui au développement			
Appoint = continuité de l'OAIB en tant que capacité d'appui	0,4		Appoint important dans 3 cas, mais qui n'a pas été accompagné d'un appui à l'ingénierie de projets pour la diversification des financements, ce qui crée une trop forte dépendance
Appui à la diversification des partenariats financiers	0,1	3*	
Appui à la communication interne et externe	0,7		La fourniture d'équipements de communication répondait à un besoin important pour certains partenaires
Des apports très faibles pour des besoins cruciaux			
Apports méthodologiques	0,1	3*	Apports très faibles. Dans 3 cas, des échecs sont dus à ces faiblesses
Appui au changement et à l'optimisation de l'approche	0,1	3*	Apports très faibles alors que les besoins sont très importants au moins dans 3 cas
Appui à l'adaptation des actions au contexte de crise	0	4*	Pas d'apports alors que les besoins sont très importants
Appui à la définition d'un rôle et à l'action dans la société civile	0	4*	
Apports pour la mise en place de dispositifs de micro-crédit	0	10*	Pas d'apports pour un besoin quasi-généralisé
Appui à la mise en place d'un système de suivi-évaluation pour le pilotage des actions	0	6*	Pas d'apports : c'est un besoin crucial pour certains partenaires incapables de revoir leurs actions en fonction de leurs résultats. Le besoin de renforcement est moindre pour ceux qui ne font pas de suivi-évaluation mais ont cette capacité (pilotage informel)

Types d'apports au niveau des OB : renforcement via les OB partenaires ou apports directs	Moyenne apports	«Points noirs »	Commentaires
Apports techniques TAB	0,9		Des apport importants et plus diversifiés ont eu lieu via les partenaires ou directement par le CCFD lors de missions d'appui. Mais on enregistre tout de même des échecs dus à des apports spécifiques insuffisants
Apports techniques myciculture	1,1		
Autres apports techniques	1	3*	
Apports en terme de gestion technico-économique	0,8	3*	
Renforcement institutionnel	0,5	4*	Dans quatre cas, des échecs sont dus à l'absence de renforcement des OB, mais de façon plus générale, beaucoup d'OB stagnent car les partenaires ne leur offrent aucune perspectives d'évolution hors ou via leur partenariat
Renforcement comme acteur de la société civile	0,4	2*	Peu d'OB mettent en avant cela comme un besoin crucial car elles n'ont pas forcément conscience du rôle qu'elles peuvent jouer. Des apports ont parfois eu lieu via des partenaires, à l'initiative de ces derniers.

On constate ici que des lacunes très importantes restent sans réponse : nous reviendrons sur cela dans le chapitre suivant.

23. Les principaux impacts en terme d'appui au développement:

IMPACT 9 : le renforcement de capacités techniques des OAIB et de certaines OB : impact moyen, quantitativement important, qualitativement restreint.

Du point de vue technique, les apports réalisés dans le cadre de la convention d'objectifs sont importants. Beaucoup de partenaires soulignent l'intérêt de ces apports et des missions du CCFD à ce niveau. Ces apports ont été bien relayés au niveau des OB par les OAIB, par ailleurs, certains apports ont été faits par le CCFD directement au niveau des OB.

Cependant, au niveau des OAIB, ces apports sont souvent jugés trop concentrés sur la myciculture et la traction animale bovine. Au niveau des OB, les apports permis par la CO ont été beaucoup plus diversifiés car les OAIB ont répondu à des demandes et des besoins qu'elles pouvaient facilement identifier.

Dans certains cas, des apports spécifiques auraient été nécessaires (maîtrise de la conduite de certains élevages, apiculture moderne, utilisation d'intrants...). Certaines OAIB savent où obtenir ces apports techniques et ont servi d'intermédiaire entre des OB et des personnes-ressources. Certaines OAIB n'ont pas su le faire, avec des échecs à la clé. Il serait important d'établir une liste de personnes ou d'institutions considérés comme des pôles de compétence dans la sous-région, pour différents thèmes techniques, afin qu'ils soient mobilisés sur

demande. C'est ce que prévoyait l'axe 2 du programme, mais la mise en relation des demandes de conseils techniques et des offres supposerait un relais sous-régional.

IMPACT 10 : le renforcement d'OAIB inexpérimentées par l'apprentissage et les échanges en cours d'action. Impact moyen

Les échanges entre les partenaires de la CO ont eu un impact important pour des OAIB peu expérimentées qui n'étaient pas intégrées dans un milieu « ONG », notamment les mouvements de jeunesse. Par exemple, l'ASB dit avoir beaucoup appris durant cette convention grâce à des échanges avec l'INADES, grâce au séminaire sous-régional financé par la CO qui a regroupé les associations scoutes de la sous-région et grâce aux échanges qui ont eu lieu au cours des séminaires de formation.

On regrettera cependant que cet apprentissage ait été douloureux et coûteux car des projets ont échoué faute d'expérience de la part des ces OAIB dans l'appui à des initiatives de base, et faute d'un appui institutionnel spécifique.

IMPACT 11 : Le renforcement de synergies inter-OAIB : impact moyen

Pour les autres partenaires, l'impact des échanges développés entre les partenaires est relativement faible car :

- Elles sont pour la plupart intégrées dans des réseaux d'OAIB qui ont été mis en place à des échelle locale ou nationale . C'est le Conseil de Concertation INTER-OAIB au Rwanda, le CRONGD (Conseil Régional des ONG de Développement) au Kivu, le réseau WIMA pour les territoires de Beni et de Rubero dans le Nord-Kivu, etc... Ces réseaux leur permettent d'échanger et engendrent parfois des groupes de réflexion très intéressants tel que celui qui s'est mis en place dans le Nord-Kivu sur l'appui au développement en situation de crise : ce groupe a réfléchi sur les actions à mener dans des zones non-sécurisées, des zones « sécurisables » et des zones sécurisées.
- Pour ces OAIB, ces réseaux endogènes répondent mieux à leur besoin que le réseau des partenaires de la CO-CCFD : ce dernier est structuré autour du CCFD, avec une dynamique exogène, alors que les autres sont réellement horizontaux. Le réseau CCFD a permis des échanges et des collaborations techniques mais avec un impact limité.

Le fait que le réseau soit focalisé autour du CCFD et le manque d'articulation entre le réseau des partenaires et des réseaux locaux pose ici problème.

Par contre, la Convention d'Objectifs a eu un impact important au Nord-Kivu où la mise en place du « pool de Butembo », qui répondait au départ essentiellement à des préoccupations de communication avec l'extérieur, a eu des effets intéressants en terme de coordination et de synergies. C'est un réel partage des tâches entre les OAIB à l'échelle d'une région, en exploitant leurs complémentarités, qui a été envisagé, avec des cas de mise en pratique, ce qui est suffisamment rare pour qu'on le souligne. C'est un impact intéressant de la mise en réseau des partenaires.

Impact 12 : l'amélioration des capacités de communication vers l'extérieur de certaines OAIB : impact moyen, limité par des effets de dépendance

Là encore, l'impact est surtout localisé dans le Nord Kivu, où la communication est particulièrement difficile. Certains partenaires ont été appuyés pour l'acquisition de matériel de communication, mais surtout, le CCFD a joué un rôle d'intermédiation très important dans la communication de ces OAIB vers l'extérieur. Ceci était important, mais l'impact à moyen terme est limité par deux choses :

- Il est difficile de retrouver une stratégie dans l'octroi des appuis. Ces appuis semblent ponctuels et il s'agit parfois de prendre en charge des frais de communication, ce qui ne peut avoir qu'un effet ponctuel. Par

ailleurs, on a financé du matériel informatique pour ARDI, qui dispose d'un budget conséquent et n'est certainement pas le moins bien loti des partenaires. Ceci conduit certains partenaires à dénoncer des inégalités de traitements entre eux.

- Un effet de dépendance se crée : qu'advient-il du fax, de la photocopieuse et du groupe électrogène de LIDE (financés par la CO), dont le seul financeur est actuellement le CCFD, si ce soutien n'est plus assuré ? Une stratégie plus claire de mise en commun des moyens de communication externe et de recherche de financement des frais essentiels au fonctionnement de ces partenaires aurait permis de limiter ces effets de dépendance.

24. Le renforcement de capacités locales d'autopromotion : des impacts faibles

IMPACT 13 : l'appui à l'émergence d'organisations de second rang et au renforcement de mouvements d'envergure régionale ou nationale. Impact faible

La Convention d'objectifs a eu des impacts à ce niveau, via des organisations comme PREFED au Rwanda, qui ont soutenu des syndicats et des inter-groupements, dans une optique de renforcement institutionnel. Au Burundi, l'INADES commence à appuyer des intergroupements émergents. Au Kivu, ADI-KIVU a pour partenaires des inter-groupements qui ont acquis des capacités de gestion et d'organisation qui en font quasiment ce que le document de projet qualifie d'ONGs d'Auto-Promotion.

Cependant, cet impact reste limité car beaucoup d'autres partenaires cantonnent leurs OB partenaires au rôle qu'elles ont dans une relation OAIB-OB qui semble figée : « nous apportons, vous recevez et appliquez »... C'est ce qui ressort de discussions avec des responsables d'ONGs « techniques » partenaires, dont certaines ne semblent absolument pas s'intéresser à l'émergence éventuelle d'intergroupements ni à l'évolution de celles qu'elles appellent « nos » OB (formulation récurrente dans certains écrits).

IMPACT 14 : Le renforcement des OB en cours d'action. Impact faible

Là encore, l'impact est très variable selon les partenaires, pour des raisons d'intérêt de chaque OAIB : certaines ne semblent pas avoir pour objectif de renforcer les OB partenaires, mais plutôt que ces dernières soient suffisamment organisées pour être de bons interlocuteurs dans leur partenariat. Ceci rejoint ce que nous expliquons pour l'impact précédent.

25. L'émergence de nouvelles capacités d'appui au développement : le réseau mycicole

IMPACT 15 : La structuration d'un réseau sous-régional de promotion de la myciculture : impact important

On observe ici l'émergence d'une capacité nouvelle, effective d'appui au développement, qui présente un grand intérêt de par sa dimension sous-régionale et la mise en réseau des partenaires autour d'un centre d'intérêt commun.

Etant donné l'intérêt de ce réseau, un travail spécifique a été réalisé. On consultera un texte portant sur l'analyse spécifique du réseau figurant en annexe. En guise de résumé de ce texte, nous pouvons dire que ce réseau :

- Constitue une expérience originale et prometteuse de mise en réseau d'acteurs autour d'un thème technique qui les intéresse, en tant qu'OAIB, qu'OB, que chercheur, que porteur d'initiative...
- A montré son efficacité dans la promotion de cette culture à l'échelle sous-régionale, notamment par le fait qu'il répond très bien à certains points de blocage du développement de cette activité, blocages qui concernent surtout les filières de production et d'approvisionnement en semences et la maîtrise technique du processus.
- Reste fragile de par un manque de structuration associative, ce qui crée une trop forte concentration du pouvoir de décision, de l'expertise, de l'accumulation de compétences, ce qui peut être dangereux pour le futur.

26. Entre impacts effectifs et potentiels : synthèse

Inventaire des impacts (par ordre d'importance)	Evaluation de l'impact effectif	Ce que l'on aurait pu obtenir comme impact... A quelles conditions ?
IMPACT 15 : La structuration d'un réseau sous-régional de promotion de la myciculture	Important	Important et durable - Appui à l'organisation de la vie associative du réseau : dépersonnalisation - Renforcement des compétences au sein du réseau : diversification des bénéficiaires de formations

IMPACT 8 : soutien moral et maintien de capacités d'appui au développement pour certaines OAIB	Important	Important et durable - Appui spécifique au renforcement de certains partenaires pour l'identification des besoins, la formulation de projets, l'ingénierie financière, la recherche de financeurs
IMPACT 9 : le renforcement de capacités techniques des OAIB et de certaines OB	Moyen	Important - Affichage d'une offre d'appui plus diversifiée - Inventaire des compétences sous-régionales et mise en place d'un système effectif de réponse à des demandes d'appui technique
IMPACT 11 : Le renforcement de synergies inter-OAIB : impact moyen	Moyen	Important - Développer des relations horizontales complémentaires aux relations déjà existantes - Utiliser les échanges techniques sous-régionaux comme support pour « aller plus loin » en terme méthodologique et de réflexion sur l'appui à la construction de la paix
IMPACT 10 : le renforcement d'OAIB inexpérimentées par l'apprentissage et les échanges en cours d'action. Impact moyen	Moyen	Moyen Cet impact est limité à des partenaires qui manquent d'expérience.
Impact 12 : l'amélioration des capacités de communication vers l'extérieur de certaines OAIB : impact moyen, limité par des effets de dépendance	Moyen	Moyen - Pour une optimisation de l'impact, il est nécessaire d'élaborer une stratégie claire : agir sur les points faibles, mettre en commun des moyens de communication, rechercher des moyens de fonctionnement permettant d'assumer les charges récurrentes

IMPACT 13 : l'appui à l'émergence d'organisations de second rang et au renforcement de mouvements d'envergure régionale ou nationale.	Faible	Important - Sélectionner les partenaires en fonction de leur capacité d'action au bénéfice d'organisations paysannes potentiellement actives dans la société civile - Utiliser les ONGs de 3ième type pour former les OAIB à l'appui à l'autopromotion paysanne
IMPACT 14 : Le renforcement des OB en cours d'action.	Faible	Important - Sélectionner les partenaires en fonction de leurs capacités et objectifs concernant le renforcement des OB - Utiliser les ONGs de troisième type pour former les OAIB au renforcement institutionnel des OB

1. DES OAIB PARTENAIRES EXTREMEMENT DIVERSES

Qu'y a-t-il de commun entre les Scouts du Burundi et le PREFED : les premiers n'ont ni expérience ni personnel qualifié, leurs actions reposent sur des bénévoles, leur objectif premier est l'éducation des jeunes, leur relation avec les groupes de base est hiérarchique... Les seconds collaborent avec des OAIB et des OB depuis longtemps, avec un personnel professionnel, qualifié et expérimenté. Pourtant, la collaboration proposée par la CO est la même et aucun appui spécifique n'est proposé aux premiers pour appuyer l'opérationnalisation. Il s'ensuit un processus d'apprentissage semé d'échecs, coûteux en temps et en argent. Comme l'affirme un responsable scout, « il faut que le CCFD cesse de traiter tout le monde sur le même pied d'égalité », avant de comparer sa situation à celle du COPEL, doté de nombreux permanents. Il faudra donc adapter l'offre d'appui en fonction de la situation du partenaire et/ou revoir le choix des partenaires.

11. Des documents de projet à la réalité : uniformité de traitement versus diversité des partenaires

11.1. Une analyse pertinente en trois types, mais un partenariat uniforme

Nous avons déjà évoqué la distinction par le document de projet de 3 types d'ONGs, que nous rappelons ici :

ONGs de deuxième type = organisations intermédiaires d'appui et de services. Rôle d'intermédiaire entre les financeurs et la base	ONGs de « services ou d'appui socio-économique » aux OB - répond à la demande d'une OB, analyse les besoins avec ou sans elle - recherche les moyens et rend ou ne rend pas un service, n'est pas contrôlée dans ses résultats - Pas de moyens de contrôle de l'OB sur l'ONG
	ONGs d' « auto promotion » , répondant à 3 conditions - Des OB bénéficiaires peuvent influencer les décisions de l'ONG (CA et équipe exécutive) - Décisions collégiales dans l'équipe exécutive - Transparence de gestion, y compris pour les OB
ONGs de troisième type : elles appuient des ONGs intermédiaires et des OB. Elles : - Mettent en place une organisation nationale ou sous-régionale, avec des experts nationaux proches des techniciens locaux - Ont des réseaux informels associant des partenaires complémentaires entre lesquels peuvent émerger des synergies - Sont des lieux de discussion et de proposition	

Cette distinction est pertinente mais le programme n'a pas valorisé les spécificités de chaque type d'ONG, notamment en ce qui concerne :

Les ONGs de troisième type :

Selon le document de projet, les acteurs visés par le projet sont notamment « des organisations de troisième type qui apportent aux ONGs leurs capacités et leur expertise pour mettre en œuvre accompagnement

institutionnel, formation en tout genre, accompagnement technique et financier avec suivi et contrôle des processus de transfert jusqu'au niveau des bénéficiaires ». Dans ce même document sont identifiées comme ONGs de troisième type PREFED, RAFAD et l'IRED Grands Lacs.

Seul PREFED Rwanda a été retenu comme partenaire, mais surtout il est considéré exactement comme les autres partenaires alors que :

- Il dispose d'un réseau sous-régional de partenaires constitué d'OAIB et d'OB
- Il a une compétence reconnue dans l'appui aux ONGs de développement
- Il est capable d'apporter des formations méthodologiques, d'animer des ateliers d'auto-évaluation, etc...

Quant à RAFAD, sa contribution aurait été très utile puisqu'il s'agit d'une organisation spécialisée dans le crédit, intervenant à l'échelle de la sous-région.

Ces ressources sous-régionales n'ont pas été valorisées (compétence, réseau sous-régional) ce qui est très dommageable. PREFED a appuyé des inter groupements et des syndicats, avec lesquels il a réalisé les mêmes actions que les autres partenaires du CCFD (petits crédits aux activités génératrices de revenus) : pour les syndicats, ceci contribue à orienter ces structures vers un rôle d'OAIB qui ne répond pas à leur vocation première.

Recommandations

L'uniformité de l'appui CO-CCFD introduit ici des biais importants (des syndicats paysans appuyés comme s'il s'agissait d'OAIB) et ne valorise pas les compétences sous-régionales. Les ONGs de troisième type ont un rôle important à jouer dans ce programme, notamment RAFAD (compétence micro-crédit), PREFED (compétence méthodologie d'appui à l'auto promotion et renforcement institutionnel des OB) et dans une moindre mesure l'IRED (compétence gestion d'activités économiques). Ces compétences doivent être valorisées.

Les ONGs d'auto promotion :

Trois ONGs d'auto promotion (UWAMU, UWAKI, CODEZ) font partie des partenaires du CCFD. Ceci nous semble trop peu sachant qu'il s'agit des structures les plus porteuses en terme de renforcement des sociétés civiles paysannes. Pourtant, d'autres ONGs de ce type avaient été identifiées dans le document de projet.

112. Une diversité au sein même des ONGs d'appui et de service : un reclassement typologique en fonction des dynamiques locales et des objectifs de chacun :

Globalement, il nous semble pertinent de « reclasser » les partenaires actuels de la CO considérés comme des ONGs d'appui et de service :

		Commentaires
<i>Des ONGs D'APPUI à l'auto promotion</i>	<i>INADES Burundi</i>	<i>Elles appuient l'émergence et la consolidation d'OB. Elles savent se mettre en retrait pour permettre à ces structures de progresser, de s'exprimer, de négocier directement d'autres appuis, etc... : elles en ont la capacité et les moyens. PREFED Rwanda, dans ses actions menées avec les OB, rentre aussi dans cette catégorie</i>
<i>Des ONGs ENGAGEES à caractère socio-politique</i>	<i>0 mais... (un peu HAGURUKA...) Il en existe beaucoup au Kivu, telles que</i>	<i>Catégorie signalée mais dans laquelle on ne trouve pas de partenaires de la CO : Elles appuient des groupes de base mais veulent aussi exister en tant qu'acteur de la société civile, ce qui nécessite une vie institutionnelle, des financements, etc... Elles se positionnent souvent comme représentant des intérêts</i>

	<i>campagne pour la paix, PAIF..</i>	<i>paysans</i>
<i>Des ONGs DE DEVELOPPEMENT à caractère « technique »</i>	<i>ARDI COPED COTEDER ADI-KIVU CACUDEKI ADI-KIVU LIDE UCG</i>	<i>Elles appuient des groupes de base qu'elles qualifient facilement de « nos » OB, dans une relation durable de parenté. Leur objectif est avant tout le développement économique via ces groupes, avec en outre un aspect culturel pour CACUDEKI.</i>
<i>Des mouvements d'EDUCATION de la jeunesse</i>	<i>ASB, ASR JOC Kigali</i>	<i>Ce ne sont plus des OAIB. Elles encadrent des groupes et forment des jeunes en cours d'action.</i>

On comprendra par exemple que les deux premiers types sont plus porteurs en terme de renforcement de la société civile, que le troisième est un meilleur vecteur pour un transfert de technologies, etc... donc qu'une telle typologie peut guider le choix des partenaires.

112. L'uniformité du partenariat face à la diversité des situations nationales :

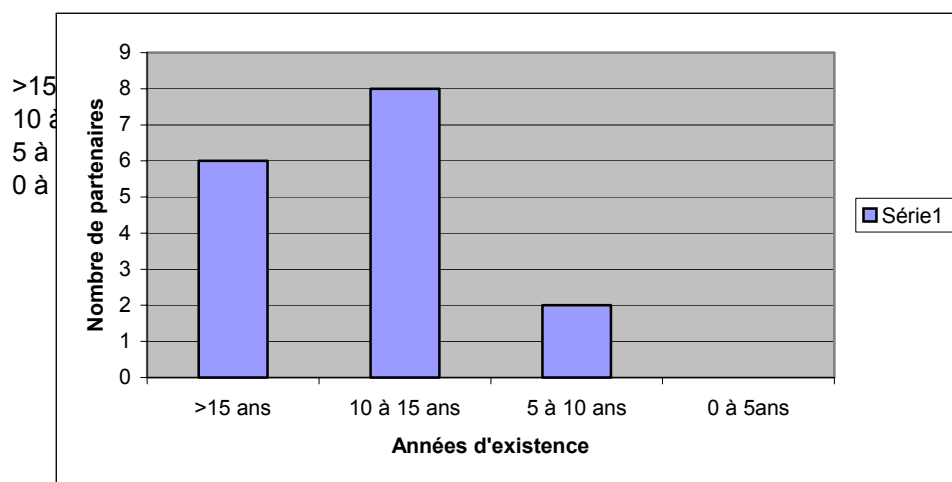
La situation des OAIB est très différente d'un pays à l'autre. Dans le Kivu, les OAIB se sont développées depuis longtemps en réponse à la faillite de l'Etat et elles ont un rôle socio-politique important, en tant qu'acteur de la société civile : il existe des coordinations d'ONGs, comme le CRONGs à Bukavu, les ONGs prennent des positions politiques. Par contre leur efficacité sur le terrain est souvent limitée par un manque flagrant de financement, et ce depuis longtemps.

Au Rwanda existent des ONGs beaucoup mieux dotées, avec parfois beaucoup de moyens (voir le centre IWACU, ARDI...), mais qui se cantonnent beaucoup plus à un rôle d'appui au développement, qu'il s'agisse d'aspects techniques ou d'éducation populaire. L'autorité forte de l'Etat rwandais tend à figer cette situation. Ces ONGs « techniques » n'ont ni les mêmes capacités, ni les mêmes objectifs que les ONGs plus « politiques » du Kivu.

Au Kivu comme au Rwanda émergent des organisations paysannes de mieux en mieux structurées, avec des inter-groupements de taille très conséquente et même des syndicats locaux ou nationaux (Imbaraga au Rwanda). Que ce soit au Kivu ou au Rwanda, certaines OAIB appuient le développement de ces organisations paysannes, d'autres agissent à côté d'elles, comme si elles craignaient de passer au second plan.

Au Burundi, la situation est radicalement différente avec, à l'exception des ligues des droits de l'homme, des ONGD très récentes. Face à la quasi absence d'ONGD locales au début des années 1990, les bailleurs de fonds ont largement impulsé la création d'ASBL en affichant une offre de financement. Dans un premier temps se sont créées beaucoup de ce que l'on a qualifié d'ALSB (Associations Lucratives Sans But), mais les financeurs ont « fait le tri » : ce mouvement étant essentiellement urbain, on trouve aujourd'hui très peu d'ASBL d'appui au développement rural, mais des ONGs ont émergé en milieu urbain, surtout autour de la problématique du SIDA. Ces ONGs sont très liées au pouvoir en place et n'ont pas de rôle en tant qu'acteur de la société civile. Par contre, on observe l'émergence de structures qui veulent jouer un rôle spécifique dans ce domaine, notamment un « observatoire de l'action gouvernementale » qui tend à se consolider (cf. annexe extrait évaluation de l'OAP). Les ONGD burundaises sont donc à la fois peu techniques (manque d'expérience) et peu politiques (manque de volonté dans ce sens), mais de jeunes structures prometteuses émergent.

Face à ces nouvelles opportunités de partenariat, la CO-CCFD ne s'est pas dotée de moyens suffisants pour repérer des dynamiques émergentes. On remarque que la quasi-totalité des partenaires ont plus de dix ans d'existence. Ils ont émergé avant la crise et ont beaucoup de difficultés à renouveler et adapter leurs approches et actions. Ainsi :



Aucun partenaire ne s'est constitué après le début de la crise et seuls deux d'entre eux ont moins de dix années d'existence. Pour le Burundi, ceci ne correspond pas à la réalité des ONGs de développement : nombre de structures très intéressantes ont émergé après le début de la crise.

Recommandations

Ceci signifie que les ONGs de chaque zone n'ont ni les mêmes potentialités, ni les mêmes besoins de renforcement institutionnel et que dans le cas du Burundi, un repérage des ONGD émergentes est indispensable.

12. Pour un choix raisonné des partenaires : comment évaluer les potentialités des partenaires en terme de renforcement de la société civile ?

Il serait cependant réducteur de s'en tenir à une différenciation « par zone » ou par « type ». Nous pensons que :

- Le choix du partenaire doit (et aurait dû, compte tenu des objectifs affichés par la CO) résulter d'une analyse de ses potentialités en terme de renforcement de la société civile, d'une analyse de ses objectifs et centres d'intérêt et des possibles convergences avec ceux des autres partenaires (afin que des échanges soient fructueux) et de la CO : nous proposerons des outils d'analyse utilisables pour une phase ultérieure.

- Les modalités de collaboration avec chaque partenaire doivent être individualisées sur la base d'une analyse-diagnostic de leurs capacités, légitimité et volonté. Là encore, nous proposerons un outil d'analyse.

121. Quel potentiel de chaque partenaire en terme de renforcement de la société civile ? Diagnostic au niveau des partenaires actuels

Commençons par analyser le potentiel des partenaires actuels :

	Atouts	Points faibles	Bilan
Burundi			
ASB	Base sociale importante (12000 membres) Légitimité reconnue	Historiquement lié aux autorités	Rôle actuel : + Potentiel : +
COPEd		Lié aux autorités Pas d'objectifs à ce niveau	Rôle actuel : 0 Potentiel : 0
INADES	ONG reconnue, capables d'alliances dans le milieu des ONGs	Image d'ONG internationale Manque d'engagement	Rôle actuel : + Potentiel : ++

	Objectif affiché		
	Atouts	Points faibles	Bilan
Rwanda			
ARDI	ONG reconnue	Pas d'objectif à ce niveau. Se satisfait d'une collaboration simple avec l'Etat	Rôle actuel : 0 Potentiel : +
PREFED	ONG avec un réseau sous-régional important. Appui à des OB potentiellement active dans la SC (syndicats) : objectif affiché	suite à l'engagement d'un membre, des conflits internes ont fragilisé l'organisation	Rôle actuel : ++ Potentiel : +++
JOC	Base sociale importante (2700 membres) Légitimité reconnue	Liée aux autorités (avaient une permanente détachée par l'état). Pas de volonté dans ce domaine	Rôle actuel : 0 Potentiel : +
ASR	Base sociale importante (18 800 jeunes, 1 100 adultes) légitimité reconnue	Manque de vision et d'engagement, sort d'une crise profonde, lien avec les autorités	Rôle actuel : 0 Potentiel : +
Haguruka	Membership d'une cinquantaine de professionnels, légitimité reconnue, capacité à travailler en réseau	Lien avec l'Etat du fait de la récupération de ses 2 leaders, refus de prendre des risques	Rôle actuel : ++ Potentiel : +++
Nord-Kivu			
U.C.G.	Corps académique et scientifique avec des personnes reconnues. Force morale reconnue	Pas d'objectif affiché dans ce domaine. Liée et gérée par l'église	Rôle actuel : + Potentiel : +++
CODEZ	Forte capacité de mobilisation dans sa zone. Organisation reconnue et écoutée	Organisation qui se cherche encore	Rôle actuel : + Potentiel : ++
UWAKI	ONG dont la légitimité est reconnue. De nombreuses alliances. Un potentiel important de mobilisation	Conflits internes et externes liés à son leadership	Rôle actuel : + Potentiel : ++
LIDE	ONG reconnue avec des alliances dans tous les milieux	Liens sporadiques avec les autorités (taxes provinciales pour certains travaux, ancien député dans le CA)	Rôle actuel : 0 Potentiel : +
COTEDER	ONG reconnue, avec de nombreuses alliances dans les milieux populaires et privés	Image d'ONG de service pouvant jouer un rôle consultatif pour les autorités	Rôle actuel : + Potentiel : ++
CACUDEKI	ONG reconnue, présente dans le réseau provincial. Plus de 90 villages touchés	Siège éloigné des centres de décision importants	Rôle actuel : + Potentiel : +++
Sud-Kivu			
ADI-Kivu	Base sociale importante. Capable d'alliances avec les ONGs locales. Objectif affiché à ce niveau. Appui des OB dans cette dynamique	Refus de prendre des risques importants. Perte des leaders initiaux	Rôle actuel : ++ Potentiel : +++
UWAMU	Base sociale féminine en expansion. Capacité d'expression	Manque de vision. Faible niveau de l'équipe exécutive	Rôle actuel : + Potentiel : ++

0 = nul, + = faible, ++ = moyen, +++ = élevé

Il ressort de ce tableau que nombre des partenaires actuels de la CO n'ont qu'un potentiel très limité de renforcement de la société civile, soit parce qu'ils sont historiquement liés aux pouvoirs en place, soit parce qu'ils s'agit d'ONGs de service qui ont des objectifs technico-économiques mais n'ont aucun objectif socio-politique. Il nous a donc semblé important d'approfondir cette question, qui est une question clé en terme prospectif, en proposant un outil d'évaluation du potentiel du partenaire pressenti.

122. Prospective : quel potentiel en terme de renforcement de la société civile ? Proposition pour un outil de diagnostic à appliquer aux partenaires pressentis

Mode d'emploi : l'outil présenté ci-dessous s'utilise de la façon suivante. Chaque OAIB partenaire peut renforcer la société civile soit par :

- Des actions socio-politiques visant à faire pression sur les autorités ou jouer un rôle de médiation. L'OAIB est elle-même acteur de la société civile.
- Des actions socio-politiques visant à favoriser l'émergence d'OB actrices de la société civile. L'OAIB renforce le potentiel d'autres acteurs, plus légitimes qu'elle.
- Des actions techniques visant à influencer et améliorer l'action publique : ce type d'action est de portée plus limitée mais mérite tout de même d'être pris en compte.

Pour chaque modalité d'action, nous appliquons un premier filtre : existe-t-il des obstacles majeurs qui empêchent l'OAIB de jouer ce rôle. S'il en existe, on ne va pas plus loin. Sinon, on applique un deuxième filtre qui vise à apprécier le potentiel du partenaire en fonction des atouts dont il dispose : les appréciations portées (notées +, = ou -) permettent la comparaison du potentiel des différents partenaires pressentis.

GRILLE DE DIAGNOSTIC : analyse du potentiel d'action d'un partenaire pressenti, en terme de renforcement de la société civile

Potentiel	Premier filtre : obstacles majeurs	Exemple		Atouts (si passage du premier filtre)	Appréciation
1. Action socio-politique : possibilité de médiation / revendications vis à vis des autorités	Légitimité : Dépendance / allégeance établie vis à vis de l'Etat	ASB		Légitimité : base sociale importante	
	Légitimité : Dépendance / allégeance vis à vis d'un acteur lui-même inféodé à une « partie » en présence	COPED		Légitimité : acteur local reconnu et écouté	+
	Volonté : Objectif non affiché, ONG cantonnée dans un rôle technique			Volonté : fort engagement personnel des membres	+
				Bilan 1 :	=

Potentiel	Premier filtre : obstacles majeurs	Exemple		Atouts (si passage du premier filtre)	Appréciation
2. Action socio-politique pour favoriser l'émergence d'OB actrices de la société civile	Capacité : Manque de compétences pour l'appui à la structuration des OB et/ou incapacité à s'effacer pour permettre le développement de l'OB			Capacité : Appui institutionnel efficace à des OB potentiellement représentative et/ou reconnue	(PREFED)
	Volonté : ONG cantonnée dans un rôle technique d'appui à des OB à caractère strictement économique	COPED		Légitimité : ONGs reconnue par les OB concernées : alliance claire	+
	Volonté : Pas d'objectif de ce type	ASB		Volonté : Objectif prioritaire	+
				Bilan 2 :	=
3. Action technique pour influencer, améliorer l'action publique	Légitimité : Aucun lien avec les autorités, ou situation d'opposition ouverte			Capacité : Capacité de réflexion, innovation, proposition, argumentation	
	Volonté : Pas d'objectif à ce niveau			Légitimité : ONG reconnue par les pouvoirs publics, légitimée dans un domaine précis	(ASB) +
				Bilan 3 :	=

123. Un point sensible : l'appui des OAIB au développement des OB... jusqu'où ?

Il est flagrant que certaines OAIB sont capables de « pousser » des organisations paysannes jusqu'à ce qu'elles deviennent autonomes et se structurent à des niveaux supérieurs (inter groupements, syndicats), alors que d'autres ont tendance à les enfermer dans un partenariat où l'OAIB a une position dominante irrévocable : elles parlent alors de « nos » groupements, expression que l'on retrouve du reste au détour de quelques documents (l'agent d'une OAIB a même fait un lapsus révélateur lors d'un entretien, indiquant qu'il fallait « dresser les groupements à la culture attelée » !). Ceci dépend à notre avis de plusieurs choses :

- **La capacité des agents** : certains parlent encore d'encadrement des groupements et gardent une attitude dominante et autoritaire qui était celle des vulgarisateurs agricoles il n'y a pas si longtemps.
- **L'approche de l'OAIB** : on trouve différentes approches parmi les OAIB rencontrées. Certaines font réellement de l'appui à l'auto promotion alors que d'autres appliquent une approche que nous qualifierons de « **participative-consultative** ». Il s'agit d'obtenir la participation des groupements à des actions qui sont inscrites dans le plan opérationnel annuel, plan qui est élaboré après des réunions de consultation des groupements. Ces OAIB ont beaucoup de difficultés à sortir d'une logique de vulgarisation et des mécanismes d'action qui prévalaient dans les projets étatiques.
- **Le degré d'alliance et de confiance entre l'OAIB et l'OB** : moins la relation entre l'OAIB et les OB est bonne et transparente, plus l'OAIB aura peur d'aider les OB à voler de leurs propres ailes, avec le risque d'être délaissée et de perdre un partenaire qui justifie son activité
- **L'aisance financière de l'OAIB** : une OAIB qui a des difficultés à obtenir des financements peut craindre plus ou moins consciemment que le développement des OB ne les conduise à contacter directement des financeurs, entrant alors en concurrence avec elle (L'expérience au Rwanda d'un coordonnateur d'OAIB

qui a vu les paysans qu'il avait aidé à s'organiser lui réclamer son véhicule, argumentant que ces moyens avaient été donnés par des financeurs du Nord pour aider leur développement et non celui de l'OAIB, a semble-t-il marqué certains esprits... et une ONG du Sud Kivu a vécu la même expérience avec la fédération des artisans de Bukavu !)

La question des « projets de service » :

Il y a là un problème qui concerne plusieurs ONGs rencontrées qui mettent en place des projets de service visant à contribuer à leur auto-financement. Ce sont souvent des unités de production agricole, notamment pour des ONGs d'église, qui disposent de terres. Mais c'est parfois beaucoup plus diversifié. Une ONG dispose ainsi de :

- Plusieurs fours à briques et à tuiles
- Un atelier de fabrication d'équipements agricoles et apicoles
- Un magasin de vente du miel produit par les agriculteurs

Ceci nous semble dangereux car il s'agit chaque fois d'activités qui pourraient être prises en charge par les paysans eux-mêmes, pourvu qu'ils reçoivent un appui financier, organisationnel ou technique adéquat. A partir du moment où elle développe ces activités pour son autofinancement, l'OAIB n'a aucun intérêt à appuyer des initiatives de base dans le même domaine. Pour le cas du miel, l'OAIB prend en charge l'amont et l'aval et les OB sont cantonnées à la seule fonction productive (alors que dans un autre cas observé au Burundi, un groupement a confié la fabrication de ruches modernes à un artisan local, avec de très bons résultats). Par ailleurs, comment se fait le partage des plus-values entre l'OAIB et les OB ? Dans le cas des unités de production agricoles, on ne peut ignorer que le fait de soustraire 10 ou 20 hectares de marais à une population paysanne qui ne cultive souvent qu'un hectare de colline par famille, pose un problème. Ces activités de services méritent donc d'être bien pensées afin de :

- N'exister que s'il y réellement un besoin d'autofinancement : c'est beaucoup plus évident pour les ONGs du Kivu que dans les autres pays.
- Se limiter autant que possible à des activités qui sont hors de portée des OB.
- Se limiter à des activités qui ne créent pas d'ambiguïtés, par exemple pour le partage d'une plus-value entre une OAIB et une OB.

C'est un problème qu'il nous semble utile de discuter avec les OAIB partenaires concernées.

Recommandations :

Si l'objectif de la CO est de contribuer d'une part à l'émergence d'une société civile rurale basée sur des organisations paysannes de plus en plus fortes, d'autre part à la structuration du monde rural via la mise en place de filières et de services maîtrisés par les agriculteurs-éleveurs, il faut alors être très clair sur cette question et :

- Choisir des partenaires OAIB capables de se mettre en retrait pour pousser les organisations paysannes vers le haut.
- Si cela est jugé possible, appuyer les OAIB qui n'ont pas cette capacité pour qu'elles l'acquièrent (mais il faut qu'elles en aient potentiellement la volonté).

124. Savoir profiter des opportunités nouvelles : là où l'Etat recule, un bouillonnement institutionnel directement lié au conflit, dont il faut savoir tenir compte

On observe que la société civile progresse en temps de crise, lorsque l'Etat desserre de fait son étau et qu'il devient impératif de préserver ce qu'il reste... On l'a observé bien avant la crise actuelle dans le Kivu, on l'observe aujourd'hui au Burundi. Mais pour progresser, il faut qu'elle soit soutenue, qu'elle perçoive le rôle qu'elle peut jouer en ayant accès à des expériences déjà développées ailleurs, etc...

Le Burundi en est actuellement l'illustration, raison pour laquelle nous tenons à ouvrir ici une parenthèse concernant ce pays. Au début des années 1990, la société civile burundaise était quasi inexistante, hormis des cas isolés tels que les ligues des droits de l'homme Iteka et Sonera. En avril 1992, la loi sur les ASBL a ouvert une voie dans laquelle certains se sont engagés sans objectifs très clairs. En 1994-95, la faillite de l'Etat de droit a fait cruellement sentir la nécessité d'appuyer l'émergence d'une société civile. Dès lors, de nombreux organismes de coopération ont affiché une offre d'appui qui a suscité des vocations. Mais là encore, les objectifs n'étaient pas toujours clairs, ce qui a fait dire à certains qu'il s'agissait d'Associations Lucratives Sans But... En réalité, l'appui a été donné au compte goutte et un tri s'est fait, ce qui permet de trouver aujourd'hui des ASBL qui ont des bases plus saines qu'auparavant. Parallèlement, la paralysie de l'Etat puis la paupérisation croissante des fonctionnaires ont amené ces derniers à se regrouper en syndicats pour défendre leurs intérêts et à abandonner l'idée d'un état providence capable de leur garantir emploi et carrière, ce qui suscite des initiatives privées. Le résultat actuellement observable est :

- Le renforcement d'ASBL urbaines à la suite de leaders tels que la ligue ITEKA, le CAFOB (Collectif d'Associations Féminines), et quelques ASBL devenues conséquentes telles que la SWAA, l'ANSS et la FVS dans le domaine du SIDA, ou encore JAMA pour le soutien aux familles défavorisées.
- Le développement d'une société civile urbaine, essentiellement basée à Bujumbura, comptant des ASBL, des syndicats, des réseaux. Ces entités ont acquis un certain rôle de contre-pouvoir. Une vingtaine d'associations ont par exemple réussi à faire reculer l'Etat lorsqu'il a voulu changer la loi sur les ASBL. L'émergence récente d'un observatoire de l'action gouvernementale, dont l'objectif est l'évaluation des politiques publiques, puis la présentation publique des résultats, en apporte une illustration.
- L'émergence d'initiatives privées visant à pallier les défaillances de l'Etat. Elles sont le fait des paysans, avec des groupements et des collectifs de service (encore balbutiants mais c'est assez nouveau) et, pour des intellectuels, à faire quelque chose dans leur province ou commune d'appartenance (avec par exemple à Ngozi, le lancement d'une université privée et d'une société de financement qui affichent des objectifs de développement et de lien avec la population).

Ce bouillonnement institutionnel mérite que l'on s'y intéresse et que l'on aide les organisations paysannes émergentes à y trouver la place qui devrait être la leur, notamment dans la société civile, à côté des ONGs locales dominées par des intellectuels urbains. Il y a là un enjeu considérable car lorsque l'on demande aux paysans du collectifs d'associations de Kanyosha (appuyé par l'INADES) quels sont leurs moyens d'expression lorsqu'ils ont quelque chose à revendiquer, la réponse est sans appel : « le silence ». Cette réponse témoigne du fait que des organisations ont aujourd'hui des choses à dire et pourraient les dire (ce dont elles n'étaient pas vraiment conscientes il y a encore peu de temps) et qu'elles ont besoin d'appuis institutionnels adaptés pour se créer une place et des moyens d'expression.

Evaluation et recommandations :

Dans le contexte de crise et d'affaiblissement de l'Etat qui est propre au Burundi actuellement, on observe l'émergence d'ONGs auto-alimentaires mais aussi d'initiatives très intéressantes : le CCFD a su éviter les premières, mais n'a pas pu accompagner l'émergence des secondes, faute d'une capacité suffisante de repérage des initiatives nouvelles et de relais locaux. Face à cela, il serait souhaitable de mettre réellement en place un fonds souple d'appui à des initiatives émergentes (c'était l'objectif du fonds d'intervention mais il a été

détourné de sa fonction première), de les observer grâce à un relais local (CECI, PREFED...), de leur faire bénéficier d'un système de parrainage et de l'accès aux réseaux sous-régionaux.

13. Les capacités : des besoins de renforcement différents

131. Capacités et renforcement institutionnel : la grille d'analyse adoptée

Nous avons ici appliqué une grille d'analyse rapide qui est adaptée aux besoins du programme :

Analyse des relations avec les OB

		Commentaires de l'évaluateur
Intégration des OB dans des instances		
Participation des OB au PSE		
Type d'OB appuyées, origine		
Nombre d'OB et de bénéficiaires		
Approche		

Evaluation des potentialités actuelles dans l'appui au développement

Domaines	Capacités	Légitimité, Volonté	Besoins de renforcement
Vulgarisation et innovation technique			
Dispositifs de crédit			
Promotion féminine			
Renforcement des OB			
Action dans la société civile			
Action de construction de la paix			
Partenariats			
Organisation interne			

Pour chaque fonction assumée par l'OAIB sont évalués la capacité de l'OAIB (celle des personnes et de l'organisation dans son ensemble), la légitimité de l'OAIB pour jouer ce rôle (aspect important notamment pour les actions de construction de la paix ou de renforcement de la société civile) et sa volonté (l'OAIB a-t-elle réellement la volonté d'assumer cette fonction ou cela est-il hors de ses objectifs ?)

Ceci est un canevas de base, adapté aux besoins de la CO et au temps dont nous disposons. Mais en annexe n°5 figure un canevas plus complet, conçu et utilisé pour l'analyse des capacités d'une OAIB burundaise et qui pourrait servir de référence pour un travail de diagnostic institutionnel réalisé dans le cadre d'éventuels futurs partenariats.

132. Résultats généraux : une hiérarchisation des besoins de renforcement, une différenciation entre le Kivu et les autres zones

On consultera le document joint présentant les fiches par partenaire. De façon globale, nous avons cherché à voir là où les besoins sont les plus importants en affectant une note à chaque partenaire pour différentes compétences :

- 0 = pas de besoin de renforcement
- 1 = acquisition de capacités « supplémentaire » : il existe un besoin de renforcement mais l'organisation a tout de même des compétences qui lui permettent de « s'en sortir »
- 2 = acquisition d'une compétence : il existe un besoin de renforcement et l'organisation a des capacités très faibles à ce niveau

En faisant la moyenne, on obtient ainsi un pourcentage relatif au besoin moyen de renforcement des capacités, qui représente globalement le % de compétences restant à acquérir. Les résultats sont :

	Indicateur : % de compétences restant à acquérir / à apporter			
Besoins de renforcement Hiérarchisation :	Burundi (moyenne)	Rwanda (moyenne)	Kivu (moyenne)	Moyenne générale
1. Dispositifs de crédit	100%	100%	60%	78%
2. Diagnostic pour l'action	80%	80%	60%	72%
3. Suivi-évaluation des actions	80%	80%	50%	66%
4. Recherche-action	50%	40%	60%	53%
5. Renforcement des OB	65%	70%	30%	50%
6. Construction de la paix : Réflexion et action	65%	70%	30%	50%
7. Promotion féminine	35%	40%	45%	41%
8. Capacités techniques	50%	40%	20%	31%
9. Méthodologie d'introduction de l'innovation	20%	30%	30%	28%
10. Organisation interne	35%	20%	20%	22%

Ce tableau permet de constater que :

- Les ONGs du Kivu ont globalement moins de besoins essentiels de renforcement que les autres, comme le montrent les pourcentages de la partie grisée.
- En haut de tableau, 3 fonctions sont à renforcer de façon prioritaire : le crédit / micro-financement, le diagnostic des besoins pour l'action, le suivi-évaluation

133. Des besoins radicalement différents

Cette évaluation générale est utile pour cibler des actions sous-régionales (séminaires, ateliers de formation) mais il est surtout important de souligner les disparités énormes entre les partenaires, que l'on retrouvera dans les fiches et qui imposent des actions de renforcement institutionnel différenciées. On a :

		APPUI INSTITUTIONNEL : objectifs et moyens
Des partenaires très compétents, expérimentés, Très autonomes	ADI-KIVU INADES PREFED	Objectif : ajouter des compétences supplémentaires spécifiques. C'est un « plus » Moyens : des formations et ateliers d'échanges ciblés sur : - la micro-finance - le diagnostic pour l'action - une réflexion sur le rôle des ONGD pour la construction de la paix
Des partenaires très « techniques »	ARDI LIDE UCG	Objectif : combler des lacunes importantes au niveau de la diffusion des innovations en milieu paysan, de façon à leur permettre de valoriser des compétences techniques dont elles ne manquent pas. Moyens : des formations et des appuis pour la mise en application, ciblés sur : - La recherche-action en milieu paysan - Le crédit - L'appui à la structuration des OB autour d'activités techniques ou de services
Des partenaires très « autopromotion » mais à consolider sur d'autres plans	UWAMU	Objectif : renforcer leurs capacités internes, sur le plan technique et les aider à consolider leur structure Moyens : - Accès à des formations techniques - Appui à l'ingénierie financière et à une mise en relation avec d'autres financeurs, afin d'obtenir une diversification des sources de financement
Des partenaires expérimentés avec diverses lacunes	CODEZ UWAKI COTEDER CACUDEKI COPED HAGURUKA	Objectif : combler les lacunes de chacun et ajouter des compétences par un appui individualisé, défini à partir du diagnostic institutionnel Moyens : - Compléter le diagnostic institutionnel que nous avons réalisé, discuter avec eux des lacunes identifiées - Leur donner accès à des appuis spécialisés dans la sous-région
Des partenaires très faibles en terme de compétences et d'expérience	ASB ASR JOC	Objectif : les doter des compétences de base nécessaires à la réalisation des actions qu'ils envisagent, avec un suivi-appui général Moyens : - Suivi-appui par un « parrain » qui peut provenir d'une ONG de troisième type ou d'un partenaire expérimenté - Accès à des formations de base - Prévoir un système leur permettant de mobiliser ponctuellement les compétences spécialisées qui leur manquent

134. Une question clé : la capacité d'adaptation des OAIB à l'évolution du contexte et des besoins

Nous n'allons pas revenir sur cette question, déjà abordée dans le chapitre 2. Un besoin d'appui institutionnel à ce niveau avait été identifié et aurait dû être pris en charge avec l'aide d'un relais dans la sous-région. Ceci reste d'actualité

Recommandations :

De façon générale, l'appui institutionnel doit faire l'objet d'un diagnostic des besoins auprès de chaque partenaire puis d'un accompagnement ad hoc. Notons qu'au Nord Kivu, Campagne pour la paix organise chaque année avec les OAIB un atelier d'analyse prospective qui vise à anticiper sur les événements et ne pas les subir en adaptant la stratégie de chacun en fonction du contexte prévisible. Seul le CODEZ a accès à ces ateliers pour des raisons de proximité géographique. Le CCFD gagnerait à s'inspirer de cette expérience et appuyer ce type d'initiative

2. LES ORGANISATIONS DE BASE :

21. Préciser les enjeux de l'appui à ces OB :

Au niveau du CCFD, les objectifs de l'appui aux OB semblent clairs et concernent avant tout l'introductions d'innovations. Mais au niveau des OAIB, les objectifs ne sont pas toujours bien définis et l'on a parfois l'impression que l'objectif est d'abord que des groupements se constituent, indépendamment de ce que les membres en tireront comme bénéfice. On veut d'abord faire du collectif et l'évaluation se base avant tout sur le nombre de groupement appuyés. Face à cela, il nous semble utile de rappeler les principaux enjeux que nous voyons dans l'appui aux groupes de base (et c'est à partir de ces enjeux qu'une évaluation peut être faite) :

Des enjeux sociaux :

- **L'apprentissage de la démocratie.** Certains groupement restent très polarisés. C'est l'intellectuel local qui est choisi comme président car il sait lire et finalement tout passe par lui. L'apprentissage de la démocratie à l'échelle d'un petit groupe, du partage du pouvoir de décision, d'une expression individuelle et collective qui dépasse les clivages et des mécanismes de domination traditionnels (notamment entre intellectuels et paysans) constitue un enjeu important
- **L'apprentissage du faire ensemble**, entre ethnies différentes, entre les déplacés et la population de leurs collines d'origine, etc... Certaines actions menées par des groupements ont un impact évident en terme de construction de la paix car elles associent des gens de plusieurs groupes sociaux en conflit. Cela peut jouer un rôle clé notamment pour la réinsertion de populations déplacées dans leur colline d'origine.

Des enjeux économiques :

- **Le transfert de technologies, la vulgarisation, la recherche-action dans les groupes.** Ces groupes peuvent constituer un bon support pour les apports techniques surtout s'ils associent des gens qui ont un centre d'intérêt commun. Ainsi un groupe d'apiculteurs visité au Burundi associe les apiculteurs d'une zone (c'est donc un regroupement autour d'un centre d'intérêt professionnel) : ils ont testé un modèle de ruches qui ne les a pas satisfait, puis ont copié des plans d'un autre modèle dont ils ont mis au point la fabrication avec un artisan local... Ce type de groupe a une forte dynamique en terme de recherche-action, de formation et d'apprentissage d'une nouvelle technique. Mais ce n'est pas le cas de tous les groupements : tout dépend de ce qui a réuni les gens.
- **Un gain de revenu pour les membres et/ou la structuration de services en milieu rural :** ce sont les objectifs qui sont affichés par les membres. Ainsi, alors que certains partagent directement les revenus issus des activités réalisées, d'autres constituent une caisse commune qui servira de caisse de prévoyance ou de caisse de crédit-tontine (crédit attribué à tour de rôle, sur des durées très courtes). Cela revient à structurer des services autonomes d'assurance sociale et d'épargne-crédit. Enfin, des groupes cherchent à mettre en place des services d'approvisionnement en intrants, notamment les inter groupements

Des enjeux socio-économiques :

- **L'émergence de leaders et d'un potentiel humain** et organisationnel d'auto promotion et de représentation. Ces groupements doivent constituer un lieu d'apprentissage pour des leaders dont il s'agira d'appuyer la formation et la promotion ultérieure, au service de groupes plus larges. Ces groupements peuvent aussi être une base pour l'émergence d'inter groupements et même d'organisations de niveau supérieur. Certains inter-groupements appuyés par ADI-KIVU ont aujourd'hui l'envergure d'une ONG d'auto-promotion, capable de planifier ses actions, de négocier et de gérer des appuis financiers. Quant au syndicat INGABO au Rwanda, il est né de l'initiative de 7 inter groupements, eux-mêmes issus de groupements de base : il y a donc là un véritable enjeu.

Recommandations

Ces enjeux sont donc beaucoup plus larges que ceux qui sont fréquemment mis en avant par nos interlocuteurs des OAIB et qui se limitent souvent au gain de revenus pour les membres et à l'apprentissage du faire ensemble. Il est important de considérer l'ensemble de ces enjeux.

22. La diversité des OB : ce que cache le terme générique de groupements :

Beaucoup d'OAIB rencontrées parlent de groupements et la plupart d'entre elles leur offrent un appui relativement uniforme. Pourtant, là encore la diversité est de mise

221. Des entreprises coopératives de production, basées sur une activité artisanale

Il s'agit de micro-coopératives qui réunissent des artisans qui y travaillent à temps plein. On trouve ici essentiellement des ateliers de menuiserie. Il s'agit de groupes fermés, ce qui se justifie par le fait que les membres doivent avoir une compétence et doivent très bien s'entendre, au jour le jour. Le fait de travailler à temps plein leur permet de développer des activités demandant un suivi quotidien, telles que l'élevage.

L'exemple d'un groupe appuyé par la JOC Kigali : ce groupe de 6 menuisiers, formés dans un centre de formation de la JOC, a développé une activité de menuiserie puis un élevage de poules pondeuses. Ils ont adhéré à la JOC bien après leur création, de façon à obtenir un crédit : ils ont d'abord bénéficié d'un crédit de fonds de roulement destiné à financer des planches et du petit outillage pour la menuiserie, puis ont obtenu un crédit pour la construction d'un bâtiment d'élevage et l'achat de poules pondeuses. Ils tirent actuellement 3000

FRW par mois et par membre de cet élevage et gagnent environ 500 FRW par jour grâce à la menuiserie. Ils sont présent en permanence à l'atelier, sont bien organisés et ont des outils de gestion performants

Un diagnostic sommaire des potentialités et besoins d'appui

Les activités pour lesquelles...		Les appuis...	
Ils ont des atouts	Ils ont des handicaps	Dont ils ont besoin	Qui sont peu utiles
- En général, les activités qui supposent une présence continue	- La mise en place d'OB de niveau supérieur (ne répond pas à leurs objectifs)	- Acquisition d'outils de gestion - Formation à la mise en marché - Formations techniques	- Formation organisationnelle, appuis à la structuration interne

Du point de vue de la CO, ce seront des **partenaires privilégiés pour le développement d'activités productives consolidées et la diffusion d'innovations économiquement rentables** (petits élevages, myciculture) supposant un suivi quotidien. Par contre, ce ne sont pas de bons partenaires ni pour le renforcement de la société civile (ces groupes étant fermés et n'ayant pas d'objectif de croissance ou de représentation), ni pour la promotion féminine (groupes essentiellement masculins du fait du travail à temps plein).

222. Des groupements coopératifs de petite taille (<8 personnes environ)

Les membres se regroupent autour d'une activité annexe afin d'obtenir un complément de revenu et parfois dans le but d'accéder à une aide extérieure ou à la terre (mise à disposition d'une parcelle par l'administration communale). La dynamique est soit exogène (« nous avons fait l'équipe JOC pour avoir le crédit », selon un agri-éleveur), soit endogène (pour des groupes très réduits). Il s'agit d'agri-éleveurs et/ou de fonctionnaires locaux qui ont des relations familiales ou de proximité. Il s'agit de groupes relativement fermés, l'entrée de nouveaux membres n'étant pas souhaitée. La faible taille du groupe et les relations privilégiées entre les membres leur permet en général de s'organiser de façon efficace et de maîtriser leur activité.

Deux exemples, un groupe d'éleveurs et un groupe de femmes champignonnistes. INADES Burundi soutient un groupement nommé Terimbere. Le groupement se compose de 7 personnes qui « ne veulent personne d'autre ». Ils élèvent 5 vaches et 4 chèvres dans une étable, ont un petit magasin d'intrants et cultivent un champ dans un marais, mis à disposition par l'administration communale. Ayant apporté un capital de 1000 Fbu par membre au départ, ils ont aujourd'hui (3 ans plus tard) un capital de 3.330.000 Fbu. L'objectif est d'améliorer leur situation individuelle : chacun a déjà reçu une chèvre ainsi que certains produits récoltés et ils espèrent à terme attribuer une vache par membre et améliorer leurs habitats. Un exemple très différent est celui de Jyambere, groupement de 8 femmes appuyé par le réseau mycicole et ARDI. 4 femmes fonctionnaires ont créé le groupe dans le but d'apporter un revenu complémentaire aux membres et de développer la culture du champignon. Elles produisent aujourd'hui des semences et deux des membres travaillent à temps plein pour le groupe. La cotisation d'adhésion (30000 FRW) représente une certaine « barrière à l'entrée » pour des femmes paysannes. Le groupe a des statuts coopératifs et une ristourne est distribuée annuellement à chaque membre.

Un diagnostic sommaire des potentialités et besoins d'appui

Les activités pour lesquelles...		Les appuis...	
Ils ont des atouts	Ils ont des handicaps	Dont ils ont besoin	Qui sont peu utiles
- Les activités supposant peu de main d'œuvre mais une bonne organisation	- Activités supposant une présence continue	- Formations techniques - Appuis techniques - Appui à la conception et à	- Formation organisationnelle, appuis à la structuration interne

		l'évaluation économique du projet	
--	--	-----------------------------------	--

Du point de vue de la CO, ce seront des partenaires privilégiés pour **le développement d'activités délicates du point de vue organisationnel et technique** (myciculture, traction attelée...) et la diffusion d'innovations basées sur une certaine technicité. Par contre, ce ne sont pas de bons partenaires pour le renforcement de la société civile, ces groupes étant fermés et n'ayant pas d'objectif ni de croissance, ni de représentation

223. Des groupements associatifs (>8 personnes environ)

Il s'agit de groupes assez souvent féminins, dont l'objectif est l'obtention d'un revenu complémentaire via la réalisation d'une activité productive commune. Le fait de constituer une association leur permet d'accéder à des terres mises à disposition par les administrations locales et éventuellement à un soutien financier et technique issu d'OAIB. Leur dynamique est essentiellement exogène et souvent peu soutenue. Les bénéfices sont parfois redistribués mais ils sont souvent utilisés pour constituer une caisse de prévoyance (sorte d'assurance sociale interne) ou une caisse de crédit mutuel (crédit octroyé aux membres ou, avec un taux d'intérêt plus élevé, à des non-membres)

Par exemple, le groupement Twitezimbere encadré par l'INADES-Burundi est constitué par 11 femmes et 4 hommes qui pratiquent l'agriculture sur une parcelle collective, l'élevage (mais suite à des problèmes de suivi, les animaux ont été pris en charge dans les foyers membres), et la myciculture. Leur objectif est à la fois un bénéfice individuel (chaque membre a reçu une chèvre), et l'entraide sociale (aides ponctuelles en cas de difficulté, octroi de petits crédits sur 3 mois pour les membres). On retrouve les mêmes objectifs dans un autre groupe, nommé Intarina-Ntizonze, qui pratique l'apiculture : dans ce cas, le groupe est un très bon vecteur pour la vulgarisation et la recherche-action, avec la mise au point de ruches modernes (un premier modèle a été délaissé après mise au point d'un modèle plus performant) et leur fabrication par un artisan local (un membre a rapporté des plans suite à une formation), puis la formation des membres à ces nouvelles techniques apicoles. Les unités scouts et équipes JOC rentrent dans cette catégorie, mais les premières ont une marge de manœuvre très restreinte : il ne s'agit pas à vraiment d'organisations de base, dans la mesure où elles ont très peu d'autonomie de décision face à la hiérarchie du mouvement scout.

Un diagnostic sommaire des potentialités et besoins d'appui

Les activités pour lesquelles...		Les appuis...	
Ils ont des atouts	Ils ont des handicaps	Dont ils ont besoin	Qui sont peu utiles
- Activités agricoles	- Activités difficiles à gérer, supposant une présence continue, soumises aux pillages (cas de l'élevage) - Activités supposant une qualification	- Structuration interne des groupes - Appui à la conception et à l'analyse économique du projet	- Formations non-liées à leurs actions

Du point de vue de la CO, ce sont de bons partenaires pour **la vulgarisation de techniques et innovations agricoles** relativement simple, supposant peu de technicité et de suivi (par exemple la lutte anti-érosive), le renforcement de la société civile rurale à partir des groupes de base, la promotion féminine (groupes essentiellement féminins). Il est possible aussi d'y mener des opérations de recherche-action. Par contre ce sont de très mauvais partenaires pour les activités d'élevage, à moins que les animaux puissent être pris en charge par les membres, dans leurs foyers.

224. Des collectifs de service : les inter-groupements

Il s'agit de groupements qui s'associent en fédérations ce qui leur permet de gérer des services collectifs : il s'agit de maîtriser des filières d'approvisionnement, d'accéder ensemble aux services bancaires, de négocier des appuis avec des organisations d'appui. Ces inter groupements restent limités géographiquement de façon à ce que ces services restent gérables.

Deux exemples, un petit...et un gros : INADES Burundi a contribué à la création d'un inter groupement constitué par 7 groupements d'éleveurs. Cette union joue le rôle d'intermédiaire vis à vis de partenaires externes pour des formations (données par l'INADES, la DPAE...) ou des soutiens matériels (octroi de semences, crédits...). Elle achète des intrants vétérinaires à Bujumbura et assure l'approvisionnement local via les groupements. L'union prélève une marge commerciale de 30% (couverture du transport et petit bénéfice) et les groupements prélèvent à leur tour 15%. Il existe aussi de grand inter-groupements tels qu'IMPUYAKI, appuyé par PREFED Rwanda. Il est composé de 63 groupements représentant environ 1100 personnes. Il appuie les groupements membres pour la mise en place de projets et la négociation de leur financement.

Un diagnostic sommaire des potentialités et besoins d'appui

Les activités pour lesquelles...		Les appuis...	
Ils ont des atouts	Ils ont des handicaps	Dont ils ont besoin	Qui sont peu utiles
La structuration de filières d'approvisionnement et de services en milieu rural	Activités supposant une présence continue	- Organisation interne - Négociation et résolution de conflits - Marketing et logistique	

Du point de vue de la CO, ce sont de bons partenaires pour la vulgarisation agricole, le renforcement de la société civile rurale à partir des structures de base et surtout la structuration du monde rural (filières, services) : or cette structuration est souvent un préalable à la diffusion d'innovations qui supposent des intrants particuliers (maraîchage, myciculture...)

225. Des syndicats-boutiques : le cas des syndicats rwandais

Il s'agit de collectifs d'agri-éleveurs qui ont émergé au Rwanda avant le génocide. Ce sont des « syndicats-boutique » dans la mesure où ils structurent des services offerts à leurs membres, un peu à la façon des syndicats agricoles européens...

Deux exemples au Rwanda : INGABO (signifie « bouclier » en kinyarwanda), appuyé par le PREFED, est un syndicat paysan qui compte 40000 membres localisés dans une préfecture. Il fournit des appuis techniques à ses membres et souhaite défendre leurs intérêts. Il a par exemple été sollicité pour l'organisation des élections et est reconnu par les autorités comme un interlocuteur incontournable dans la zone. IMBARAGA est un syndicat national composé de 30000 agriculteurs(trices), qui a les mêmes objectifs. Notons un fait très symbolique : alors que la fête du travail ne voyait défiler jusqu'à maintenant que des fonctionnaires, les membres de ce syndicat ont pu défiler cette année. Par ailleurs, ils sont régulièrement présents dans les médias pour exprimer leur position, par exemple quant aux problèmes fonciers : cependant, ils donnent un avis mais n'expriment pas encore de revendications. Ces deux syndicats offrent des services à leurs membres, en terme de formation, de crédits. Imbaraga s'intéresse spécifiquement à la structuration des filières.

Un diagnostic sommaire des potentialités et besoins d'appui

Les activités pour lesquelles...		Les appuis...	
Ils ont des atouts	Ils ont des handicaps	Dont ils ont besoin	Qui sont peu utiles
Développement de	Innovations	- Organisation	- Formations

filières amont et aval, de services à l'agriculture (conseil, juridique...)	techniques	interne - Négociation et résolution de conflits - Communication	techniques
---	------------	---	------------

Du point de vue de la CO, ce sont évidemment des partenaires privilégiés et presque incontournables pour le renforcement de la société civile.

226. Tableau récapitulatif :

	Taille en Membres	Ouverture	Dynamique	Objectif	Evolutions possible De la structure
A. Entreprises coopératives de production	3 à 7	Fermé	Endogène, soutenue	Assurer le revenu principal des membres	Non
B. Groupements coopératifs	3 à 7	Fermé	Endogène ou exogène	Assurer un revenu complémentaire	Création d'un inter groupements
C. Groupements associatifs	8 à 30	Ouvert	En général exogène et faible	Constituer une caisse de prévoyance de crédit mutuel ou répartir des bénéfices	Elargissement du groupe Création d'un Inter Groupements
D. Collectifs de service	>100	Ouvert	Souvent endogène à partir des groupements	Offrir des services aux groupements membres : appui aux projets, approvisionnement..	Elargissement à : - plus de groupements - à d'autres fonctions Evolution vers syndicat
E. Syndicats-boutique	>1000	Ouvert	En général exogène	Représenter les agriculteurs individuels et leur offrir des services	Elargissement des fonctions et de la base sociale

Les structures sur lesquelles on peut se baser pour différents objectifs d'intervention sont donc :

	Innovations techniques et recherche-action	Structuration du monde rural : filières et services	Promotion féminine	Renforcement de la société civile
D'abord... Puis :	A et B	D et E B et secondairement C pour une dynamique de création de collectifs de service	C E : ces structures cherchent un certaine équilibre (une femme préside Ingabo)	E D et accessoirement C puis B pour l'émergence de structures visant des fonctions de représentation à partir de la base

Recommandations :

Appuyer les OAIB dans ce type d'analyse de façon à ce qu'il y ait cohérence entre les objectifs de l'OAIB et ceux des OB qu'elle appuie, ainsi qu'avec ceux de la CO

23. Quand l'appui ignore totalement les spécificités de l'Organisation de base :

Le document de projet signale que les OAIB congolaises sont porteuses d'un discours relativement standardisé sur l'auto promotion. Pour nous, ceci touche l'ensemble des OAIB de la sous-région : l'appui aux organisations de base y est en général qualifié d' « animation des associations », ces dernières étant implicitement assimilées à des groupements (groupements associatifs décrits en 223.), qu'il s'agit d' « organiser ». Et dans bien des cas, on s'attache à la structuration des groupements, avec des statuts, un règlement d'ordre intérieur, etc... en proposant des outils standards, sans accompagner le groupe dans la création d'outils qui soient adaptés à ses projets. On structure le groupe « dans l'absolu » et le projet est conçu comme le prolongement de la structure, alors que la structure devrait être conçue pour être au service d'un projet préalablement défini. Ceci est aggravé par le fait que beaucoup d'ONGs se proposent d'appuyer des groupements : dès lors, « on se met en groupement pour bénéficier du crédit » et parfois même on adhère au mouvements scout ou à la JOC pour les mêmes raisons, quitte à adopter les formes organisationnelles standard qui sont les leurs. La structure se révèle parfois totalement inadaptée.

L'exemple suivant en témoigne de façon un peu caricaturale. Toutes les équipes JOC doivent avoir un comité composé de 5 personnes, incluant notamment un animateur, chargé des activités de chant, danse et prière réalisées après le travail. Lorsqu'un groupe de 6 artisans réunis dans une entreprise coopérative (cas décrit ci-avant) souhaite obtenir un crédit et adhère à la JOC (2 équipes JOC rencontrées n'ont pas caché le lien de cause à effet !), il épouse en apparence cette structure. Le résultat, c'est que les comités des équipes JOC étant toujours limités à 5 personnes, le sixième membre en est exclu (il était d'ailleurs le seul à être absent lors de notre entrevue), et que l'un des membres de ce qui est une entreprise nous annonce avec un sourire qu'il est chargé d'animer les chants et les danses à la fin du travail. Cette situation fait sourire, alors même que l'appui de la JOC est ici, par ailleurs, très efficace.

Recommandations :

Inciter les OAIB à adapter leurs appuis en fonction des spécificités des OB et à renoncer à une « animation » standardisée. Ceci suppose d'appuyer les OAIB dans l'analyse institutionnelle des OB (objectifs, capacités, besoins organisationnels...)

Le personnel des OAIB doit être capable d'aider les OB à concevoir leur propre organisation en fonction des besoins spécifiques suscités par leurs projets, et non l'inverse : ceci suppose une certaine formation du personnel, et un personnel qualifié.

Ceci est fondamental, sinon, les OB se dotent de « la structure demandée par l'OAIB pour accéder à l'aide » et l'on tourne en rond.

24. Contre les « dynamiques exogènes imprécises » : proposition pour un outil d'analyse institutionnelle des dynamiques locales et de leur potentiel

D'une façon générale, la visite de nombreux groupements provoque, dans le cadre de cette évaluation mais aussi ailleurs dans la sous-région, un certain malaise. On sent souvent un manque de dynamisme et un certain attentisme vis à vis de l'appui extérieur, en particulier au Rwanda et au Burundi. Pourquoi ce manque de dynamisme ? En réalité, les membres se sont regroupés presque toujours « parce qu'on nous l'a demandé » (pour avoir un crédit ou une donation) et/ou pour avoir accès aux réserves foncières de l'Etat ou des églises. Autrement dit, pour accéder au capital et à la terre, on fait ce que « le col blanc demande » dans une posture de soumission peu favorable à un réel dynamisme, ni économique, ni socio-politique !

Les OAIB, plutôt que reprendre cette formule standardisée de « mise en groupement », doivent s'interroger sur l'essence des dynamiques locales qu'elles appuient de façon à poser deux questions :

- La structure du groupe est-elle adaptée à la demande de l'OAIB ou à ce que le groupe lui-même veut faire ?
Si non, quelles évolutions structurelles sont envisageables ?
- Un appui est-il justifié ?

Pour répondre à ces deux questions nous proposons la grille d'analyse suivante :

Que fait-on ensemble ? (exemples, non-exhaustif)	Qu'est-ce que la mise en groupe apporte à l'activité ?	Intérêt de la mise en groupe pour la conduite de l'activité	Risques	Justification d'un appui de l'OAIB basé sur des groupements
Elever des animaux ensemble	Accéder au crédit bétail (parfois même donation)	Non, motivation exogène	Risque très élevé de non-maîtrise Viable seulement pour des groupes restreints Risque de captation du capital sans intention de remboursement	Très faible
Cultiver une parcelle ensemble	Accéder aux réserves foncières de l'Etat ou des églises et à un fonds de roulement		Motivation exogène Risque de manque de dynamisme et de demande récurrente de fonds de roulement	Seulement si le groupe est un lieu d'apprentissage de la démocratie, d'échange et d'expression, ou s'il y a un objectif de réconciliation intercommunautaire (par le « faire-ensemble »)
Faire de l'apiculture ensemble	Accéder au capital (ruches modernes coûteuses) et au fonds de roulement			
Faire du petit commerce	Accéder au fonds de roulement		Risque d'activité fictive sans intention de remboursement	Très faible
Mener une activité innovante ensemble	Accéder à la formation et au conseil Pouvoir prendre un risque implicitement partagé par l'OAIB	Oui	La mise en groupe a un intérêt, surtout pour des regroupements autour d'un intérêt professionnel partagé (exemple, l'apiculture)	Elevé en terme de diffusion de l'innovation, surtout s'il s'agit de regroupements par centre d'intérêt professionnel

Acheter des intrants et/ou vendre des produits	Accéder à des facteurs ou services divisibles (transport, grossistes)	Oui	La mise en groupe a un intérêt. Risques liés à l'instabilité économique (ciseaux de prix) et politique (pillages, voies de communication)	Elevé en terme de structuration durables de filières et services
Utiliser les recettes ensemble	Pouvoir mettre en place une caisse de prévoyance ou une caisse de crédit-tontine		La mise en groupe a un intérêt même si les recettes sont issues d'activités qui ne supposent pas cette mise en groupe	Elevé en terme social (sécurité sociale autonome) et économique (limite la fragilité des ménages, augmente la prise de risques possible)

Si la mise en groupe n'a d'intérêt que pour accéder à un appui externe, l'OAIB doit mettre en cause son offre d'appui, sinon elle n'aura comme interlocuteur que des « dynamiques molles ».

26. Justification de l'appui, utilité collective de l'initiative de base et niveau de co-financement

Presque toutes les OAIB rencontrées attribuent un appui aux OB sous la forme de crédits. Des donations sont faites pour le lancement d'une activité mycicole par les OB ou pour la réhabilitation ou le développement de ce qui est présenté à la fois comme des fermes-écoles et des projets générateurs d'auto-financement par les OAIB.

Nous pensons qu'il est important de trouver une logique globale dans l'attribution de donations, de crédits bonifiés ou de crédits « tout court », qui soit liée à l'utilité collective de l'action. Un canevas de référence peut ici être proposé aux OAIB partenaires :

Evaluation de l'utilité collective		Exemple d'activité des OB	Type d'appui financier préconisé
Types de bénéfices directs pour les membres	Bénéfices élargis : effets induits		
Gain de revenu ponctuel partagé entre quelques membres	0	Groupe coopératif qui demande un fonds de roulement pour fabriquer la bière de banane	Crédit normal
Consolidation durable d'une unité économique	0	Atelier artisanal	
Projet de service d'une OAIB visant son autofinancement	0	Fermes-écoles en situation non paysanne qui n'ont aucune politique de formation	
Gain de revenu ponctuel partagé entre les membres	Apprentissage démocratique et/ou promotion féminine	Groupe associatif	Crédit bonifié

Revenu collectif utilisé pour une caisse de prévoyance ou de crédit	Innovation sociale Crédit possible pour des non membres	Groupeement associatif qui accumule un fonds collectif	
Projet de service d'une OAIB visant son autofinancement et la formation	Formation de stagiaires agri-éleveurs	Centres de formation qui reçoivent des agri-éleveurs et assurent un suivi	Crédit bonifié + cofinancement partiel (donation d'équipements)
Revenu collectif ou individuel issu d'une activité d'approvisionnement en intrants	Consolidation d'une filière d'approvisionnement	Activité d'approvisionnement par un groupement ou un inter groupement	
Revenu collectif ou individuel issu d'une activité innovante à risque	Expérimentation en situation réelle	Activité innovante telle que la myciculture	
Représentation de l'intérêt d'une catégorie socioprofessionnelles	Bénéficie aux membres et non-membres	Syndicat ou inter groupement qui joue ce rôle	Co-financement d'équipement et financement de projets co-élaborés, par donations ou crédits

Nous donnons ici une référence. Il est important que l'on élabore ce genre de grille dans le document de projet car pour l'instant, la nature des appuis financiers (crédit ou donation) fait l'objet de décisions du CCFD ou des OAIB pour lesquelles elles décident seules sans critères de référence un tant soit peu objectifs.

3. SYNTHESE ET PERSPECTIVES :

31. Lorsque les objectifs des partenaires divergent... l'explication de certains échecs

Si nous avons insisté sur la prise en compte de cette diversité, c'est qu'elle nous semble à l'origine de nombreuses incompréhensions au sein du programme, entre des partenaires qui ont des objectifs radicalement différents : ceux qui maîtrisent les financements n'en ont pas conscience, ceux qui ont besoin des financements le savent... mais jouent le jeu. En témoignent certaines réflexions entendues

- « Les activités nous ont été imposées »
- « Quant à la traction bovine ou l'amélioration génétique caprine, c'est la proposition du CCFD... »
- « la traction attelée... on a fait ça parce que c'était demandé »
- « Nous n'avons pas été sélectionné parce que nous n'avons pas accepté les propositions d'activités qui ne répondaient pas aux besoins exprimés par les membres »
- « On a fait une équipe pour avoir le crédit »
- etc...

Ceci touche l'ensemble des partenaires, du Nord au Sud, selon le schéma de référence suivant (cf. schéma ci-contre)

/

Dans ce schéma, chaque signe $\Rightarrow$ témoigne d'une incompréhension et souvent d'échecs ultérieurs, les partenaires n'ayant pas les mêmes objectifs. Ceci doit conduire le CCFD à se préoccuper des objectifs réels de ses partenaires, à adopter une posture moins volontariste, à faire un réel travail d'analyse institutionnelle.

Les financeurs CCFD / MAE :
S'entendent sur des objectifs de
renforcement institutionnel des
sociétés civiles

ON METHODOLOGIQUE : APPORTS TECHNIQUES ET FUSION

L'INTRODUCTION D'INNOVATIONS

Le CCFD, chargé du suivi :
Insiste sur l'innovation
technologique, en particulier la
myciculture et la traction attelée

On veut faire du repeuplement
animal (suite à la guerre), pas de
l'amélioration génétique. Le
partenaire a reçu des chèvres
alpines... mais il ne croit pas au
projet génétique.

ISATION :

employées et

L'introduction préalable dans des centres
s'agit des fermes-écoles de la JOC K
formation scouts du Rwanda, du centre scout de Mugomera au Burundi, etc... Tous
ces centres ont une vocation démonstrative, ce
et/ou leur développement aient été financés.

Des OAIB veulent développer
des activités génératrices de
revenu à impact rapide

enus par les OAIB : il
wanda, des centres de
au Burundi, etc... Tous
pilation

La diffusion à partir de sé

Des OAIB épousent cette
vision (ARDI...) et tentent
de diffuser ces innovations
vers :

Des OAIB veulent
développer des OB
représentatives

On insiste sur le renforcement
institutionnel des OB... et l'on
participe aux formations
proposées par le CCFD

x agents

ée par certaines OAIB au niveau des

11. Des fermes-écoles à l'antipode des systèmes d' intérêt très limité

Des OB qui
n'introduisent pas
d'innovations

proposées mais innovent
en terme
organisationnel... mais
reçoivent peu d'appui à
ce niveau

ux : un

111. En l'absence de toute politique

Des fermes écoles et projets
générateurs d'auto-
financement pour lesquels
c'est intéressant (grandes
parcelles, réduction des coûts
de main d'œuvre...)

Des OB qui veulent offrir
des services à leurs
membres (filieres, crédit-
tontine, caisse de
prévoyance), à partir
d'une AGR peu risquée

cernant

qui ont été largement

démonstration, telle que la f

Des OB qui

Des OB qui veulent maîtriser
une nouvelle activité en
partageant le risque avec
l'OAIB

Des OB prennent des bœufs mais
ne les utilisent que pour le
transport. Cas d'une OB qui les
revend pour acheter des vaches

centres de
stratégie
visiteurs,
gine des

ouver un rapport d'évaluation d'une formation s'est avéré
impossible.

En réalité une telle situation, tout de même surprenante dans une ONG comme ARDI, très structurée, disposant d'un personnel qualifié et de 17 ans d'expérience dans l'appui au développement) a une explication que nous avançons ci-dessous.

Même si l'impact de ces centres est très difficile à évaluer en l'absence d'indicateurs, nous pouvons dire qu'il est très faible :

- les Centres de Formation Scout de l'ASR fonctionnent très mal,
- celui de l'ASB est paralysé (Mugomera),
- la ferme-école de Rugende a reçu très peu de visiteurs hormis dans le cadre des formations à la TAB financées par la CO.

L'efficacité de ces actions est elle aussi extrêmement faible : à chaque crise (crise généralisée ou crise organisationnelle au niveau du groupe), des moyens de production sont perdus (notamment le bétail) et les centres doivent être réhabilités à l'aide de fonds extérieurs, ce qui ne serait pas le cas pour une ferme d'expérimentation/démonstration en milieu paysan..

111. Y a-t-il réellement des objectifs de formation ? L'opposition entre une logique de rentabilité de l'OAIB ou de l'OB et une logique de formation :

Prenons d'abord le cas de la **ferme école d'ARDI, à Rugende** : elle dispose de 10 Ha dont 3 Ha sur colline et 7 Ha de marais. On y pratique le dressage et l'élevage de bœufs de trait, l'élevage de chèvres et de porcs. Le marais est divisé en blocs de 20 ares où l'on cultive essentiellement le soja et le maïs. Les éléments suivants montrent bien que l'objectif principal n'est pas la formation-vulgarisation et que cette fonction est affichée d'abord pour capter des financements :

Situation actuelle	Situation souhaitable du point de vue de la vulgarisation
Les rapports d'activité d'ARDI ne mentionnent, en 1997 et 1998, aucune activité de formation. On se contente d'évaluer les performances techniques de la ferme. En 1999 apparaît un court paragraphe sur les visites reçues.	Les activités de formation menées à partir de la ferme devraient faire l'objet d'évaluations quantitatives et qualitatives
La ferme est considérée par ARDI comme un « projet de service » :	La ferme devrait être en elle-même un projet pédagogique et

ces projets ont pour objectif de contribuer à l'autofinancement d'ARDI	être conduite et évaluée en tant que telle
La ferme n'a pas de comptabilité propre : les recettes et dépenses sont globalisées, avec d'autres activités d'ARDI : il n'existe donc aucune évaluation économique de la rentabilité des activités, en particulier des activités innovantes	L'évaluation économique des innovations est primordiale et doit être réalisée : ceci suppose au moins un calcul des marges brutes par spéculation
Les terres sont cultivées essentiellement en maïs et soja pour des raisons de rentabilité et d'accès au marché	Une ferme de démonstration devrait privilégier la diversité des cultures et réaliser des essais

Signalons en outre que ARDI et la JOC ont installé des fermes-écoles voisines, qui se partagent un même marais. L'ensemble totalise presque 30 hectares, ce qui signifie que ces terres domaniales (mises à disposition par l'administration), sont soustraites à la paysannerie locale pour laquelle elles représenteraient une richesse considérable. Par ailleurs, le CCFD a soutenu la réhabilitation des ces deux fermes-écoles : est-il utile de disposer de deux fermes écoles au même endroit qui ont les mêmes objectifs et les mêmes types d'activité ?

Le cas du **centre de Mugomera**, au Burundi est encore plus significatif. Il a été financé par la CO comme un centre démonstratif que l'on a doté d'une paire de bœufs pour la traction attelée, de lapins, de porcs, de chèvres. Selon le responsable de la région scout, il avait été effectivement envisagé en 1991 d'en faire un centre de formation scout, mais l'idée a été abandonnée avec la crise et selon lui « même aujourd'hui, on ne peut pas exposer les gens comme cela » (risques d'attaques par les rebelles). Ils avaient alors construit un réfectoire qu'ils ont détruit, ce qui témoigne bien d'un changement d'objectif. Pour l'ASB, l'objectif était donc de doter une unité scout de moyens de production, afin de permettre aux membres, sans doute de se former, mais surtout de compléter leurs revenus, ce que le CCFD n'a, apparemment pas pris en compte.

Suite à des problèmes d'organisation de l'unité scout, le centre a été quasiment abandonné, avec une mortalité animale conséquente (1/3 pour les chèvres, 1/2 pour

les porcs, les lapins qui ont survécu ont été distribués aux scouts pour ne pas subir le même sort...). De façon à « sauver les meubles », l'ASB a proposé à des volontaires, pas forcément scouts, d'exploiter la ferme : 15 personnes ont formé un groupement pour cela mais ils ont notamment souhaité vendre les bœufs de trait pour acheter des vaches. La logique est désormais explicitement une logique de production ; elle l'a toujours été, même si ce n'était pas explicite.

Les centres de formation scouts du Rwanda fonctionnent tout aussi mal : dans leurs cas, le personnel est employé, comme à Rugende, et ils ont aujourd'hui un conflit salarial portant sur 30 Millions de FRW ! Enfin, dans le cas du COPED (ferme de Kiryama) , les choses sont claires : l'unité de production vise à apporter des revenus au diocèse et rien d'autre. Que faut-il déduire de cela ?

Recommandations

La maîtrise de tels centres est une chose délicate : elle requiert un personnel qualifié, ce qui manque précisément aux mouvements de jeunesse que sont les scouts et la JOC.

Il est indispensable de se mettre d'abord à l'écoute des promoteurs de ces centres pour savoir quels sont les objectifs réellement poursuivis

Si ces centres sont un projet de formation-vulgarisation, c'est le projet d'une OAIB et certainement pas d'une OB : on ne peut donc imposer cet objectif à une OB qui tôt ou tard, reviendra à ses objectifs propres. Le cas de Mugomera est éloquent à ce niveau

Si c'est le projet d'une OAIB, il faut que ce soit le projet pédagogique qui bénéficie de financements et qu'il n'y ait aucune exigence concernant la contribution de la ferme à l'autofinancement de l'OAIB

113. L'introduction d'innovations et la vulgarisation : des fermes-écoles totalement déconnectées des systèmes de production paysans

Indépendamment de ce qui précède, la critique la plus évidente portant sur ces centres de démonstration est qu'ils sont totalement déconnectés des systèmes de production locaux, ce qui nuit à leur intérêt pédagogique et induit un biais évident quant à l'intérêt des innovations introduites. On trouve ainsi à Mugomera 2Ha de tripsacum cultivés en plein champ : or la culture en plein champ d'herbes fourragères est très difficilement concevable en conditions paysannes, du fait de la pression foncière (elle n'est en tout cas jamais pratiquée sauf dans de grandes exploitations). La traction attelée est pratiquée à Rugende et l'on nous explique

qu'elle a permis de réduire les charges de personnel de 350000 FRW par mois à 150000 FRW et de simplifier la gestion du personnel : cela prouve-t-il l'intérêt de cette technique en milieu paysan ? Pour la ferme de Rugende, le travail est un facteur limitant donc elle a tout intérêt à réduire ses besoins à ce niveau, alors que dans les systèmes de production paysan, le travail n'est pas limitant sauf à quelques périodes bien précises, mais le capital en est un. Les conditions sont radicalement différentes

Rappelons quelques caractéristiques des systèmes de production paysans dans la sous-région (pour plus de détails, nous recommandons la lecture de l'excellent ouvrage de Benoit GOUD publié par le CIRAD portant sur les exploitations agricoles de la crête Zaïre-Nil au Rwanda ou encore de l'étude menée par Hubert COCHET au Burundi, ces deux ouvrages utilisant une approche systémique fort utile si l'on veut comprendre le fonctionnement de ces exploitations), mis en parallèle avec les conditions de production d'une de ces fermes écoles :

	Systèmes de production paysans	Ferme-école de Rugende
Facteurs limitant	La terre, Le capital et la matière verte pour accumuler plus d'animaux et donc de fumier	Le travail
Niveau d'intensification	Juxtaposition de : Une partie intensifiée proche de l'habitation et/ou en marais, où sont concentrés les apports de fertilisants organiques Une partie extensive non fertilisée avec un système de jachères dans la rotation culturale	L'ensemble de la ferme bénéficie d'apports de fertilisants. Tout est en marais
Parcelles	Souvent très pentues Parcelles exigües, souvent étroites et allongées verticalement du fait du système de succession. Bananiers dispersés dans la partie intensifiée	Plates (tout en marais) Possibilité d'avoir des parcelles assez longues, sans obstacles
Pratiques culturales de base	Associations culturales sur la partie intensifiée, visant à combiner des productions complémentaires (étages de végétation notamment) Limitation des risques par mélange de variétés culturales	Cultures pures
Voies privilégiées pour améliorer les revenus	Etendre la partie intensifiée au dépend de la partie extensive grâce à l'augmentation du cheptel	Intensifier pour augmenter les rendements

Evaluation et recommandations

Cette approche de la vulgarisation-démonstration dans des centres de production nous semble révolue et clairement inefficace. Pour l'introduction d'innovation, nous recommandons d'adapter au contexte local une méthodologie basée sur la recherche-action en milieu paysan, praticable avec les OAIB partenaires.

12. La diffusion d'une innovation à partir d'un séminaire relayé par un réseau d'OAIB :

Cette stratégie a été appliquée dans le cas de la myciculture et de la traction animale bovine. Elle a été combinée avec la stratégie des fermes-écoles, puisque les formations TAB se sont faites à Rugende et qu'un certain nombre d'OAIB ont mis en place des unités mycicoles démonstratives.

12.1. Une stratégie très pertinente à l'échelle des OAIB, qui montre son efficacité

A l'échelle des OAIB, ceci permet non seulement aux agents de se former mais aussi :

De discuter ensemble des avantages et inconvénients de chaque technique

D'échanger sur la façon dont ils vont tenter de diffuser ces techniques en milieu paysan

D'envisager la résolution commune de certains blocages.

Sur ce dernier point, l'expérience du réseau mycicole est particulièrement intéressante. La culture du champignon existait avant l'arrivée de la CO mais sa diffusion était notamment bloquée par les difficultés d'approvisionnement en semences. Le fait d'avoir associé des agents des OAIB de l'ensemble de la sous-région leur a permis de poser ce problème, d'envisager la création du réseau puis de s'y impliquer d'autant plus qu'ils avaient noué des liens personnels entre eux lors de ces formations, enfin d'apporter des solutions à ce point de blocage dans le cadre du réseau. C'est un succès indéniable.

Recommandations

L'organisation de formations à l'échelle sous-régionale permet des échanges entre OAIB et la recherche de synergies pour lever certains points de blocage. C'est une approche pertinente qui mérite d'être poursuivie

122. Mais pour la diffusion en milieu paysan, on retrouve les limites des démonstrations hors contexte

Cependant, même si cela fonctionne bien au niveau des agents des OAIB, on retrouve ensuite des limites dues à la combinaison de cette stratégie de formation avec celle des centres de démonstration : les agents des OAIB peuvent être séduits par une technique dont on montre les avantages dans un centre, mais voir ensuite clairement la non-transposabilité de ces innovations en milieu paysan. C'est alors un peu tard pour revenir sur les choix effectués.

123. Quand les bœufs se mettent à parler français... une valorisation très insuffisante des compétences disponibles dans la sous-région

On constate que dans toutes ces opérations de diffusion-vulgarisation, les compétences et ressources disponibles dans la sous-région ont été très peu valorisées :

Des chèvres de race alpine ont été importées de France, avec des coûts très importants, alors qu'un projet suisse a diffusé des animaux depuis des années au Nord du Burundi. L'objectif recherché était peut-être de faire un nouvel apport de races pures, mais le rapport coût/bénéfice pose problème.

Il existe au moins au Burundi et au Rwanda des agronomes d'excellent niveau capables de raisonner techniquement mais aussi d'avoir une approche globale d'un système de production agricole mais ils sont absents de l'opérationnalisation du projet : les partenaires en comptent très peu (ils ont des techniciens agronomes mais très peu d'ingénieurs), et le CCFD comme les OAIB ont rarement su en mobiliser de façon ponctuelle.

Mis à part le cas de la myciculture, toutes les interventions du CCFD ont privilégié des apports directs (conseils techniques donnés par le chargé de programme durant ses missions de suivi) sans mobilisation de compétences locales.

Ceci nous semble très dommageable car l'association de compétences locales et externes pourrait permettre un enrichissement mutuel (apports concernant des techniques nouvelles au bénéfice d'agronomes de la sous-région, apports concernant le fonctionnement et les contraintes des systèmes de production locaux

au bénéfice du CCFD). Par ailleurs, les missions de suivi devraient être l'occasion de discussions sur les approches de travail, plutôt que des missions techniques, ce qu'a souligné l'un de nos interlocuteurs. Il est plus efficient de mobiliser des compétences locales ou de les former. Enfin, le CCFD semble très mal connaître les expériences antérieures d'introduction d'innovations qu'ils propose aujourd'hui : pourtant, ces expériences sont très riches d'enseignement.

On retrouve cette tendance dans les apports qui ont été faits concernant la gestion des activités. Un groupe nous a présenté de très bon documents de suivi et gestion puis nous a expliqué que quelqu'un du CCFD avait passé une journée avec eux pour les former : le rôle du consultant n'aurait-il pas été plutôt de former des formateurs ou de repérer les compétences qui existent dans la sous-région (IRED, PNUD, INADES...) pour proposer un système permettant une mise en relation des compétences disponibles et des groupes demandeurs ?

Ceci peut conduire à des situations caricaturales. En effet, pour la traction animale bovine, on a fait venir un formateur burkinabé (alors que des bouviers ont été formés il y a quelques années dans la plaine de l'Imbo) qui évidemment ne parle aucune langue locale. De ce fait les bœufs ont été dressés en français et il m'a fallu un traducteur pour discuter avec les bouviers alors que les bœufs, eux, n'avaient pas ce problème ! Mais lorsque l'on a voulu utiliser des bouviers formés au Kivu ou au Burundi hors du cadre de la CO avec des bœufs dressés dans le cadre de la CO, on s'est heurté à un obstacle linguistique majeur...

124. L'efficacité de la diffusion : où l'on revient à la question clé de la convergence entre l'objectif d'innovation et les préoccupations et objectifs des OB rencontrées

Quelle que soit l'efficacité des méthodes employées, on ne peut innover qu'avec des gens qui partagent cet objectif et sont dans des conditions qui permettent de le faire (prise de risque, détachement de certaines contraintes liées à la survie quotidienne). On revient ici au problème posé dans le chapitre 4, auquel on se réfèrera.

13. Quand peut-on parler de « réussite » dans la diffusion d'une innovation ?

Nous souhaitons ici revenir sur la notion de « réussite » dans l'introduction d'innovations telle qu'elle figure dans certains rapports. Il est en effet important qu'un futur système de suivi-évaluation incluse des indicateurs pertinents à ce niveau. Actuellement, on a par exemple :

Apports techniques	Adoption dans des centres de démonstration	Adoption par des OB ?	Adoption par des individus en conditions paysannes	Adoption avec financement privé des investissements
Traction animale bovine	Oui	Oui avec réserve : traction seulement ou grandes surfaces	Non	Non
Amélioration génétique caprine	Oui	Oui	Oui mais par le biais des groupements ou par croisement	Non
Myciculture	Oui	Oui	Oui	Non, mais on en est proche
Lutte anti-érosive	Oui	Oui	Oui	Oui

Ce niveau de diffusion apporte une première indication quant à l'intérêt de l'apport technique et/ou la pertinence du système de formation/vulgarisation/diffusion, puis vient l'évaluation technico-économique des résultats avec les personnes qui ont mis en œuvre ces apports techniques dans leurs exploitations. L'introduction dans plusieurs centres de démonstration de la sous-région, dont nous avons présenté les limites ne peut en aucun cas être un critère suffisant.

2. L'INNOVATION TECHNOLOGIQUE : VIABILITE DES INNOVATIONS PROPOSEES ET PRISE EN COMPTE DU CONTEXTE

Nous avons procédé à une analyse de la viabilité de quelques innovations mises en avant par le CCFD en fonction de son contexte d'introduction : les systèmes de production, l'insécurité des facteurs, l'instabilité des filières.

21. La Traction Animale Bovine (TAB)

Antécédents : la TAB a fait l'objet de nombreuses tentatives d'introduction dans la sous-région, notamment dans la plaine de l'Imbo où les conditions sont plus favorables qu'ailleurs. Des ONGs comme Solidarité Paysanne au Sud Kivu, ou des projets de coopération (Coopération française à Nyanza-lac et projet Mugamba nord au Burundi) ont tenté son introduction sans grands succès. Au Burundi, on

cite 1 prêtre qui la pratiquait à Gitega, 1 agriculteur à Cankuzo, certains dans la plaine de l'Imbo, on parle d'un entrepreneur agricole en préfecture Mutara au Rwanda : mais il s'agit chaque fois de personnes disposant de surfaces considérables. La TAB était pratiquée sous la colonisation dans le Kivu, mais là encore sur des surfaces conséquentes.

Niveau de diffusion :

Au début de la CO (1996)	A la fin de la CO (2000)
Quasi inexistante en milieu paysan Pratique ponctuelle dans des exploitations de taille conséquente	Quasi inexistante en milieu paysan Introduction dans des centres de formation-démonstration de taille importante

Pertinence : l'innovation répond-elle à un besoin prioritaire ? Quels avantages ?

Le travail n'est pas un facteur limitant dans les exploitations paysannes, sauf à certaines périodes. Le gain de productivité du travail obtenu pendant ces périodes de surcharge est intéressant, mais l'intérêt reste limité face aux coûts.

L'avantage cité par ceux qui l'appliquent est l'économie en temps de travail pour le travail du sol (la ferme-école de Rugende a ainsi divisé par 2 ses charges en main d'œuvre) et l'intérêt pour le transport (fumier, récolte, eau...)

La traction attelée permet d'économiser du travail ce qui est intéressant s'il y a d'autres opportunités d'emploi, notamment non-agricoles, mais ces opportunités sont réduites. Ce que résume un agriculteur de la façon suivante : « si je loue les bœufs pour cultiver mon champ, moi qu'est-ce que je vais faire ? ». Effet possible d'accentuation du chômage (en contradiction totale avec les souhaits actuels des autorités de création de chantiers à haute intensité de main d'œuvre)

Le gain de productivité du travail est intéressant s'il permet d'étendre les surfaces cultivées, ce qui est quasiment impossible dans la sous-région, sauf dans des zones très reculées

Bilan global :

Pertinence faible, sauf dans des zones reculées du Kivu où il est

possible d'étendre les surfaces cultivées

Cohérence :

Avec les systèmes de production paysans :

Quels obstacles à l'introduction dans ces systèmes ? Quelles solutions ? Quels risques ?

Obstacles majeurs relevés par nos interlocuteurs

« Il faut de longues parcelles »

« Investissement très élevé et coût d'alimentation des bœufs » or

« les gens qui ont des moyens n'investissent pas dans l'agriculture »

L'objectif principal de l'achat de cheptel reste le fumier. Les scouts de Mugomera ont vendu les bœufs pour acheter des vaches : « pour le même prix, on a du lait, on a plus d'animaux donc plus de fumier »

« Pratique de cultures associées avec des bananiers dans les parcelles », pas de semis en ligne

Freins

Canaux très profonds dans les marais : aménagements à réaliser

Technique difficile à maîtriser

Coûts d'alimentation des animaux, « même quand ils ne travaillent pas »

Problèmes de portance des sols en saison des pluies

Les obstacles ne sont levés que dans des exploitations disposant d'une surface conséquente (parcelles allongées, capacité d'investissement et possibilité de rentabilisation de l'entretien des boeufs, abandon des cultures associées du fait d'une moindre pression foncière)

Avec le contexte socio-politique

Quels risques liés à l'instabilité économique, politique et militaire ?

Risque de perte d'un investissement (pillages, destruction du cheptel qui a accompagné chaque crise) coûteux

La traction attelée permet à des unités de production importantes d'économiser de la main d'œuvre : mais dans un pays où les opportunités d'emploi manquent, c'est un effet négatif à l'échelle méso et macro-économique

Avec les objectifs des OAIB et des OB auxquelles ces innovations sont proposées

L'introduction de la TAB est souhaitée par le CCFD . Des OAIB telles ARDI sont très intéressées, de même que le gouvernement rwandais. D'autres n'en voient pas l'intérêt

Viabilité / données économiques :

Evaluation économique en conditions paysannes	Evaluation en conditions contrôlées (unité de production d'une OAIB ou d'un entrepreneur)
Les coûts d'investissement ont été évalués avec ARDI à 500000 Frw pour une paire de bœufs dressés et leur équipement ou : Bœufs à dresser : 100 000 Frw Equipements (cordes, chaîne, joug...) : 20 000 Frw Charrue : 80 000 Frw Charrette : 250 000 Frw C'est un investissement hors de portée d'un paysan et qu'il serait très risqué de financer à crédit dans les conditions actuelles	Rentabilité économique certaine dans des unités de démonstration faisant appel au travail salarié : la ferme d'ARDI économise ainsi entre 150 000 et 200 000 Frw par mois de main d'œuvre, ce qui rentabilise largement les coûts d'investissement et d'entretien

Efficience du projet d'introduction :

Coût du programme	Niveau d'adoption
Formations et équipements hors dotation aux activités : 350 886 FF	Pas de diffusion en milieu paysan Diffusion dans des fermes démonstratives (LIDE, UCG, ADI Kivu, ASB, ARDI, ASR JOC) et dans un ancien centre démonstratif exploité par un groupement de 5 agri-éleveurs qui disposent de 30 Ha.(COPED). Des essais peu concluants en milieu paysan (PREFED, ACORD hors CO) : utilisation des bœufs reçus seulement pour le transport, notamment du fumier et de l'eau, mais pas pour la culture. Dans un cas, les bœufs ont été « mis à l'abri » en raison de la guerre.
Bilan : efficience très faible du fait de l'absence d'introduction en milieu paysan.	

Commentaires de l'évaluateur

Il semble que la traction attelée puisse se développer dans des unités de production importantes, mais difficilement en milieu paysan. La quasi-absence de diffusion en milieu paysan malgré les moyens mis en œuvre par la CO le confirment.

Recommandations

En l'absence de perspectives de diffusion large en milieu paysan, le rapport coût / bénéfice de cette action est très mauvais. De plus les effets à l'échelle macro-économique risquent de ne pas être bons : réduction de sources d'emploi, concentration des terres, cette technique augmentant la rentabilité d'unités de production importantes. Nous conseillons de ne pas poursuivre cette activité et de se limiter à appuyer d'éventuelles initiatives réellement issues des partenaires

22. La myciculture

Antécédents

La culture des champignons comestibles est très récente dans la région des Grands Lacs. Elle a démarré avec les pleurotes en 1987 au RWANDA (Association JYAMBERE) et en 1994 au BURUNDI (Faculté d'Agronomie) et vers la fin des années 1990 dans la Province de Kivu (avec la convention d'objectifs).

Niveau de diffusion

Au début de la CO (1996)	A la fin de la CO (2000)
- Quasi inexistante - Limité au stade expérimental de 2 unités (JYAMBERE À Kigali, FACAGRO à Bujumbura)	- Diffusion significative - Plusieurs dizaines de champignonnières ont été implantées (au Kivu, au Rwanda et au Burundi) - La demande des semences de la part des particuliers est en progression partout.

Pertinence : l'innovation répond-elle à un besoin prioritaire? Quels avantages ?

- L'innovation est pertinente pour résoudre le double problème de la carence alimentaire et de l'insuffisance des terres arables
- Les avantages de cette innovation sont nombreux notamment :

Les champignons sont riches en éléments nutritifs (protéines) et d'un très bon goût à la cuisson. Ils peuvent se substituer à la viande.

La culture en condition hors-sol n'exige pas de terre arable mais simplement un substrat à base de déchets agricoles ou agro-industriels.

Le cycle cultural est très court (2 à 4 mois) et donne la possibilité de plusieurs semis ainsi que plusieurs récoltes sur un même substrat.

La myciculture exige par rapport aux autres cultures moins d'efforts physiques.

La production peut être commercialisée et générer les revenus monétaires.

Le substrat usé peut être utilisé dans l'alimentation animale et dans l'agriculture comme engrais.

Cohérence

Avec le système de production paysans:

Quels obstacles à l'introduction dans ces systèmes ? Quelles solutions? Quels risques?

Obstacles majeurs

- Le coût des investissements d'une unité de production en milieu paysan est estimé à

155.000 Frwa au Rwanda; ce montant n'est pas à la portée du paysan moyen. - A certains endroits et certaines périodes, l'approvisionnement en substrat est difficile (fanés de haricot disponibles seulement à certaines périodes, fibres palmistes seulement à certains endroits) Difficultés de maîtrise de la stérilisation en milieu paysan Freins - l'offre des semences est encore très faible, les circuits d'approvisionnement restent à consolider. Ils posent problème là où l'insécurité subsiste - la maîtrise de la technique de culture exige une formation rigoureuse (formation théorique et suivi), les précautions hygiéniques sont rigoureuses - le circuit de commercialisation n'est pas encore assuré - La diffusion de la culture du champignon ne peut être assurée pour l'instant que dans le cadre des unités subventionnées (et donc contrôlées). Avec le contexte socio-politique Quels risques liés à l'instabilité économique, politique et militaire? - Risque de pillage et de destruction occasionné par des conflits armés - Difficultés d'approvisionnement en substrat et en semences là où l'insécurité limite certains déplacements (Kivu et Burundi) Avec les objectifs des OAIB auxquelles ces innovations sont proposées L'innovation a suscité l'enthousiasme de toutes les OAIB et OB préoccupées par les questions de sécurité alimentaire.
--

Viabilité/données économiques

Evaluation économique en conditions paysannes	Evaluation en conditions contrôlées (unité de production d'une OAIB ou d'un entrepreneur)
Le coût d'investissement d'une fermette modèle est estimé à 155.000 Frwa au Rwanda. Les comptes d'exploitation élaborés au Rwanda et au Burundi établissent que l'activité est rentable. Cependant les crédits nécessaires exigent un bon dispositif d'étude et de suivi : suivi-formation sur une période de 2 à 8 semaines et suivi périodique ultérieur.	Les comptes pouvant permettre de calculer la rentabilité économique de ce type d'activité ne sont pas communiqués par les OAIB. Le budget pour l'installation des unités de production des champignons de type petite entreprise au Burundi donne: - le montant de 1.386.350 Fbu d'investissement - le montant de 1.230.834 Fbu de charges annuelles. Mais il ne donne pas des indications sur la production ni sur le prix de manière à inciter les entrepreneurs à prendre le risque. Il y a une incertitude quant à l'évolution des prix de vente due à une augmentation de l'offre sur le marché.

Efficience du projet d'introduction

Coût du programme	Niveau d'adoption
599.911 FF	Encore faible. En dehors des unités contrôlées en milieu paysan, la diffusion se limite aux OB bien encadrées par les OAIB.
Bilan : Impossible à évaluer à l'absence des données	

Commentaires

Les expériences d'introduction de la myciculture n'ont réussi pour l'instant que dans des unités contrôlées. On constate que les productions obtenues servent avant tout à l'auto-consommation. Il est aujourd'hui impossible de savoir si des paysans seraient prêts à se lancer dans cette activité en finançant eux-mêmes la totalité des investissements, éventuellement à l'aide de crédits. Beaucoup de champignonnières visitées sont utilisées partiellement, souvent suite à des problèmes d'approvisionnement en semences ou en substrat, ou de maîtrise de la stérilisation : ces deux points restent à travailler.

La question des risques phytosanitaires en cas de développement de la culture reste en suspend.

Recommandations

La myciculture est un projet porteur pour le développement durable de la région des Grands Lacs. Il faut un plan d'action dont la pertinence ne peut être assurée que s'il repose sur une évaluation spécifique du parcours déjà réalisé. Il faudrait donc commander une évaluation spécifique de ce volet de la convention avant de le poursuivre. Cette innovation mérite de toute façon que l'on s'y attarde : la diffusion en milieu paysan pose des problèmes, mais à défaut, la diffusion pourrait se faire dans des unités économiques spécialisées

23. Le maraîchage

Antécédents :

Les cultures maraîchères ont été introduites dans la région pendant la période coloniale. Initialement destinées à couvrir les besoins alimentaires des européens, certaines d'entre elles entreront progressivement dans l'alimentation des populations locales. Les agronomes de cette époque ont confiné les cultures maraîchères dans les régions de haute altitude (Luhotu, Muku au Kivu, Gisenyi, Ruhengeri au Rwanda, Bugarama au Burundi). Ces régions sont caractérisées par des températures basses et des pluies orographiques bien réparties sur toute l'année. Par endroit, quelques marais d'altitude ont été voués à ces cultures. Pendant longtemps, tout le monde a cru qu'il s'agissait là de cultures des "régions froides".

Le mérite du CCFD et de beaucoup d'autres acteurs est d'avoir encouragé l'extension aux régions d'altitudes moyennes des cultures maraîchères préférées dans l'alimentation locale : choux, aubergines, tomates, oignons, poireaux, carottes, pomme de terre, amarantes,... Le transfert des cultures maraîchères de haute altitude vers la moyenne altitude s'est effectué avec succès : les rendements atteints sont égaux voire supérieurs à ceux des régions naguère qualifiées de "maraîchères"; les cultures maraîchères sont déjà diffusées au niveau des associations de base; en milieu paysan l'adoption de ces cultures est rapide.

Niveau de diffusion :

Au début de la C.O (1996)	A la fin de la C.O (2000)
---------------------------	---------------------------

Diffusion assez large au Burundi et au Rwanda Diffusion au Kivu plutôt en haute altitude (régions maraîchères) Les paysans s'adonnent aux cultures maraîchères en pratiquant seulement celles qui peuvent être écoulées sur le marché local (villes et basses altitudes). Les régions sont surpeuplées Les parcelles réduites Les sols érodés Les semences en état de dégénérescence. En moyenne et basse altitude, quelques personnes tentent des essais sans succès notable.	Extension des zones cultivées vers des régions d'altitude moyenne voire basse: Des personnes ont été formées pour la culture et la conduite des exploitations. Les OAIB et OB ont reçus des appuis techniques : conseils, semences, matériel, etc... Les paysans et la population en général. * intégration des cultures maraîchères dans la gamme des cultures vivrières et dans l'alimentation. * Les cultures vivrières sont de nouveau source de revenu.
--	---

Pertinence : L'innovation répond-elle à un besoin prioritaire?

Dans les régions de moyenne et de basse altitude , règne souvent une sous-alimentation carentielle due à la consommation quasi exclusive des féculents et surtout du manioc. L'adoption des choux, tomates, carottes, oignons ail, poireaux.... dans l'alimentation corrige certaines imperfections de la ration journalière par l'apport des vitamines et sels minéraux.

Attention : certaines zones sont soumises à une surproduction. Des groupements rencontrés notamment au Burundi se sont plaints de pertes importantes dues à la saturation des marchés

Bilan : apport technique pertinent là où ces cultures sont peu diffusées, essentiellement dans certaines zones du Kivu

Cohérence:

Avec les systèmes de production paysans :

Pour les cultures comme la pomme de terre hormis l'obtention ou le conditionnement des semences, il n'existe pas de problème. Cependant pour les autres cultures, l'aménagement des jardins requiert certaines exigences : proximité des points d'eau, sols meubles contenant des matières organiques, etc.... Nombre d'apprentissages doivent être accomplis pour réussir :

clôturer le jardin pour dissuader la divagation des bêtes
aménager des compostières pour l'enrichissement organiques des sols
l'aménagement des pépinières : ombrières, paillage.....
semis en ligne (pour des personnes habituées au semis à la volée sans usage du mesurage)
la sélection des plants à repiquer
le sarclage à la binette (nouvel outil.....)
le conditionnement des récoltes et des semences

Les solutions :

accéder aux techniques par l'apprentissage sur terrain (avec les OB) ou dans des unités de production.

accéder aux outils : les artisans locaux peuvent fabriquer les arrosoirs, les râteaux, les binettes,.....

accéder aux semences et autres intrants agricoles : de préférence dans des unités de production des partenaires CCFD ou chez les privés (avec prudence).

Avec le contexte socio-politique

Les cultures maraîchères **posent des problèmes dans des zones non-sécurisées** car :
Elles nécessitent des intrants : le problème de déstructuration et instabilité des filières se pose
Le stockage sur pied n'est pas possible : des récoltes ont été perdues au Burundi et au Kivu car les conditions de sécurité du moment n'ont pas permis de récolter à temps

Avec "la mobilité" de l'insécurité, notamment sur les voies d'approvisionnement, les cultures maraîchères sont bien indiquées pour les zones sécurisables et sécurisées, dont les villes parce que :

les approvisionnement sur des longues distances ne sont plus toujours possibles,
les cultures maraîchères sont à cycle rapide : 2 à 3 mois,
les vols sont limités, la capacité de stockage étant toujours faible.

Avec d'autres éléments :

niveaux de qualification des personnes : des conseils techniques doivent être donnés
le marché est entièrement preneur des produits vivriers maraîchers. Toutefois, les prix de campagne sont parfois très bas et en cas d'abondance, les méventes démotivent car conduisent à des pertes énormes (avaries, gaspillages,.....)

Avec les objectifs des OAIB et des OB auxquelles ces innovations sont proposées :

La cohérence est forte :

Objectif général : diversifier la production agricole et para-agricole

Objectif spécifique : assurer la sécurité alimentaire et lutter contre la malnutrition.

Viabilité

Evaluation économique en conditions paysanne	Evaluation en condition contrôlées (unité de production d'une OAIB ou d'un entrepreneur
Rentable à double titre : La famille consomme une partie de la production, Le surplus peut être livré sur le marché local ou conservé (là où les marchés ne sont pas saturés). Cependant, la question de l'approvisionnement en semences et intrants est importante.	Rentable à condition : d'avoir accès à un marché solvable pour la production et d'avoir accès à des semences et intrants. de se doter d'unités de conservation et de transformation avec filière de commercialisation.

Efficiences du projet d'introduction

Coût du programme	Nombre de bénéficiaire et niveau d'adoption
Coûts d'importation et d'achats des semences et autres intrants agricoles (engrais, matériel,.....)	Nombre assez large mais difficilement évaluable en terme de chiffres.
Bilan : Positif de manière compréhensive, l'absence de dispositif et d'outils d'évaluation ne nous permettant pas d'être précis.	

Commentaire de l'évaluateur

L'introduction des cultures maraîchères en basse et moyenne altitude est une innovation pertinente, mais qui pose problème dans des zones non-sécurisées. Le processus d'extension des surfaces vouées aux cultures des légumes continue dans le Kivu. Les OAIB intéressées doivent procéder à un inventaire de préférence de la demande paysanne et y apporter plus de moyens. L'intérêt doit porter principalement sur la sécurité alimentaire et sur l'éradication des déficiences carencielles constatées. Parallèlement un effort doit être consenti dans le

domaine phytosanitaire et semencier. La diffusion du maraîchage ne relève pas seulement d'aspects techniques : un travail sur la structuration des filières amont et aval, avec les OB concernées est nécessaire.

24. L'amélioration génétique caprine

Antécédents : Des chèvres de race alpine ont notamment été introduites par un projet suisse à Ngozi, qui a formé des fromagers, et par certains projets au Rwanda. Le projet a bien fonctionné mais le fromage est peu consommé (pas d'habitude alimentaire) et demeure une denrée de luxe.

Niveau de diffusion :

Au début de la CO (1996)	A la fin de la CO (2000)
Diffusion assez limitée autour des centres où se trouvaient les projets qui ont introduit cette race	Introduction disséminée là où les partenaires ont introduit cette race, reconstitution d'un stock de géniteurs

Pertinence : l'innovation répond-elle à un besoin prioritaire ?

Il y a un besoin prioritaire de repeuplement animal : on peut effectivement en profiter pour diffuser des races améliorées pourvu qu'elles soient appréciées, s'adaptent facilement, n'induisent pas une trop forte prise de risque à un moment où les éleveurs ne souhaitent pas en prendre

L'objectif prioritaire du repeuplement animal est de reconstituer des capacités de production de matière organique : il faut que l'introduction ne contredise pas cet objectif

Le stock génétique de chèvres de race alpine « a été mangé pendant la guerre » et reste à reconstituer, à condition que cette race soit réellement intéressante : elle l'est si la consommation du lait se développe et si des filières de transformation se structurent

Bilan : l'action peut être pertinente, mais dans les conditions précises pré-citées

Cohérence :

Avec les systèmes de production paysans : ce qu'en disent les partenaires...

Quels obstacles à l'introduction dans ces systèmes ? Quelles solutions ? Quels risques ?

Animaux de grande taille, exigeants en nourriture, mais en même temps le lait est mal valorisé (pas d'habitude de consommation). « Les gens qui ne connaissent pas les qualités laitières de la race alpine ne

l'apprécient pas ».
« Attention à la gestion collective des animaux : cela ne marche pas »
Avec le contexte socio-politique
Quels risques liés à l'instabilité économique, politique et militaire ?
Risques élevés :
Animaux de forte valeur, beaucoup de pillage des animaux
Animaux fragiles : or, déstructuration des filières d'approvisionnement en produits vétérinaires et des services vétérinaires
Avec d'autres éléments : le niveau de qualification des personnes, le marché, les habitudes alimentaires...
Problème d'habitudes alimentaires : traditionnellement, « la chèvre, c'est les brochettes, c'est pour la viande », « on ne boit pas le lait » : or les chèvres de race alpine sont mal conformées pour la viande
Problème de filière : une OAIB est en contact avec un fromager de Kigali, mais il n'y a pas de filière. Problème de collecte du lait
Avec les objectifs des OAIB et des OB auxquelles ces innovations sont proposées
Incohérence par rapport aux objectifs des OAIB (repeuplement animal) et des objectifs des OB (gain de revenus et recapitalisation en cheptel tout en limitant des risques). Beaucoup d'incompréhensions à ce niveau : on accepte les chèvres de race améliorées mais on préfère la race locale

Viabilité :

Evaluation économique en conditions paysannes	Evaluation en conditions contrôlées (unité de production d'une OAIB ou d'un entrepreneur)
Ne peut être rentable que si la famille boit le lait, ce qui n'est pas encore répandu	Cela peut être rentable si cette unité a accès à une filière de transformation, ou met en place sa propre fromagerie. Sinon, le marché de consommation du lait est trop restreint

Efficience du projet d'introduction :

Coût du programme	Nombre de bénéficiaires, niveau d'adoption
Coûts d'importation du stock de	Nombre non-connu car beaucoup

chèvres alpines ?	d'OAIB ont donné des crédits avec des races locales et se sont désintéressées de cette action
Bilan : impossible à évaluer	

Commentaires

C'est typiquement une innovation qui demande que l'on s'intéresse tant à ce qui se passe dans l'exploitation qu'à la filière. Si le CCFD et ses partenaires n'agissent pas au niveau des filières, on continuera à rencontrer des gens qui élèvent des chèvres alpines parce que c'était l'objet du crédit, mais ne cachent pas leur préférence pour des races locales. Autant dire que l'introduction aura été effective mais d'un intérêt très limité. Signalons que le projet caprin de Ngozi, au Burundi, a bien fonctionné précisément parce qu'il a développé une unité fromagère et des filières de collecte du lait.

Recommandations

Cette action aura un impact très limité si l'on n'agit pas à court terme pour développer des filières et des ateliers de transformation. Pour l'instant, ces animaux ont été introduits avec succès mais les paysans les ont souvent reçu à contre coeur et n'ont pas les moyens de valoriser leurs qualités laitières. Il faut donc mener en parallèle un travail sur la production et sur l'aval.

25. La lutte anti-érosive

Antécédents : La problématique de la lutte anti-érosive n'est pas nouvelle. Après des essais d'application forcée par les colons belges avec des techniques peu adaptées (fossés anti-érosifs essentiellement), des techniques ont été vulgarisées par les projets de développement : haies fourragères de *Cetaria* ou de *Tripsacum*, haies combinées avec de l'agro-foresterie. Les résultats sont très mitigés surtout dans des zones où la pression foncière est la plus forte : la pression foncière et les méthodes de vulgarisation expliquent une diffusion encore partielle.

Niveau de diffusion :

Au début de la CO (1996)	A la fin de la CO (2000)
Application partielle	Application partielle. Des ouvrages anti-érosifs non entretenus se dégradent (effondrement de terrasses, ruissellement) Diffusion très ponctuelle dans

	certaines groupes bénéficiaires.
--	----------------------------------

Pertinence : l'innovation répond-elle à un besoin prioritaire ?

- Besoin évident. Il s'agit d'un thème prioritaire - Utilisation des haies comme source de fourrages

Cohérence :

Avec les systèmes de production paysans : Quels obstacles à l'introduction dans ces systèmes ? Quelles solutions ? Quels risques ?

Les obstacles sont : La pression foncière Le coût de réalisation de certains ouvrages (terrasses radicales) La disponibilité en plants, du fait de la déstructuration de certains services agricoles
--

Avec le contexte socio-politiques Quels risques liés à l'instabilité économique, politique et militaire ?
--

Forte insécurité sur le foncier : rend des investissements en terme de protection des sols plutôt aléatoires

Avec d'autres éléments : le niveau de qualification des personnes, le marché, les habitudes alimentaires...

Les paysans gardent le souvenir d'une application forcée de ces techniques sous la colonisation belge, ce qui est source de réticences

Avec les objectifs des OAIB et des OB auxquelles ces innovations sont proposées

Les OAIB et les OB ne privilégient pas la lutte anti-érosive : elles priorisent actuellement des actions à impact rapide

Viabilité :

Evaluation économique en conditions paysannes	Evaluation en conditions contrôlées (unité de production d'une OAIB ou d'un entrepreneur)
La rentabilité est effective compte tenu du gain obtenu au niveau des cultures (rétention d'éléments fertilisants) et de l'apport fourrager	Idem

Efficience du projet d'introduction :

Coût du programme	Niveau d'adoption
Pas de coûts spécifiques Peu d'actions	Adoption ponctuelle Selon les scouts de Rubura (ASB) : « on ne connaissait pas cela, mais maintenant on le fait chez nous »

Commentaires

L'introduction de ce type d'innovation pose des problèmes en situation de crise, où les gens attendent « autre chose » des OAIB et notamment des actions à impact rapide. Nous avons visité une exploitation où un jeune ménage avait réalisé lui-même des terrasses quasiment radicales, preuve que lorsque la volonté est là, le reste suit. Dans la majeure partie de la sous-région, les gens savent réaliser des ouvrages anti-érosifs mais ce n'est pas leur priorité actuelle et ils ont des difficultés à s'approvisionner en plants : l'action sur la LAE devrait porter avant tout sur la disponibilisation des souches.

25. Certaines actions prennent bien en compte le contexte de crise, d'autres moins :

L'évaluation par innovation permet de constater que certaines innovations se heurtent dans leur diffusion à des problèmes liés au contexte de crise :

	Traction animale	Myciculture	Maraîchage	Amélioration génétique	LAE
Déstructuration des filières		X (filère prise en charge par le réseau)	XX (intrants, vente)	XX (fromage) (aliments concentrés)	XX (plants)
Insécurité portant sur les facteurs	X (pillages)			XX (pillages)	X (foncier)
Besoins de repeuplement animal	XX (préférence = plus d'animaux pour le même investissement)			XX (préférence = plus d'animaux moins fragiles)	
Besoins d'actions à impact rapide					XX
Décapitalisation	XX Investissement très élevé	X Investissement élevé	X Fonds de roulement		

La myciculture et l'introduction de très petits élevages, avec des cycles de production courts sont deux activités qui répondent bien aux contraintes spécifiques liées à l'insécurité : peu de chose à piller, activités hors-sol, approvisionnement peu fréquents, etc... D'autres activités doivent faire l'objet d'une réflexion dans chaque zone avec les OAIB partenaires.

Recommandations :

Afin de tenir compte du contexte d'insécurité dans l'introduction d'innovations, nous recommandons de :

réfléchir sur la viabilité effective de l'innovation en fonction du contexte de chaque zone, avec les OAIB concernées, et laisser ces dernières établir leurs priorités en fonction de ces éléments

Agir sur les éléments pour lesquels une marge de manœuvre existe, notamment sur la structuration de filières, non pas prises en charge directement par les OAIB (comme dans le cas du réseau mycicole, ce qui reste fragile) mais prises en charge autant que possible par des inter-groupements. Ici et là, des inter-groupements se forment expressément pour cela ce qui montre bien qu'il y a là un enjeu majeur

26. Le fil conducteur : évaluation du modèle proposé par le CCFD de l'exploitation modernisée

En annexe A du second rapport intermédiaire, le CCFD propose une « simulation de la rentabilité d'une exploitation agricole standard dans la région des Grands Lacs ». Il s'agit d'une exploitation modèle de 1 Ha divisée en parcelles de 10 ares sur lesquelles seront pratiquées deux cultures par an. On a :

Productions végétales									
Maïs	Maïs	Maïs Sorgho 300 Kgs	Soja 400 Kgs	Haricots 400 Kgs	Fourrage	Fourrage	Maraichage		Fruits
2000 Kgs					Plein champ	Haies LAE	Moderne 3000 choux	Traditionnel 4000 Kgs patate douce	
Production animales									
Viande bovine (100 Kgs par an)			2 chèvres alpines (800 lts de lait)		1 truie (10 porcelets)		2 ou 3 lapines (50 lapereaux)		
Autres productions									
Apiculture (50 Kgs)					Myciculture (1kg par jour)				

On peut objecter face à ce schéma que :

Il s'agit d'une addition de productions ce qui ne fait pas un système de production. Or les systèmes de production paysans sont basés notamment sur une **exigence de limitation des risques** : d'où la multiplication des spéculations, les associations culturales (pour une même parcelle, si une culture échoue, une autre exploitera quand même la fertilité du sol), l'utilisation d'un mélange de semences variées (chacune résistant à des risques climatiques ou phytosanitaires différents), autant de choses qui ne sont pas faites dans les fermes-écoles, qui n'ont pas cette préoccupation. La combinaison des spéculations annoncées dans les parcelles est loin d'être évidente.

Pour le calcul des rendements, on annonce que « les estimations de rendement se situent dans la fourchette la plus basse de ce que font actuellement nos partenaires au sein des centres de formation ou fermes-écoles », « techniques de production tout à fait transposables » : c'est précisément la **transposabilité de ces techniques** qui pose problème. Entre l'exploitation d'un marais de 7 Ha, découpé en parcelles régulières de 20 ares et des exploitations paysannes d'1 Ha sur colline, soumises à des contraintes de travail, de limitation du risque, d'exiguïté des parcelles, de forte pente, de dégradation déjà importante et de variabilité de la fertilité des sols, etc...

Pour le calcul des bénéfices, on annonce aussi que les chiffres ont été communiqués par les partenaires, et sont issus de résultats obtenus en situation réelle : mais là encore les situations ne sont pas les mêmes, les uns utilisant une main d'œuvre salariée, les autres une main d'œuvre familiale, **les premiers ayant accès aux soins vétérinaires et à des approvisionnements réguliers, les autres non...** Les résultats se rapprochent effectivement d'un calcul que nous avons effectué en situation paysanne, pour ce qui est du chiffre d'affaire (174000 Frw contre 200 000 annoncés) et des coûts (104 000 Frw de coûts alimentaires auxquels il faut ajouter les frais vétérinaires, contre 120 000 Frw annoncés). Mais **il s'agit d'une marge brute et non d'un revenu** (amortissements concernant la stabulation et la truie, frais liés au crédit...). Surtout, dans le cas étudié, la truie est tombée malade après la mise bas en raison apparemment d'une carence en protéines. L'achat de 8 \$US de produits vétérinaires s'est révélé insuffisant et la truie a finalement été vendue pour 10 \$. Une exploitation paysanne est évidemment beaucoup plus exposée à des problèmes de ce type.

Enfin, ces chiffres sont obtenus **en fertilisant l'ensemble de l'exploitation, ce qui est rarement le cas dans des exploitations paysannes** faute de matière organique suffisante. Dans la simulation réalisée, la matière organique est obtenue grâce à un cheptel conséquent, mais qui est nourri seulement à partir de 20 ares de fourrages (haies fourragères et fourrages de plein champ), ce qui semble très peu. On imagine que des prélèvements fourragers sont faits hors exploitation, mais c'est précisément ce qui pose problème. Deux facteurs qui limitent l'augmentation du cheptel ne sont ici pas pris en compte : c'est la disponibilité en capital et les coûts élevés pour y accéder (crédit), et surtout la **disponibilité en matière verte**, considéré comme un facteur limitant dans les zones de plus forte densité de population.

Finalement, malgré ces réserves, nous ne porterons pas de jugement global sur ce modèle mais à partir du moment où il sert de référence, il semble temps de le mettre en pratique, dans le cadre d'expérimentations en situation paysanne. Ceci rejoint notre souhait de voir le système des fermes-écoles abandonné au profit d'un système de recherche-action en situation réelle. Signalons qu'ADI-Kivu, avec la mise en place de brigades de recherche paysanne a une certaine expérience en ce domaine, qu'il serait intéressant de valoriser.

Evaluation et recommandations :

Certaines innovations proposées sont crédibles, d'autres moins. Une analyse systémique tenant compte du contexte d'introduction est nécessaire mais n'a pas été faite. Il en résulte une diffusion faible, voire très faible pour certaines innovations (Traction animale bovine), alors qu'elle est bonne à certains endroits

pour d'autres (maraîchage dans le Nord Kivu). Le volontarisme du CCFD à ce niveau se heurte de toute façon au réalisme des acteurs locaux : l'introduction d'innovations ne peut pas constituer le cœur du programme dans un tel contexte. Nous recommandons de :

Collecter des informations et utiliser l'expérience des projets antérieurs ayant voulu introduire ces mêmes technologies. Bien que signalée par le CCFD, nous n'avons pas trouvé de traces de cette collecte d'information, si ce n'est un commentaire peu flatteur sur le séminaire « traction animale de Kigali.

Collaborer ou s'assurer que les partenaires collaborent activement avec les équipes de recherche agronomique existantes.

Abandonner le système des fermes-écoles et mettre en place un dispositif de recherche-action en situation réelle, avec des expérimentations, un suivi des résultats technico-économiques et des visites de démonstration, de formation et d'échanges chez les paysans

Mieux écouter les acteurs en amont de l'introduction d'innovations (souhaits, contraintes, potentialités) et en aval (évaluation paysanne des résultats)

3.LES DISPOSITIFS DE CREDIT :

Très peu de partenaires ont mis en place des dispositifs de crédit permettant d'avoir un minimum de garanties. Les taux et les états de remboursement ont été systématiquement demandés mais très rarement communiqués. Lorsque des états de remboursement ont été donnés, les taux avoisinent les 30% en général. Là où ils ne sont pas communiqués, on reconnaît seulement que les taux de remboursement sont faibles, voire très faibles.

On trouve différents cas de figure en fonction d'une part de la structure de l'organisation qui octroie les crédits, d'autre part de la nature collective ou individuelle des projets financés :

		Le crédit est attribué à	
		Un groupe / une OB qui gère collectivement l'objet du crédit	Un individu qui développe l'activité à son profit dans ou hors d'une OB
Détenteur du fonds rotatif	OAIB (crédit-projet)	Co-responsabilité collective ARDI, JOC, COPED...	Responsabilité individuelle vis à vis de l'OAIB Cas de crédits-bétail en nature, tournant
	OB (fonds autogéré au bénéfice des membres)	Co-responsabilité et contrôle social Impuyaki	Caution solidaire avec contrôle social (individu dans une OB) UWAMU, INGABO, HUMURA...

Nous allons nous intéresser aux deux cas (cases grisées) que l'on trouve parmi les partenaires de la convention d'objectifs : Il s'agit du cas où du crédit-projet (fonds détenu l'OAIB) est donné à des groupements, lesquels sont collectivement responsables, puis du cas où le fonds est légué par l'OAIB à une OB (inter groupement, syndicat, ONG d'auto promotion structurée comme un inter groupement) qui détient le fonds et l'utilise pour attribuer des crédits à des individus au sein des propres unités de base de l'OB. Une seule OB a reçu un fonds

et l'a utilisé pour donner des crédits collectifs : il s'agit d'Impuyaki, partenaire du PREFED, qui a donné un crédit pour soutenir un projet d'élevage. Mais devant les problèmes posés, chaque vache a été confiée à trois membres et l'on évolue vers des crédits individuels

31. Le cas le plus courant : un crédit de projet avec une simple co-responsabilité au sein du groupe bénéficiaire

311. L'absence de dispositifs crédibles

Dans la plupart des cas de crédit en argent ou en bétail, l'OAIB donne les crédits à des OB et doit les recouvrer pour que le fonds rotatif ne s'érode pas et que des crédits puissent être donnés à d'autres. L'OAIB est donc au cœur du dispositif puisqu'elle donne... et recouvre. Ceci pose un problème pour l'OAIB qui est à la fois l'accompagnateur des groupes, le financeur des activités... et l'huissier de justice. Le recouvrement est difficile car :

Il s'agit d'argent « froid » qui vient de l'extérieur et retourne à l'extérieur (l'OAIB), et l'on sent que tant les OB que certaines OAIB n'attachent pas tellement d'importance au remboursement. Cet argent est « encore plus froid » si les remboursements servent à financer le fonctionnement de l'OAIB, ce que nous avons constaté dans un cas : c'est évidemment une formule qui doit être radicalement écartée.

L'OAIB est dans une position d'appui peu compatible avec une fonction de recouvrement.

Les garanties sont fictives, ce qui se sait très vite : par exemple, le COPED exige certaines garanties (aval d'un fonctionnaire qui signe un ordre de virement, hypothèque d'un terrain signé par quelques notables et sous-couvert de la commune, titres de propriété (palmeraie, maison), retenues sur salaires, etc...). Mais la plupart des crédits COPED sont mal remboursés et jamais aucune garantie n'a été réalisée. Ceci résulte du fait que ces garanties sont très relatives (absence de titres de propriété), que le COPED peut difficilement vendre la terre d'un petit paysan (obstacle éthique, manque de légitimité pour le faire), que beaucoup de gens justifient des non-remboursement pour des raisons liées à la guerre (ce qui relève quasiment d'une procédure de faillite)

La caution solidaire ne fonctionne pas car, à la différence d'une véritable caution solidaire, type « Grameen Bank », les membres sont noyés dans des groupes relativement nombreux, ne se sentent pas vraiment concernés individuellement en cas de mise en cause, et que le montant remboursé servira à financer un autre groupe. Enfin, l'OAIB est rarement très insistante

La seule source de garantie, comme l'affirme l'un de nos interlocuteurs, c'est le suivi des groupes et l'appui qu'on leur donne. Cela peut avoir une certaine efficacité si le suivi est étroit et assorti d'un certain contrôle social local : l'OAP, dans la zone très perturbée qu'est Bujumbura rural a ainsi obtenu des taux de remboursement corrects, de l'ordre de 70%, à partir d'un suivi rapproché et d'un contrôle social exercé par des commissions communales. Mais c'est rarement suffisant.

Dans aucun cas n'a été appliqué de principe de participation préalable, contrairement à ce qui était exigé dans le document de projet et affiché comme une condition dans la demande de co-financement

Il faut être clair sur la question de la caution solidaire car ce terme est cité abusivement par nos interlocuteurs : ce n'est pas parce que l'on forme un groupe qu'il y a une caution solidaire. Dans le domaine de la micro-finance, la caution solidaire correspond à quelque chose de précis, dont on se rapproche le plus dans le cas exposé ci-après.

Recommandations

On tentera d'éviter au maximum ce genre de dispositif et on invitera chacun à plus de clarté : le crédit, ce n'est pas une donation déguisée, le terme de caution solidaire à un sens précis et n'est pas uniquement synonyme d'une responsabilité partagée, collective et floue. S'il n'est pas possible d'avoir des garanties économiques, il faut en rechercher d'autres, plutôt du côté du contrôle social par un groupe de base.

312. Ebauche d'analyse des motifs de non-remboursement :

En l'absence de données communiquées par les autres partenaires, une petite analyse n'a été menée que sur 13 crédits accordés par l'INADES entre 1996 et 1998, avec les résultats suivants :

Motifs de non-remboursement	Nombre d'OB	Taux de disparition des OB	Taux de remboursement moyen
	2	0 %	100 %
Problèmes organisationnels,	1	100 %	33 %

mésentente			
Difficultés de gestion collective et d'approvisionnement en intrants	6	33 %	28%
Démantèlement des sites de déplacés	3	100 %	17 %

Ceci n'a évidemment rien de significatif. Ici, il en ressort simplement l'importance des problèmes liés à la déstructuration des filières d'approvisionnement, pour des activités d'élevage collectives, ce qui pourrait conduire à mettre en cause le crédit bétail collectif. Nous citons ce type d'analyse afin que l'on pense **à inclure cela dans le suivi-évaluation** à l'avenir. Ce type d'analyse a par exemple permis à l'OAP de voir que les risques encourus dépendaient du type d'activité financée mais aussi de la nature du partenaire, les inter groupements et autres collectifs de service présentant les meilleurs taux de remboursement du fait d'une certaine mutualisation des risques et de leur soucis de préserver une relation de partenariat durable.

32. Des cas de fonds autogérés avec des crédits individuels et une caution solidaire

321. L'exemple d'UWAMU

INGABO est un syndicat, UWAMU et HUMURA sont à la fois des ONGs d'auto promotion et des inter groupements féminins. Dans chacun de ces cas existe une structure où des unités de base (groupement féminin pour Humura et Uwamu, gacaca pour Ingabo) sont le pilier de la structure de niveau supérieur. Il y a un sentiment d'appartenance à leur organisation, ce qui n'existe pas vis à vis d'une ONG de service ou d'appui. Le fonds rotatif est autogéré par ces structures et a été légué soit directement par la CO (Uwamu), soit par l'intermédiaire d'une OAIB qui apporte un appui (PREFED, en appui à Ingabo et Humura)

Prenons le cas d'UWAMU : **toutes les femmes membres reçoivent un crédit** d'autant plus modeste qu'il faut partager le montant total entre 283 membres. Les délais de remboursement sont adaptés à la nature du crédit :

3 mois pour un crédit en argent, avec un taux d'intérêt de 3 % par mois (crédit en devise)

3 mois pour un crédit lapin : pour chaque lapin reçu, 2 descendants reviennent dans le fonds rotatif et sont donnés à d'autres membres du groupe, 1 revient à Uwamu pour les frais de suivi

4 mois pour les cannes, 6 mois pour les porcs et 1 an pour les chèvres avec le même type de système de remboursement

Il existe un **système de participation préalable** dans la mesure où l'adhésion à Uwamu coûte 5 \$US et qu'une femme doit travailler dans un groupement au moins un an avant d'avoir accès à un crédit : or, le travail dans le groupement ne lui donne pas de bénéfice direct puisqu'il s'agit avant tout de financer une caisse de prévoyance (sécurité sociale locale... « sans le trou ! ») et qu'elle doit en plus cotiser 1 bol de riz, 1 fanta ou 1 savon par mois.

La caution solidaire fonctionne au sein du groupe car le recouvrement se fait à l'échelle du groupe, c'est lui qui doit aider la personne défaillante à honorer sa dette. Le groupe exerce donc un contrôle social et on peut compter sur un appui mutuel. En l'absence de remboursement, c'est le groupe qui est pénalisé : l'accès au crédit est bloqué pour tous les membres.

Enfin, le fait que le fonds soit géré par l'intergroupement fait que les groupes exercent un contrôle social les uns sur les autres car ils savent que ce fonds est le leur. Les systèmes mis en place par Humura et Ingabo sont sensiblement différents mais on retrouve les mêmes bases.

322. Mais la logique de l'argent froid ou de l'argent chaud reste présente

Nous n'avons pas pu analyser les taux de remboursement obtenus dans ces organisations. Uwamu annonce de très bons taux de remboursement depuis que les crédits petit commerce ont été abandonnés, mais en l'absence de synthèse, la consultation de quelques documents nous conduit à rester prudent. Ingabo annonce des taux de remboursement de l'ordre de 75%, les cas de non-remboursement étant dus à la sécheresse et à des cas d'infiltrations armées dans 6 communes de la préfecture. Pour Humura, on ne dispose pas d'un recul suffisant car la pratique est trop récente.

Nous nuancerons ce bilan encourageant en signalant qu'avant de recevoir des fonds de la CO, les femmes d'Uwamu s'octroyaient des crédits mutuels à partir de leurs cotisations. C'est un système de crédit-tontine assez répandu dans la sous-région. L'argent étant celui des cotisations, il n'était pas question de ne pas rembourser, ce qui est moins clair pour le fond rotatif octroyé par la CO...

Recommandations

La grande majorité des partenaires n'ont appliqué aucune politique de crédit sérieuse. Ils ont souvent un discours très laxiste et défaitiste à ce niveau et n'ont pas été épaulés par le CCFD face aux problèmes qu'ils rencontraient. Or l'analyse ci-dessus montre qu'il existe des embryons de solution à condition de :

Privilégier au maximum la gestion du fond de crédit par une OB ou par un comité d'OB,

Mettre en place un système réel de caution solidaire basé sur la progressivité du crédit, le caractère individuel du crédit au sein d'un groupe de base, le contrôle social exercé par le groupe,

Avoir un minimum de participation préalable,

Articuler si possible le crédit avec des pratiques locales d'épargne et de crédit (systèmes de crédit-tontine existant auparavant à Uwamu et que l'on trouve aussi dans un collectif d'associations en contact avec l'INADES-Formation Burundi).

33. Les apports du CCFD sur ce thème : réduit dans le passé, à prévoir à l'avenir

331. Des apports très restreints

Le CCFD a réalisé une mission d'appui dans la sous-région avec la participation d'un bénévole retraité du secteur bancaire. Le rapport de mission montre que les apports ont été limités.

La problématique du crédit dans la situation de la sous-région est tellement particulière et complexe que même des organisations très expérimentées se posent beaucoup de questions. Beaucoup de partenaires de la CO sont conscients de leurs lacunes et expriment des attentes. Dans ce contexte, il nous semble indispensable de faire appel à un spécialiste (certains, tels que Mr. Fournier de l'IRAM et surtout B.Taillefer ont une très grande expérience de la sous-région). Notons que le CIEPAC a aussi accumulé une expérience conséquente en la matière.

L'absence d'apports de la part de la CO est très dommageable. Notons que les organisations ci-avant identifiées comme ayant mis en place un dispositif minimum, ont fait appel soit au PREFED, soit au RAFAD (spécifiquement sur ce thème, pour Uwamu) : il y avait clairement un besoin d'appui institutionnel auquel le CCFD n'a pas su répondre.

Recommandations

Déclencher en collaboration avec d'autres bailleurs de fonds concernés une étude visant à analyser l'existant et à mettre au point des dispositifs sérieux.

Ce type d'étude constitue un des éléments de base sur lequel peut s'appuyer l'initiation par le CCFD, d'un « réseau crédit Grands Lacs », sur le même principe que pour la myciculture, réseau de compétences dans la sous-région autour d'un noyau constitué des partenaires actuels de la CO qui pratiquent le crédit, d'IREN et RAFAD, de l'OAP, ainsi que d'ONG et bailleurs du nord qui sont concernés

332. Quels dispositifs de crédit en situation d'instabilité chronique ? Une question clé éludée par le programme... mais qu'il faut reposer avec les partenaires

Finalement, la question clé qui était posée et reste posée est la suivante : en situation d'instabilité et de donations massives par des agences humanitaires, beaucoup d'OAIB mettent en place des crédits sans compter sur un remboursement correct. Dans ce type de situation, quel dispositif de crédit peut-on tout de même mettre en œuvre ? Nous ne répondrons pas ici à la question mais souhaitons exposer les données du problème. La situation d'instabilité qui prévaut en situation de conflit armé engendre quatre éléments cruciaux pour toute activité de crédit :

Une insécurité portant sur les personnes, les investissements, les productions

La prédominance d'un système de donations lié aux agences humanitaires

Des incertitudes en terme de rentabilité dues à l'instabilité des approvisionnements, des marchés et des prix

L'absence de contrôle social et la défaillance du système judiciaire

Il en découle par exemple deux observations :

La nécessité de mettre en place des instruments spécifiques telles qu'une procédure de faillite. Il est évident qu'il est difficile d'exiger le remboursement d'un crédit au seul survivant d'un groupement d'artisans ou à des groupes qui ont été regroupés dans des sites et dont les équipements ont été pillés. Plutôt que de renoncer implicitement au recouvrement, il est préférable de statuer sur chaque cas d'une façon transparente, sur la base de critères bien établis.

Il faut s'intéresser aux systèmes de financement proposés dans d'autres pays (caisses villageoises, caution solidaire...) mais tout en tenant compte du fait que la plupart de ces systèmes reposent sur un contrôle social de l'individu par un groupe et/ou des institutions : en situation de guerre et de déplacement chronique des populations, ce contrôle est très hypothétique. On doit donc s'inspirer de tels systèmes mais aussi réfléchir aux adaptations nécessaires.

Evaluation et recommandations :

Le crédit dans une situation où l'instabilité est chronique et les donations nombreuses suppose la mise au point de dispositifs spécifiques. Une expertise spécialisée réalisée auprès des partenaires et restituée aux partenaires pourrait être très bénéfique.

Par ailleurs, une capitalisation sur les pratiques de crédit en situation de conflit dans les pays du sud permettrait d'élargir l'expérience du futur « réseau crédit grands lac » à son démarrage.

4. LA PROMOTION FEMININE : APPORTS TECHNIQUES versus PROMOTION SOCIALE

41. Des moyens d'action inappropriés ont été définis au départ

Dans la demande de co-financement, les objectifs fixés pour l'axe 4 (promotion féminine) sont l'amélioration du statut social et l'allègement des tâches domestiques et agricoles ; Il s'agit de « permettre à des groupes de femmes de s'organiser (autonomisation) et d'influencer leur communauté », de « combattre l'ignorance de la femme », de « faire évoluer les mentalités sur la répartition des tâches entre l'homme et la femme » et de lui permettre de « dégager du temps pour se consacrer à des travaux plus productifs » de même qu'à l'alphabétisation et à la connaissance de leurs droits. Jusqu'ici, ces objectifs semblent très pertinents.

Pourtant, lorsque l'on aborde les moyens pour y parvenir, les propositions ne sont pas claires, on parle de :

Transport

Intégration des hommes au processus de production

Alphabétisation liée aux activités économiques et sociales

Selon les femmes rencontrées, le problème n'est pas l'intégration des hommes au processus de production mais plutôt une surcharge globale liée aux tâches domestiques, à la recherche de bois de feu, aux enfants, etc... Mais dans cette période de crise, elles mettent surtout en avant les droits des femmes :

Le problème du code de la famille et de ses implications : la femme ne peut rien posséder, elle doit passer par son mari pour obtenir un crédit. Les femmes doivent demander des changements (une évolution notable du code de la famille est en cours au Rwanda, dans un sens positif)

La pauvreté des femmes face à la crise : elles n'ont pas de bien, elles sont souvent seules avec des enfants à charge

La nécessaire éducation des femmes sur leurs droits, sur la santé sexuelle et reproductive

La sensibilisation des femmes pour refuser le mariage forcé des veuves avec le frère du défunt, la sensibilisation pour qu'elles soient attentives aux problèmes des régimes matrimoniaux

Le rôle pacificateur que doivent jouer les femmes pour convaincre leurs maris de ne pas jouer le jeu de la guerre

Il s'agit donc de mener des actions d'éducation et de revendication.

42. Les apports de la CO aux collectifs féminins : des apports techniques

Face à ces préoccupations relevant de la promotion de la femme, la réponse apportée par la CO est strictement technique. Les collectifs de femmes partenaires de la CO sont :

UWAMU : ce collectif mène des actions de sensibilisation des femmes mais manque de financements pour le faire. Il a organisé une rencontre avec une association de femmes banyamulenge (autre partie en conflit) avec des impacts très positifs en terme de connaissance et de compréhension réciproque, de pacification. Il souhaiterait être soutenu pour poursuivre dans cette voie, mais le financement n'apporte qu'une réponse technique

HUMURA : là encore, le soutien de la CO est strictement technique et répond au modèle appliqué partout ailleurs

UWAKI : ce collectif mène des actions de promotion féminine mais qui ne sont pas soutenues par la CO.

On retrouve ici les biais de l'uniformité de l'appui, qui ne répond pas aux spécificités de chaque partenaire

Seuls CACUDEKI/COTEDER ont été appuyés pour des actions d'alphabétisation, mais pour un montant limité à 38 945 FF, qui est très en deçà du montant affecté à la promotion féminine dans la demande de financement.

La stratégie qui consiste à appuyer la promotion de la femme par des apports techniques n'est pas inintéressante mais nous semble limitée, tant les besoins de promotion et de défense des droits des femmes par les femmes sont importants dans cette période de crise. Au Rwanda, des femmes expriment des revendications et sont en train d'obtenir des avancées législatives. Ceci ne s'est pas fait tout seul mais avec un appui d'organisations canadiennes.

Recommandations

Peu d'activités de promotion féminine ont été menées, en raison là encore de l'uniformité de l'appui donné aux partenaires qui, mis à part une petite action d'alphabétisation menée avec CACUDEKI, a été le même pour les collectifs féminins que pour les autres partenaires. Ceci est regrettable : sans abandonner l'appui aux activités économiques des femmes, il nous semble que cet appui pourrait servir de support pour mener des actions relevant plus de la promotion des droits et des mouvements féminins. Il suffirait pour cela que le CCFD se montre plus ouvert aux propositions des collectifs féminins allant dans ce sens, car les propositions ne manquent pas.

Le CCFD pourrait se rapprocher d'une organisation spécialisée sur ces questions de droit afin d'apporter à ses partenaires une réponse spécifique à leurs attentes.

5. VALORISER LES RESSOURCES SOUS-REGIONALES : REFERENTIEL D'ACTIONS

Sur tous les aspects développés ci-avant, les ressources existant dans la sous-région (compétences, organisations engagées,...) n'ont pas été suffisamment valorisées, raison pour laquelle nous fournissons les références suivantes, soit d'acteurs susceptibles de s'investir dans chaque domaine, soit de centre de ressources (compétences).

Thème	Intervenants disposant d'une expérience intéressante (à faire partager) et/ou qui ont questionné leurs pratiques et ont quelques éléments de réponse	Pôles de compétence sous-régionaux (mobilisables pour des appuis-formation)
Crédit	Action-Aid Burundi à Ruyigi Opération d'Appui à l'Autopromotion à Bujumbura Forum national de la micro-finance à Kigali Signalons que le gouvernement burundais vient de faire réaliser deux études sur cette question	RAFAD Grands Lacs
Promotion féminine	UWAMU à Uvira UWAKI à Bukavu HUMURA à Gitarama	CECI à Kigali POLE INSTITUTE à Goma
Diagnostics participatifs	Twitezimbere à Bujumbura	IREN
Appui à l'auto-promotion :	Opération d'Appui à l'Autopromotion à Bujumbura	PREFED (Coordination sous-régionale)

méthodologie d'appui aux OB	INADES	
--	--------	--

Ceci n'a rien d'exhaustif mais peut guider une mission future.

CHAPITRE 6 : LE DISPOSITIF OPERATIONNEL

AUTO-EVALUATION PAR LES PARTENAIRES : LES RESULTATS BRUTS

11. Perception du CCFD : un financeur intéressé par l'appui technique

Nombre de partenaires soulignent le fait que le CCFD s'intéresse aux actions d'ordre technique : « Le CCFD est spécialisé dans l'appui technique » ou encore « le CCFD intervient surtout dans la traction animale, la myciculture, le repeuplement et l'amélioration du petit bétail ».

12. Points positifs et négatifs :

Nous retranscrivons ici de façon brute les appréciations notées lors des entretiens avec les OAIB :

Points négatifs	Points positifs
Un financement qui arrive au bon moment	
	« <i>Le CCFD est intervenu utilement à un moment où les bailleurs se retiraient ou hésitaient</i> » « Le CCFD a eu le mérite d'apporter un appui dans une situation difficile » « La CO est perçue comme la marque de solidarité qui arrive suite au moment où tant l'OA que les OB partenaires en avaient le plus besoin dans un contexte de déstabilisation et de désengagement des partenaires du nord » « Le CCFD est le seul financeur à s'être investi dans l'aide aux actions de développement pendant cette période de guerre prolongée . Il a redonné à beaucoup de personnes l'espoir de vivre ».
Un financeur souple...	
	« Financement très souple » « C'est un bailleur souple, ce qui est un avantage important »
...qui finance le fonctionnement... mais de façon uniforme	
« En démarrant la CO, les besoins de l'OAIB n'ont pas été identifiés mais simplement fixés à 40% ! Il y a lieu que le CCFD octroie à l'OA un appui compatible avec ses besoins » « La prise en charge des frais ne permet pas à l'OAIB d'assurer le suivi de nombreuses interventions à financement modeste »	« Le ratio 40 et 60% est apprécié »

Un financement jugé insuffisant	
« Financement insuffisant, très faible par rapport aux besoins » « Il s'agit d'un petit financement ce qui était normal au début : cela a permis de lancer des initiatives. Aujourd'hui, cela reste un tremplin pour obtenir d'autres financements, mais c'est insignifiant (comparé au nombre de bénéficiaires) »	
Des missions de suivi très (trop ?) techniques	
« Les missions du CCFD sont très techniques, mais on ne prend pas le temps d'échanger sur l'approche ».	« Les missions du CCFD sur le terrain sont appréciées ». « Conseils techniques du CCFD très appréciés ». « On apprécie le suivi régulier sur le terrain et les conseils techniques qui sont donnés aux bénéficiaires de base »
Un appui jugé trop uniforme	
« Il faudrait appuyer chaque partenaire dans ses spécificités : foncer sur l'innovation, c'est mettre en cause ces spécificités » « Il faut que le CCFD arrête de traiter tout le monde de la même façon »	
L'absence d'échanges sur la résolution des conflits	
« Pas d'apports en ce qui concerne la résolution des conflits, pas de partage d'expérience à ce niveau »	
Une approche jugée dirigiste	
« l'approche du CCFD a été plutôt directive : l'association a dû se conformer aux volets stratégiques lui proposés par l'octroi des financements » « Le CCFD est trop dirigiste et influence le contenu des activités à mener » « Le financement devrait être moins axé sur certaines choses, pour prendre mieux en compte l'ensemble des besoins de la communauté ». « Le CCFD est intéressé par la myciculture et y a consacré beaucoup de fonds mais il ne restait plus grand chose pour l'appui aux OB »	
Une personnalisation diversement appréciée	
« Le CCFD doit cesser de personnaliser autant les choses : on fait confiance à des personnes et non aux institutions, ce qui pose des problèmes » « Il y a inégalité entre les partenaires pour la circulation d'information et les budgets octroyés »	« L'appui est plus apprécié par ses côtés extra-financiers : Solidarité voire système de tutelle »

13. Les souhaits exprimés (par ordre de fréquence dans les réponses)

Hormis un souhait général d'augmentation des volumes de financement, sont exprimés les souhaits suivants :

a. Ne pas se cantonner à l'innovation ni aux aspects productifs

« Toute activité génératrice d'emploi doit être appuyée dans le contexte de pauvreté et de désœuvrement actuel »

« L'appui à la réhabilitation du capital économique (agriculture-élevage devrait aller de pair avec la réhabilitation des infrastructures (habitat, route) et du tissu social (rapprochement des communautés par l'éducation à la paix ».

« Le CCFD doit s'investir dans l'amélioration des routes de desserte agricole pour l'évacuation et la commercialisation des produits agricoles ».

b. Pour une décentralisation : mettre en place un relais sous-régional

« Mettre en place une coordination dans la sous-région avec une personne de référence »

« Que le CCFD installe un relais dans la région pour un accompagnement de proximité nécessaire à la bonne exécution de la convention »

« Que le CCFD installe un relais dans la région pour un accompagnement de proximité ».

c. Profiter de la durée de la convention : pour un partenariat triennal

« On souhaiterait des financements plus importants accordés sur une période plus longue (3ans) ». « Que le CCFD s'engage dans des programmes de plus longue durée (par exemple programme triennal) »

d. Soutenir des actions de formation et d'éducation à la paix

« Le CCFD devrait augmenter l'enveloppe de son appui pour étendre les actions de formation et d'éducation populaire pour mieux s'organiser et vaincre la peur (éducation à la paix) »

« Appuyer la formation des formateurs »

e. Soutenir des visites d'échanges internes et externes au réseau

« Que le CCFD favorise un programme de visites d'études dans les autres pays africains avancés dans les domaines qui intéressent les partenaires »

« Que le CCFD finance des visites d'échanges d'expériences »

f. Un appui à une réflexion au sein des OAIB

« Renforcer les OA/B : les encourager à s'auto-évaluer, à réfléchir sur leur devenir, à devenir des pacificateurs de leur milieu »

2. LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME : DU DOCUMENT DE PROJET A L'OPERATIONNALISATION

21. Le processus :

Il est important de préciser que le CCFD a mené des opérations d'appui financier antérieures et parallèles à la Convention d'Objectifs. Ces relations préalables avec plusieurs partenaires ont permis d'identifier la plupart des partenaires de la CO.

Acteurs du Nord	Acteurs du Sud	Problèmes
Identification du programme De façon complémentaire par plusieurs consultants externes, Et 1 personne du CCFD, Georges Nouvellon	Rencontre de nombreux acteurs	Problème n°1 : identification, montage et exécution par des acteurs différents
Montage du dossier de co-financement Construction des axes et des objectifs par M.Le Moal, du CCFD et Mme Guisnel, du MAE		Atout n°1 : cohérence du document initial de la CO
Sélection des partenaires Sélection finale par le CCFD		Problème n°2 : sélection trop personnelle des partenaires
Identification des activités des partenaires : année 1 On partage la dotation aux activités de façon égalitaire (140 000 FF chacun). On dit aux partenaires : il y aura tant pour vous, il faudrait tant pour un thème, tant pour un autre, proposez un budget	Les partenaires proposent un budget, parfois un projet très succinct (peu de détails quant aux objectifs)	Problème n°3 : une dotation fixe indépendamment des projets. Les OAIB. n'ont pas travaillé sur un projet avec les OB
Déblocage en 3 tranches : 35 000 Frs, 35 000 Frs puis 70 000 Frs	Exécution par les partenaires	
	Compte-rendu après chaque tranche avec : Rapport financier = liste des dépenses (sans justificatifs) Rapport narratif = compte rendu opérationnel	Problème n°4 : pas de logique de suivi-évaluation : on raconte ce que l'on a fait
Identification des activités des partenaires : année 2 On partage de nouveau la dotation	Les partenaires proposent un budget, parfois un projet très succinct (peu de détails)	Problème n°3 (suite) : toujours pas de travail des partenaires sur un projet basé sur un diagnostic des besoins.

aux activités de façon égalitaire (106 000 FF chacun). Certains envoient un projet, d'autres un simple budget	quant aux objectifs)	
	Compte-rendu après chaque tranche	Problème n° 5 : forte personnalisation du suivi et réorientation technique de plus en plus prononcée
Missions de suivi par le CCFD : Entre 2 et 4 missions par an de 1996 à 1999, orientées vers le conseil technique + le choix des activités futures. Missions sans termes de référence écrits et consignées dans un rapport « compte-rendu d'activité et de visites »		
Dispositif de suivi et de capitalisation sur le terrain	très variable d'un partenaire à l'autre	Problème n°4 (suite) il est quasiment absent. Ce qui rend plus difficile le suivi à distance
Dispositif de suivi à distance Le CCFD a développé ce dispositif en retrait du terrain afin de pallier aux contraintes liées à l'insécurité locale. Il a pour fonctions : - mise en relation avec partenaires - relai pour commandes de matériel - relai recherche de fonds complémentaires		Atout n°2 un tel dispositif s'avère indispensable en situation d'insécurité.
Mise en place d'un système documentaire au CCFD : - un dossier par partenaire (convention standard, courriers, rapports des partenaires) - des synthèses des échanges courriers (2 à 3 par an) - des lettres aux partenaires Contenu des courriers du CCFD : technique et formations techniques.	très variable, le volume des échanges épistolaires montre l'importance du courrier dans la relation avec le CCFD Courrier des partenaires : notes et rapports financiers, docs suivi, administration (réseaux, dates missions,...)	Problème n°4 (suite) pas de système documentaire sur le terrain dans la convention de partenariat Atout n°3 : la lettre aux partenaires pourrait évoluer vers une lettre de réseau ccfd en Afrique des Grands lacs
Soutien au système de communication La CO a contribué à améliorer ce dispositif notamment en équipant les partenaires enclavés		Atout n°3 de précaire au début de la CO, le système est performant en 2000.

Identification des activités des partenaires : année 3 Certains partenaires reçoivent encore une dotation. Beaucoup de fonds sont réorientés vers le réseau mycicole		<i>Problème n°5 (suite) : une mise en cause unilatérale du dispositif de partenariat, permise par la personnalisation</i>
<i>Demande de rapport final</i> Le CCFD envoie un formulaire pour obtenir un rapport final de la part de chaque partenaire, avec une rubrique « indicateurs quantitatifs et qualitatifs d'impact et de résultat »	Seuls 2 partenaires répondent et la rubrique « indicateurs » n'est jamais renseignée	<i>Problème n°4 (suite) pas de logique de suivi-évaluation</i>

22. Les atouts observés

221. Atout n°1 : un diagnostic approfondi et interdisciplinaire

Dans cette convention d'objectifs, le soin apporté au diagnostic initial constitue le principal facteur de cohérence du document de la convention. En effet la plupart des éléments qui ont permis aux personnes qui ont effectué le montage de la convention ont été fournis par les consultants en charge du diagnostic.

Recommandations

L'identification d'un programme de ce type doit associer, autant que faire se peut les partenaires du sud, surtout dans le cas actuel où les personnes compétentes étaient présentes localement.

222. Atout n°2 : le dispositif de suivi à distance

Le dispositif de suivi à distance pour un programme qui se déroule en situation d'insécurité s'avère indispensable. Il est donc nécessaire de le définir avec précision et de l'inscrire au budget en tant que tel. Cela constitue en quelque sorte une « base arrière sécurisée » qui permet d'assurer en complément au terrain des fonctions délicates à assurer en situation précaire (veille sécurité personnel, veille sur l'évolution de la situation socio-politique, base logistique sécurisée, système documentaire et de communication central du programme, analyse de la situation avec prise de recul et sérénité,...). Ce dispositif doit être mis en place dans une zone sécurisée, au siège du partenaire nord ou dans un pays sécurisé, voisin de la zone d'intervention

Recommandations

Ce dispositif de suivi à distance, ainsi que les fonctions qu'il assure en appui au terrain, doit être défini avec précision, en concertation entre les partenaires de la convention d'objectifs mise en œuvre dans une zone non sécurisée.

223. Atout n°3 : le renforcement du système de communication

Dans le cas présent, ce renforcement s'avère essentiel. La possibilité de pouvoir échanger des informations sur le programme entre les partenaires, de façon régulière ou lorsque des urgences se présentent, doit toujours être recherchée.

Toutefois, ce renforcement doit être dosé en fonction des spécificités locales, car le seul fait de « communiquer avec l'étranger » peut mettre en danger la sécurité des partenaires.

23. Les problèmes posés

231. Problème n°1 : l'identification du projet et le montage du dossier de financement

Le projet a été identifié par des personnes qui n'ont pas participé à l'opérationnalisation et n'a pas été approprié par les personnes chargées du suivi. La personnalisation des choses, que nous soulignons ultérieurement a fait que chacun a suivi sa propre voie. On sent des désaccords sur le contenu : le chargé de programme dit avoir orienté au maximum « vers la technique et surtout l'innovation », alors que le sociologue de la mission d'identification « a orienté vers des partenaires qui faisaient plutôt de la formation et de l'appui institutionnel »... On sent qu'il y avait déjà là les germes de futurs désaccords. Ensuite, deux nouvelles personnes ont fait le montage du dossier de financement (selon le chargé de programme, la conception des axes et des objectifs est le fait de Mr X et de Madame Guisnel pour le ministère.

Recommandations

L'identification d'un programme de ce type et le montage du dossier de financement doivent associer des spécialistes externes et les gens qui seront chargés de l'opérationnalisation. En cas de désaccord sur le contenu, il est nécessaire de poser le problème clairement pour, soit revoir explicitement le contenu, soit adapter le suivi opérationnel

232. Problème n°2 : l'identification des partenaires

Le choix des partenaires a privilégié des relations existantes :

Certains avaient déjà été appuyés par le CCFD : ainsi, le CCFD avait appuyé la réhabilitation des fermes écoles d'ARDI et de la JOC avant la CO et les a repris comme partenaires, ce qui, au vu des problèmes qui ont persisté dans la CO, s'avère un choix à remettre en cause.

Certains avaient des contacts avec le CCFD avant le génocide, tel que l'UCG

Certains ont été connus via des personnes relais en contact avec le CCFD

Dans ce type de montage, le choix des partenaires est déterminant : le CCFD a trop privilégié des relations existantes. **Le choix des partenaires n'a pas suffisamment tenu compte de leurs potentialités en tant qu'acteurs de la société civile.** On commence déjà ici à entrevoir une trop forte personnalisation des choses, sur laquelle nous reviendrons.

233. Problème n°3 : les OAIB qui n'avaient pas déjà élaboré des projets avec les OB ont soumis des budgets sans avoir travaillé un projet avec les OB

Le partage égalitaire de la dotation aux activités pose plusieurs problèmes :

Les partenaires n'ont pas la même capacité d'absorption de fonds. Ceci est du reste souligné dans le premier rapport intermédiaire pour expliquer les écarts concernant Uwamu

Les partenaires n'ont évidemment pas les mêmes besoins au niveau des OB qu'ils appuient

D'une façon générale, ce système ne met pas les OAIB partenaires dans une logique de projet identifié avec les OB, et ceci tant la première année que les années suivantes. Ceci pose réellement problème car non seulement l'appui prévu sur le diagnostic des besoins (axe 1) n'a pas été fourni mais en plus on n'incite pas les OAIB à faire un effort à ce niveau. Dès lors on trouve deux cas de figure :

Des OAIB « professionnalisées » qui avaient déjà des partenariats solides avec des OB (PREFED, INADES, ARDI...) et éventuellement des projets à soumettre à des financeurs. Pour elles, la démarche n'a pas posé trop de problèmes, mis à part le fait qu'elles n'ont pas été incitées à réfléchir et adapter les modalités d'action en fonction du contexte.

Des OAIB inexpérimentées qui ont dû imaginer très vite une action à réaliser. Comme l'affirme un partenaire « nous avons le choix entre soit perdre le financement, soit proposer une action sans prendre le temps de consulter la base ». Les options hâtives ont coûté très cher à certaines d'entre elles par la suite

L'année 2, la même procédure a été appliquée et n'a pas plus contribué à faire rentrer des OAIB peu expérimentées dans une logique de projet, avec des objectifs clairs, une réflexion méthodologique, une programmation d'activité. Les choses ont été gérées « au jour le jour »

Recommandations :

La démarche devrait être revue : un partage du budget de façon égalitaire fait que le financement est souvent déconnecté de toute analyse des besoins et de tout projet concerté élaboré par une OAIB et ses partenaires à la base. A l'avenir, il est indispensable de changer de logique, au moins avec les partenaires peu expérimentés qui n'ont pas de relations de travail anciennes avec des OB. Il faut les appuyer dans l'élaboration d'un projet conçu avec les OB.

D'une façon générale, il est important d'inciter les partenaires à raisonner leur action avec ses objectifs, des partenaires à la base, une méthodologie, une programmation, dans une logique de projet. Actuellement ce n'est pas le cas.

234. Problème n°4 : on ne crée pas de logique de suivi-évaluation au sein de la relation de partenariat

Le CCFD demande uniquement des rapports narratifs : de la même façon qu'ils ont raconté ce qu'ils voulaient faire, les partenaires racontent ce qu'ils ont fait. Il n'y a ici aucune exigence de suivi-évaluation et lorsqu'en fin de programme le CCFD demande des indicateurs quantitatifs et qualitatifs d'impact et de résultat, personne ne peut évidemment les fournir car il aurait fallu les concevoir au début du programme et les renseigner en cours de programme.

Soulignons ici que dans cette CO, l'équipe du CCFD elle-même a fait preuve d'un manque de culture en matière de « diagnostic-suivi-évaluation permanent ». Il peut ainsi s'avérer logique de retrouver ce manque d'exigence auprès des partenaires.

Là encore, c'est en défaveur des OAIB inexpérimentées. En effet, on a trois « niveaux » :

Des ONGs comme PREFED ont une pratique avérée de l'auto-évaluation et ont réalisé d'elles-mêmes, avec l'aide de consultants nationaux, des ateliers d'auto-évaluation auprès de leurs partenaires.

Des ONGs comme ARDI ou la JOC font un rapport annuel qui comprennent au moins une comparaison prévu / réalisé. C'est certes insuffisant car il n'y a pas d'indicateurs d'impact mais on peut dire que c'est mieux que rien.

Certains partenaires ne font rien et n'ont pas progressé sur ce point durant la CO. C'est une occasion manquée

Recommandation

Un dispositif de suivi-évaluation doit être mis en place dès le début de l'action et un appui spécifique doit être donné aux partenaires peu expérimentés à ce niveau

L'équipe du CCFD Afrique des Grands lacs se doit de renforcer sa capacité en matière de « diagnostic-suivi-évaluation permanent ».

235 Problème n°5 : une trop forte personnalisation des choses, au niveau du suivi et de la relation avec les partenaires.

D'une façon générale, le suivi opérationnel d'un tel programme ne doit pas être le fait d'une seule personne. Les acteurs de terrain font systématiquement référence à une personne plus qu'au CCFD et :

Certains responsables d'ONGs se plaignent du fait que le CCFD confie des choses ou s'adresse à des agents de leur organisation de façon personnelle sans même les consulter. Les coordinations nationales du réseau mycicole ont été ainsi confiées à des personnes au sein des institutions parfois sans que les responsables de l'institution soient consultés. Ceci crée des problèmes par exemple avec le départ du coordonnateur du réseau au Rwanda, qui a quitté ARDI mais veut garder sa fonction de coordination du réseau (mais ARDI n'est pas d'accord, et qui va gérer les fonds ?)

La coordination de Butembo regrette que des personnes s'adressent directement au CCFD sans aucune concertation préalable : ceci engendre des conflits

Enfin, des responsables d'ONGs regrettent que le CCFD aie directement choisi des personnes au sein de leur institution pour participer à des formations ou même venir en France pour la campagne de carême. Là encore, c'est source de conflit et ces choix ne se sont pas toujours révélés judicieux.

Par ailleurs, cette trop forte personnalisation a rendu possible la dérive du programme vers un projet de transfert de technologie car elle a entraîné une concentration extrême du pouvoir de décision.

Recommandations :

Au niveau du CCFD, il est indispensable de veiller à ce qu'il y ait un minimum de collégialité dans le suivi de programme et que l'institution fasse valoir des options stratégiques, présentées à ses partenaires du Nord et du Sud et respectées par les chargés de programme.

3. LA GESTION DES RESSOURCES FINANCIERES

31. La gestion budgétaire doit être plus rigoureuse

311. Souplesse et rigueur budgétaire : deux éléments compatibles

Nous avons déjà relevé dans le chapitre n°1 le manque de rigueur du pilotage budgétaire. D'un autre côté, les partenaires soulignent l'intérêt de la souplesse du CCFD en tant que financeur. Cette souplesse est effectivement indispensable en situation de crise et il faut la maintenir.

Cependant, toute modification dans l'affectation d'une ligne budgétaire doit être justifiée de façon claire. Or cela n'a pas souvent été le cas, comme le montrent ces quelques exemples :

Des actions relevant de l'axe 1 sont financées sur l'axe 2 et vice versa. La logique générale est que les fonds de l'axe 2 n'étant pas suffisants compte tenu de l'orientation technique adoptée, il a fallu piocher ailleurs. Mais là où la logique disparaît c'est lorsque l'on s'aperçoit que 45 % des fonds de cet axe 2 ont été utilisés pour financer des choses qui ne relèvent pas particulièrement de l'appui technique.

Plusieurs actions font l'objet d'un système de « pioche budgétaire » (on prend des fonds un peu partout) sans aucun ordre apparent. C'est avant tout le cas de la diffusion de la myciculture et de la traction animale bovine qui, pour le même type d'actions de formation, émerge dans la plupart des lignes budgétaires (cf. chapitre 1). De la même façon, le salaire de l'assistant du chargé de programme est prélevé dans trois lignes budgétaires différentes et dans la rubrique suivi-contrôle apparaît ponctuellement un salaire d'une personne inconnue dans le dispositif (Charles Varanne), alors que des frais d'administration sont prévus (6,39%).

Certains choix sont légitimes, au moins pour le salaire de l'assistant, car le CCFD a assumé de fait une fonction de coordination sous-régionale, mais cela donne l'impression d'un vaste bricolage budgétaire qui a supporté des choix propres au CCFD qui n'étaient pas les choix de départ du projet : c'est le choix de la prise en charge d'une coordination régionale directement par le CCFD, ou le choix d'une orientation technique qui dérive de plus en plus vers la myciculture et la traction animale bovine.

Comment concilier souplesse et rigueur budgétaire ? Le budget doit rester un cadre pour l'ensemble de l'action, cadre sur lequel les partenaires se sont engagés et qui ne peut être ainsi mis en cause de façon unilatérale. Ceci signifie :

Garder une possibilité de réorientations budgétaires majeures, mais sous réserve d'un accord de l'ensemble des partenaires financiers.

Partir du principe que les réorientations budgétaires doivent correspondre avant tout à une adaptation à :

L'évolution du contexte socio-politique, économique et humanitaire

L'apparition d'opportunités nouvelles en terme de développement économiques, mais elles doivent être évaluées d'un point de vue technico-économique et les tentatives antérieures dont elles ont fait l'objet doivent être analysées

L'apparition de nouveaux acteurs présentant un intérêt certain pour le programme

Respecter la vocation des rubriques budgétaires, sauf accord préalable sur une réorientation

312. Rationaliser l'analyse financière du prévu / réalisé

En l'état actuel des choses, cette analyse est factice pour deux raisons :

Le prévu / réalisé de la dotation aux activités des années 1 et 2 :

Il semblerait qu'il y ait une confusion entre les sommes versées aux partenaires et les sommes effectivement dépensées par eux comme le montre le manque de cohérence entre le « réalisé » du rapport financier (qui correspond à ce qui leur a été versé et correspond effectivement au « prévu ») et ce qu'ils ont effectivement dépensé (qui apparaît dans le rapport final, dans le détail de l'utilisation des dotations aux activités en année 1 et 2. Effectivement au vu de cette deuxième source d'informations, aucun partenaire (à l'exception d'ARDI, on ne sait pas bien comment) ne dépasse les 246000 FF affectés à cette dotation pour chaque partenaire sur deux ans). Mais nombre d'entre eux sont bien en dessous. La question posée est la suivante : qu'est-il advenu des soldes ? Le bilan des dotations aux activités des années 1 et 2 est probablement erroné (on peut supposer que toutes les tranches ne sont pas prises en compte), mais tout cela mériterait d'être éclairci.

Le « réalisé » indique une somme de 246 000 FF par partenaire			
Soldes justifiés dans les rapports	Soldes importants	Soldes mineurs	Dépassement
ASR : 137670 UWAMU : 131190	COPED : 136335 ASB : 140700 INADES : 141570 CODEZ : 215 298 CACUDEKI : 203003	PREFED : 246 000 JOC : 245 096 ADI-K : 239 330 LIDE : 237 900 UWAKI : 243 150 COTEDER 237 920 UCG : 235 800	ARDI : 270 024

Le prévu / réalisé des axes transversaux et de la dotation aux activités en année 3

La comparaison budgétaire donne toujours un « réalisé » très proche du « prévu » mais si l'on se penche sur le contenu, il faudrait réaffecter les dépenses selon l'axe auquel elles correspondent. Le budget de l'axe 2 aurait alors plus que doublé, ainsi que celui de l'axe 3, l'axe 4 serait largement « sous-réalisé » de même que l'axe 1. Faire cet exercice n'apporterait rien de plus : il faut juste signaler qu'une réaffectation aléatoire des dépenses permet effectivement d'arriver à un équilibre « prévu-réalisé » mais que cet équilibre est factice.

Finalement, l'équilibre budgétaire prévu-réalisé est effectif à l'échelle de l'ensemble du programme, sous réserve d'une vérification concernant l'adéquation entre les sommes versées aux partenaires et les sommes effectivement dépensées, mais n'est pas effectif au niveau des lignes budgétaires.

Recommandations

Les écarts dans l'exécution budgétaire sont annulés au niveau des rapports financiers par une affectation des fonds indépendante de la vocation de chaque ligne budgétaire. Dans un souci de transparence, il serait préférable d'afficher les écarts tels qu'ils sont quitte à les justifier, plutôt que de faire une comparaison qui n'a aucune valeur sinon à l'échelle de l'ensemble du budget. Enfin, la distinction entre les sommes versées aux partenaires et les sommes qu'ils ont effectivement dépensé doit être clarifiée de façon à statuer sur le devenir des soldes, même mineurs et être plus précis sur le « réalisé ».

313. Vis à vis des partenaires du Sud : respecter un engagement financier de partenariat

La réaffectation de la dotation aux activités durant la dernière année de la convention d'objectif, en grande partie au profit du réseau mycicole est très discutable d'un point de vue d'une éthique de collaboration avec des partenaires du Sud. Peut-on réaffecter des fonds qui sont destinés à soutenir leurs projets, selon la convention d'objectif, au profit du développement d'une seule spéculation, la myciculture ? Ceci revient, en tant que partenaire du Nord, à faire des choix à leur place, à leur enlever la marge d'initiative que la convention d'objectif leur donnait.

Recommandations

Le partenariat avec des OAIB et des OB du Sud repose sur une concertation et des engagements réciproques. Les prérogatives du CCFD doivent se limiter à ce qui est prévu dans le dispositif (sélection de partenaires, affichage d'une offre d'appui à certaines activités) tout en respectant les marges d'initiative et de choix de ses partenaires du Sud

32. L'absence de garanties concernant l'utilisation effective des fonds

321. En l'absence de tout justificatifs...

Nous avons constaté sur le terrain **qu'aucun justificatif n'est demandé aux partenaires** en complément de la liste des dépenses qu'ils fournissent. Ceci présente des risques élevés. Il ne nous appartenait pas de faire un audit financier, mais sur ce point, nous tenons à souligner que les garanties minimales concernant l'utilisation des fonds par les partenaires ne sont pas réunies. Certes, il est possible de vérifier la véracité de certains investissements (paire de bœufs, charrette...) mais par exemple pour les fonds de crédit, on ne dispose même pas toujours de la liste nominative des bénéficiaires. Ceci expose la CO à :

Des malversations : certains partenaires ont eu des audits financiers demandés ou non par des financeurs, mais d'autres n'ont rien.

Des doubles-financements (voire pluri-) ; cette pratique, observée en temps de paix comme pendant les différentes crises, est facilitée lorsque les bailleurs sont des organisations religieuses. Ainsi un même demande de financement est envoyée à plusieurs organisations par exemple française, allemande, danoise, suisse et canadienne. C'est le pluri-financement d'une même action qui est ainsi visé par les partenaires les moins scrupuleux. Un contrôle financier trop léger ou inexistant encourage de tels partenaires dans leurs pratiques frauduleuses.

Un détournement de la destination des achats : les partenaires renvoient une liste de dépenses, mais par exemple une fois les animaux achetés, il faut avoir un minimum d'éléments sur leur destination finale

Recommandations

L'équipe d'évaluation peut attester du fait que les activités décrites ont été réalisées dans leur ensemble, mais en l'état des systèmes de suivi financier et opérationnel, on ne peut rien dire quant à l'utilisation des fonds conformément à ce qui est décrit dans les rapports, avec les bénéficiaires qui sont annoncés (nombre et catégories socio-professionnelles), ce qui est fort gênant pour une institution de coopération internationale expérimentée, qui plus est co-financée par la coopération française.

Dans une prochaine phase, il est indispensable de :

Demander des justificatifs aux partenaires et/ou de commanditer des audits financiers internes

Demander un état des autres financements : quelles activités sont financées, où et avec quels groupements, par quels financeurs ? Eventuellement proposer un système comptable analytique qui distingue les différentes sources de financement des partenaires.

Demander des listes de bénéficiaires directs avec les noms et lieu d'habitation (pas seulement des listes de groupements), ainsi que des éléments de suivi opérationnels qui puissent être recoupés avec le suivi financier

La confiance ne peut reposer que sur des sentiments personnels. L'un des partenaires du CCFD vient de subir une profonde restructuration avec le licenciement des principaux responsables suite à des malversations. Ceci illustre la nécessité d'une certaine prudence.

322. ...Et en l'absence de missions de suivi administratif et financier, pourtant prévues

Dans la demande de cofinancement, il est écrit que « le CCFD s'engage à mettre en place un dispositif de contrôle, suivi/évaluation » avec notamment 2 missions par an de contrôle et de suivi : « 1 mission, plus spécialement de suivi administratif et financier, 1 mission de suivi technique et opérationnel ». « Ces missions

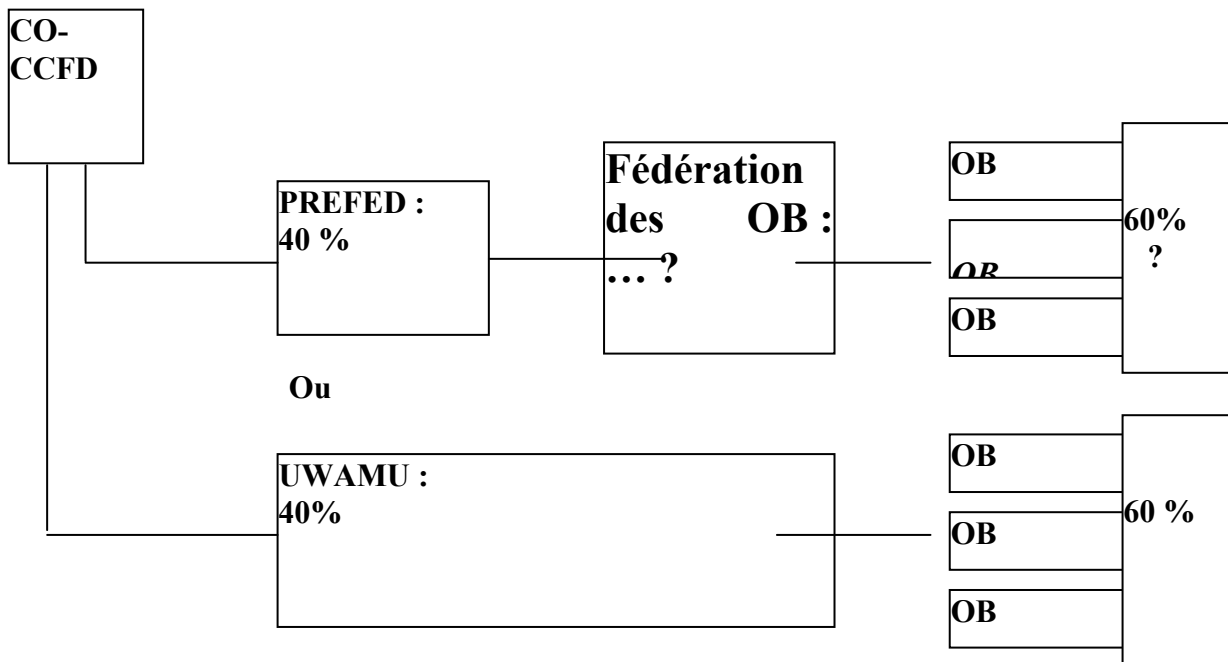
seront définies (termes de référence) programmées en étroite collaboration avec les partenaires africains afin d'en assurer l'efficacité et la participation des bénéficiaires concernés ».

En pratique, toutes les missions ont été faites par le chargé de mission et éventuellement son assistant en fin de projet. Elles sont qualifiées par les partenaires de missions d'appui technique, avec une forte composante « conseil technique ». Aucun termes de références ne semblent avoir été établis : toutes ces missions ont relevé du suivi technique et opérationnel beaucoup plus que du suivi administratif et financier.

33. La répartition des fonds entre l'OB et l'OAIB : un bon système

La clé de répartition fixe (60% dépensés au bénéfice des OB, 40% pour financer le suivi par l'OAIB) nous paraît finalement une bonne chose. Le risque était de voir des OAIB présenter des budgets faramineux indépendamment des besoins des OB de façon à financer leur fonctionnement mais le CCFD a de toute façon cadré les choses avec des montants égaux pour chaque partenaire. Aujourd'hui, ce système de répartition semble bien fonctionner.

Il y a tout de même une ambiguïté pour certaines OB. Au Rwanda et au Kivu existent des OB qui ont une capacité d'absorption et de gestion de financements externes. Dans le système actuel, on a deux cas de figure avec ce type d'OB :



Ce problème va se poser de plus en plus fréquemment, avec l'émergence d'organisations de base capables de discuter directement avec des financeurs. Faut-il les financer directement ? La question est posée par le CCFD dans un rapport intermédiaire. La CO-CCFD doit avoir sa propre politique par rapport à cela. Pour nous les éléments du problème sont les suivants :

Ces inter groupements ou syndicats ont encore absolument besoin d'un accompagnement institutionnel... qui a un coût. Soit on garde le système actuel appliqué par exemple avec le PREFED, soit l'on finance directement ses partenaires actuels avec la même clé de répartition, et PREFED est financé pour apporter un appui institutionnel : c'est un service qui est rémunéré.

Même si ces OB ont une capacité d'absorption directe de fonds, des apports importants présentent deux risques majeurs

Le fait que le financement externe étouffe la dynamique interne, fonctionnarise les choses, pervertisse le système en introduisant des enjeux financiers, crée une distance entre ceux qui gèrent l'OB et leur propre base. Hors de la CO et de longue date, des OB ont été ainsi brisées par des financements externes, expérience dont il faut tirer les leçons.

Le fait que des dynamiques syndicales évoluent vers de simples OAIB de façon à obtenir ces financements et parce qu'il s'agit du modèle qu'elles voient autour d'elles. Ce biais est déjà d'actualité.

Globalement, nous pensons que les choses doivent être raisonnées au cas par cas sur la base des questions suivantes :

L'OAIB apporte-t-elle réellement un service à l'OB en terme de renforcement institutionnel ? L'OAIB limite-t-elle l'OB dans son développement (en l'enfermant dans un rôle et une relation OAIB/OB figée) ou lui apporte-t-elle des ouvertures ? Si l'OAIB appuie réellement l'auto promotion de l'OB, le dispositif appliqué avec PREFED fonctionne bien

L'OB a-t-elle une vision claire de sa mission ? Les responsables paysans élus ont-ils un contrôle effectif sur les permanents (gestion financière et orientation des activités) ? L'OB est-elle capable de faire une demande de financement pour des activités qui relèvent de sa mission plutôt que pour les activités standards d'une OAIB ? Si oui, un financement direct peut être envisagé, après discussion sur l'affectation possible des 40% destinés au suivi.

4. LA GESTION DES RELATIONS DE PARTENARIAT : CENTRALISME ET PERSONNALISATION

41. Centralisme

411. Beaucoup de choses passent par le CCFD :

Le CCFD a entièrement pris en charge la coordination du programme, avec éventuellement des relais par zone comme à Butembo. Ceci représente un travail considérable. Mais ce dispositif a des lacunes :

Tout passe par le CCFD et cela **contribue assez peu à la création de relations horizontales** entre ONGs du Sud. Par exemple la « lettre aux partenaires » s'avère être une lettre d'information adressée par le CCFD aux partenaires, mais n'est pas le support d'échanges d'expériences entre les partenaires. Les responsables des ONGs la reçoivent comme une correspondance qui leur est adressée mais elle n'est pratiquement jamais diffusée parmi le personnel.

Le CCFD n'étant pas présent dans la zone ne peut faire un travail suffisant de **repérage des initiatives émergentes**, de suivi des événements et d'adaptation de ses appuis au contexte. De ce fait, les changements concernant le contexte institutionnel et sécuritaire n'ont pas été suffisamment pris en compte.

Enfin, une grande partie du programme concernant la réponse à des demandes d'appui institutionnel ou technique par la mobilisation de consultants locaux est inapplicable avec ce dispositif, le CCFD étant éloigné autant des demandes que de l'offre d'appui.

Ce centralisme excessif est à la fois une cause et une conséquence d'un manque de valorisation des compétences locales.

412. Et les compétences sous-régionales ?

Les compétences existant dans la sous-région ont été très peu valorisées du fait de ce centralisme excessif mais aussi probablement par manque de confiance. Certains documents et (notamment des compte rendu de réunion) montrent en effet une certaine défiance vis à vis d'organisations locales dont « on ne sait pas si elles sont réellement sérieuses » (à propos de RAFAD, qui a pourtant une compétence reconnue), ou dont il faudrait vérifier l'état civil des membres. Cette défiance ne nous semble pas justifiée et là encore la personnalisation a été excessive : on a fait confiance à ceux que l'on connaissait mais pas aux autres. L'analyse des compétences disponibles dans la sous-région n'a pas été approfondie après l'identification du programme.

Sur ce plan, les orientations du document de projet n'ont pas été respectées. Ce document précise que « le programme appuiera PREFED, IRED et RAFAD en tant qu'organisations de troisième type dans les aides qu'elles sont susceptibles d'apporter, et qu'elles apportent déjà pour certaines, aux ONGs d'appui et aux groupements de base dans l'accompagnement institutionnel, le suivi et le contrôle des activités financières, techniques et de formation ». La mission d'identification propose de confier à ces ONGs des missions relatives à la coordination d'activités de réflexion, d'analyse, de définition de méthodologies ou encore de suivi et de « contrôle du transfert de connaissances, de méthodes ou de moyens matériels et financiers jusqu'aux OB (et à l'occasion jusqu'au niveau des individus) ». Ceci nous semblait pertinent mais n'a pas été fait, seul le PREFED ayant été intégré au dispositif, mais de la même façon que tous les autres partenaires.

La mission d'identification proposait pourtant de façon très explicite le recours à des compétences locales pour chaque axe, qui seraient mobilisées et rémunérées à la prestation :

Des appuis à :			
Réflexion, méthodologie organisation	Formation (technique, gestion, organisation) et appuis techniques	Appuis financiers, crédits	Alphabétisation et promotion féminine
PREFED, IRED	ISAR Rwanda (semences) ARDI Rwanda (Apiculture) CRS Burundi (Formation proprement dite) Lukanga (moulins, turbines) LIDE (pistes et routes) SOCODEFI (pêche)	RAFAD	UWAKI au Nord Kivu

Recommandations

Les compétences existant dans la sous-région n'ont pas été valorisées alors qu'elles avaient été identifiées lors de la mission d'identification. Il est nécessaire de revenir sur un centralisme excessif qui existe autour du CCFD et se fait au dépend de la valorisation des ressources locales, et de la qualité des résultats de la CO.

413. La nécessaire mise en place de relais sous-régionaux, au moins pour une « veille permanente »

L'une des solutions face à cet excès de centralisme passe par la mise en place d'un relais sous-régional, qui n'a pas besoin d'être très structuré et pourrait être :

Soit pris en charge au sein d'une organisation sous-régionale de troisième type
Soit réduit à une personne-contact

Ceci a été envisagé à un moment, à la demande des partenaires, mais ne s'est pas concrétisé. Un tel relais nous semble très important :

Pour développer des relations Sud-Sud, le relais sous-régional ayant alors une fonction de « nœud de réseau »
Pour effectuer une « veille permanente » quant à l'évolution du contexte et des besoins et quant à l'apparition de nouvelles OAIB ou OB qu'il serait important d'appuyer. Dans une période de crise et de changements institutionnels rapides, cette fonction est essentielle.

Pour mettre en relation rapidement les demandes de renforcement institutionnel ou d'appui technique et l'offre sous-régionale en la matière, ce que le CCFD ne peut absolument pas faire à distance.

Pour gérer éventuellement un système d'audits financiers, utile pour la CO (en matière de contrôle) mais aussi pour les partenaires.

Recommandations

Mettre en place un relais sous-régional qui ait une fonction de nœud de réseau, qui repère les dynamiques émergentes les plus intéressantes, qui mette en relation les demandes et les offres d'appui à l'échelle de la sous-région

42. Retour sur la personnalisation :

421. Le cas du réseau mycicole

Le cas du réseau mycicole, même s'il s'agit par ailleurs d'une structure très intéressante, est éloquent à ce niveau. Ce réseau fonctionne en effet depuis 1999, avec des financements très conséquents, mais aucune institutionnalisation. Ceci signifie que :

Les décisions sont prises par des personnes sans aucune collégialité : il y a un responsable du réseau mais pas de conseil d'administration ni de comité de suivi

Le responsable du réseau est en relation avec l'INADES pour la gestion des fonds et il s'adresse au niveau des coordinations par zone à des individus choisis dans des organisations. Dans un cas le choix de la personne s'est fait sans concertation avec les responsables de son institution d'origine. Dans un autre cas, le coordonnateur a été licencié par son organisation mais revendique toujours sa fonction de coordinateur.

Le responsable du réseau est plus en contact avec le CCFD qu'avec la base du réseau, pour la prise de décisions : il s'est du reste présenté lors d'un entretien comme « représentant du programme » ce qui pose un réel problème.

Ceci illustre une personnalisation excessive des choses, que nous avons déjà signalée et qui est d'autant plus dangereuse que la situation est instable.

422. En situation d'instabilité, des risques accrus

Un risque de pertes financières

On a d'abord des risques de pertes financières car le contrôle de l'institution sur son responsable est évidemment inexistant. Or, les défaillances des systèmes juridiques accroissent les risques de ce type. Les relations sont tellement personnalisées que nous avons été surpris de ne trouver pratiquement aucune pièce justificative à l'INADES, concernant le réseau mycicole. On ne trouve que des demandes d'avance de fonds, très conséquentes : les fonds sont débloqués notamment au profit du coordonnateur mais l'utilisation ultérieure des fonds n'est pratiquement jamais renseignée et le solde n'est pas restitué. Ceci est extrêmement dangereux et ne serait pas possible si le réseau disposait d'une institutionnalisation minimale.

Un risque de perte de l'investissement humain

Là encore la personnalisation est trop importante. Le seul coordinateur du réseau a déjà bénéficié d'une formation en Chine et de deux séjours prolongés en France. Un seul autre membre du réseau a fait une formation à l'étranger, mais beaucoup plus courte. C'est dire que l'on concentre excessivement les compétences et que l'on est en train de former un expert international qui n'aura peut-être bientôt plus aucun intérêt à assumer sa fonction de coordonnateur. Mais comme tout repose sur lui, que restera-t-il ?

Recommandations

Poursuivre sans tarder les démarches initiées pour institutionnaliser le réseau mycicole.

5. LA GESTION DE LA CONVENTION D'OBJECTIFS EN FRANCE

5.1 Le dispositif de suivi à distance du CCFD

Sous-estimé dans sa dimension au départ, ce dispositif est d'une importance capitale pour travailler dans des pays où règne l'insécurité. Il s'avère essentiel que le programme dispose d'une capacité de réflexion, d'analyse, de prise de recul et d'action qui ne soit pas à la merci des acteurs du conflit.

Recommandation

Un tel dispositif doit être reconduit en complémentarité avec une coordination décentralisée (voir conclusion), probablement hors de la zone troublée des grands lacs.

Tableau : Appréciation du dispositif de suivi à distance du CCFD

Outils et méthodologies utilisées	Commentaires
Système documentaire 1 dossier par partenaire contenant : la convention standard les courriers	il apparaît difficile, sans un dispositif de suivi sur le terrain (léger mais précis), chez le partenaire ou au cours

les rapports des partenaires précision variable d'un partenaire à l'autre, le volume des échanges montre l'importance du courrier dans la relation CCFD-partenaire <u>Synthèses des échanges courriers</u> (2 à 3 par an) Il s'agit d'un outil mis en place pour faciliter le suivi précisions contenu lettres CCFD : technique, formation technique contenu lettres partenaires : notes et rapports financiers, docs suivi, administration (réseau, dates missions...) lettres aux partenaires	des missions d'appui, de mesurer les réalisations effectives dans le cadre de la convention d'objectifs : Comment rapprocher le texte des lettres, notes, et rapports des réalisations observées lors des visites de terrain ? Rares échanges sur le fonds Quel système documentaire chez les partenaires ? outil d'information intéressant qui demanderait à être plus systématisé (rubriques, expression des partenaires et du CCFD) qui pourrait évoluer vers une « lettre de réseau » des partenaires de la convention
Système de communication CCFD - partenaires Téléphone / télécopie puis de plus en plus courrier électronique en fin de convention missions (partenaires en France, CCFD)	De précaire au départ, surtout au Congo et au Rwanda, le système s'est nettement amélioré notamment grâce à la convention Ces missions (formation, sensibilisation) sont l'occasion d'échanges
Fonctions assurées par le suivi à distance : mise en relation avec des partenaires relai pour des commandes de fournitures et matériel relai recherche de fonds complémentaires	Cette fonction s'avère essentielle pour une intervention dans un pays en conflit.

5.2 Le dispositif de concertation du CCFD avec les services du MAE

Les représentants des deux co-signataires de cette convention d'objectifs ont souligné l'intérêt de la co-gestion, lorsqu'elle fonctionne, la qualité des relations et la richesse des débats entre le ministère et le CCFD.

Très engagé dans la préparation, la formulation et le démarrage de cette convention d'objectifs, le Ministère n'a sans doute pas les moyens d'exercer ensuite son rôle de partenaire de façon régulière. Ainsi, il n'est pas en mesure d'identifier les lacunes du dispositif de suivi opérationnel et financier en cours de programme. En réalité l'essentiel de la charge de gestion de cette convention d'objectifs a reposé sur le CCFD.

Recommandation

Afin de développer une réelle politique de partenariat avec les ONG, le ministère devrait affecter les moyens humains suffisants à la mise en œuvre des nouveaux outils financement qu'il a mis en place.

Tableau : Les relations entre le ministère et le CCFD au cours de la CO

Les étapes	Points forts	Points faibles	Commentaires
<u>1. l'élaboration de la CO CCFD</u> réunions/courriers/téléphones	confiance réciproque préalable (CCFD partenaire de 10 ans) concertation étroite avec MAE	impliquer les partenaires de terrain dès l'identification	au minimum les informer au départ et procéder à une discussion-validation des objectifs de la convention
<u>2. Le contenu du document de la convention</u>	le soin apporté à la préparation donne un ensemble clair et cohérent.	la structure matricielle créée de la complexité (CCFD) être plus précis sur le contenu de la coordination et de la capitalisation (CCFD) inclure le suivi depuis la France dans la ligne missions (CCFD)	Quelle alternative ? la capitalisation est un élément essentiel pour mettre en valeur l'outil convention d'objectifs Comment est perçu le suivi depuis le terrain ?
<u>4. le suivi</u> des échanges fréquents (téléphone, courrier) jusqu'en 1998 les comités de suivi une mission conjointe de terrain	facteur déterminant de la relation de confiance entre le MAE et le CCFD organe de concertation un atout certain qui a été très apprécié	le manque de disponibilité pour maintenir le niveau d'échanges d'informations. systématiser les compte-rendus	le ministère doit mettre en adéquation ses moyens humains avec les exigences en suivi d'une convention d'objectifs cette implication est essentielle pour un suivi efficace de la convention

Tableau : Les relations entre le ministère et le CCFD au cours de la CO (suite)

Les étapes	Points forts	Points faibles	Commentaires
<u>5. les relations CCFD-SCAC</u>	GN a toujours informé le SCAC du Rwanda pendant les périodes de tension.	cette information n'est pas systématique compte tenu du faible montant des dossiers de chaque partenaire, les SCAC peuvent avoir tendance à porter peu d'intérêt aux dossiers ONG	
<u>6. Participation au comité de suivi de l'évaluation</u>	participation au premier comité de suivi de deux cadres du ministère		il est important que les services qui ont participé au comité de suivi s'impliquent jusqu'à l'évaluation.

5.3 L'appréciation de l'outil de co-financement Convention d'objectifs

Le tableau ci-après résume les appréciations recueillies au cours des entretiens avec les personnes ayant géré cette convention au ministère comme au CCFD.

Tableau : l'appréciation de la CO par le ministère et le CCFD

Points positifs	Risques et points faibles	Commentaires
un outil financier souple et	si les réorientations ne sont pas	l'outil lui-même a été très

pratique qui définit le cadre général de l'intervention. Des réorientations sont possibles en fonction de l'évolution du contexte.	consignées par écrit avec précision, le suivi de la CO devient difficile	apprécié par le CCFD. Si le ministère ne s'implique pas, l'outil perd alors de son sens.
travailler en confiance sur une problématique commune à plusieurs pays avec un partenaire expérimenté	défaillance du partenaire difficulté d'adaptation d'une expérience de développement dans un contexte de conflit.	indispensable de ne pas oublier la capitalisation de cette expérience
la participation au suivi de plusieurs services du ministère	une concertation avec les SCAC à améliorer un temps important à consacrer	l'intérêt d'un premier bilan sur cet outil de co-financement
un outil de co-financement	un outil financier qui peut générer des problèmes de trésorerie pour des ONG aux fonds propres limités	pas ce problème pour le CCFD
le ministère a mis en place un financement d'année transitoire à l'issue d'une première convention.	la suite d'une convention d'objectifs présente des risques pour l'ONG	envisager l'après convention avec un transfert de compétence vers les acteurs locaux lorsque le contexte le permet.

5.4 Analyse de la conformité avec les textes de la convention d'objectifs du CCFD

Il n'a pas été possible aux évaluateurs de consulter le document officiel de présentation générale de la convention d'objectifs. Malgré tout, on peut penser au vu du déroulement de celle du CCFD que les procédures de suivi-évaluation n'y étaient pas suffisamment précisées tant sur le plan opérationnel que financier.

L'analyse ci-dessous s'appuie sur un texte (version de travail) demandé à la coordination SUD.

Les éléments de la convention d'Objectifs	CO du CCFD
1. Les Objectifs	oui
partenariat administration - OSI	oui
ASI expérimentée avec qualité d'intervention reconnues	oui
programme pluriannuel	oui
concertation administration - ASI dès la phase initiale	oui
évaluation systématique	non pas de suivi rigoureux oui évaluation à postériori
capitalisation systématique	non
2. Eligibilité	oui
3. Contrôle par l'administration	
mission du bureau de la vie associative	oui
rapports des missions de coopération et ambassades de France	-
entretiens de suivi Bureau vie associative/ ASI consignés par écrit	oui au début
4. Capitalisation	très partielle en rapport aux prévisions
par un partenaire extérieur	expo photo
régulière	non
mise en place au démarrage	non
coûts inclus dans le budget prévisionnel	oui mais réaffectés ensuite

Recommandations

La CO doit insister sur le pilotage par un dispositif de diagnostic-suivi-évaluation permanent effectif, avec des capitalisations programmées en cours de mise en œuvre.

Dans le souci d'améliorer la gestion de cet outil de co-financement, il apparaît important, à l'issue des récentes évaluations de plusieurs conventions d'objectifs, d'effectuer un bilan et d'affiner les caractéristiques. C'est l'occasion pour le Ministère de réévaluer le degré et les formes de son implication dans la co-gestion de ces conventions.

CONCLUSIONS

CONCLUSIONS

EVALUATION

Nous avons observé :

Le programme initial est très pertinent par rapport au contexte,...

1. L'intérêt de la dimension sous-régionale et de la promotion d'échanges transversaux inter-ONGs. Dans un contexte où les crises qui secouent chaque pays sont interdépendantes, les sociétés civiles devraient se rapprocher et agir de concert, dans la mesure du possible. Par ailleurs, les ONGs locales sont soumises à des problèmes relativement similaires (nécessité d'adapter leurs actions au contexte, redéfinir leur rôle, enjeux techniques proches) sur lesquels elles gagneront à échanger et enrichir mutuellement leur expérience.
2. Les objectifs généraux, l'analyse des conditions à réunir et la définition des axes transversaux sont très clairs et pertinents. On relèvera du reste la pertinence de trois éléments annoncés d'emblée : des actions à impact rapide, une programmation souple, un accompagnement institutionnel.
3. Le programme a été défini en cohérence par rapport au contexte de crise grave dans une approche moderne qui prend en compte le « continuum urgence-réhabilitation-développement ».

... et son apport, à ce moment précis, est essentiel pour les partenaires...

4. Les partenaires ont largement souligné l'opportunité du programme, à un moment où beaucoup d'intervenants se retiraient. Le maintien du programme a eu un impact fort en terme de soutien moral aux partenaires, aux personnes comme aux organisations. La permanence de la présence du CCFD, opérateur de développement, au travers des missions régulières, y compris aux moments difficiles de crise aiguë constitue un atout majeur.
5. Ceci nous semble effectivement pertinent d'avoir engagé cette action dans ce contexte de crise. Afin de ne pas contribuer à la normalisation de situations porteuses de violence à plus ou moins long terme (notamment au Rwanda aujourd'hui), il est indispensable d'insister sur le renforcement de la société civile et l'appui aux OAIB, afin qu'elles sachent redéfinir leur rôle et mettre en œuvre des actions visant la construction d'une paix durable.

...Mais cette convention d'objectifs a connu une dérive dans sa mise en œuvre...

Une orientation trop techniciste

6. L'analyse de la mise en œuvre du programme montre un passage de plus en plus prononcé d'un programme visant le renforcement des organisations de la société civile par le soutien à l'économie paysanne, à un programme de transfert de technologies agricoles via des OAIB et des OB.
7. D'emblée, des ONGs dites d'« appui et de service socio-économique » ont été privilégiées dans le choix des partenaires, alors que leur potentiel d'action et de renforcement de la société civile est faible. La réorientation du programme s'est faite ensuite via la façon dont l'offre d'appui a été présentée. Ceci a été fortement ressenti par les partenaires qui perçoivent le CCFD comme « un financeur spécialisé dans l'appui technique ».

Finalement, les actions prévues en terme d'appui et de renforcement institutionnel n'ont pas été réalisées à quelques exceptions près, alors que la mission d'identification avait insisté avec raison sur l'appui au diagnostic des besoins en vue de l'adaptation des actions des OAIB à la situation de crise et aux nouveaux besoins et enjeux qu'elle engendre. La promotion féminine a elle aussi donné lieu à trop peu d'actions spécifiques. Dans l'ensemble, des apports techniques ont été privilégiés, eux-mêmes ciblés sur certains thèmes tels que la culture attelée puis la myciculture en fin de programme.

8. Cette orientation est justifiée dans l'ensemble des rapports par le fait d'agir sur des déterminants économiques de la crise, notamment le problème foncier et la nécessité d'intensifier la production agricole. Cette analyse nous semble partielle : la crise sous-régionale a des déterminants économiques mais aussi des déterminants socio-politiques sur lesquels les concepteurs du programme proposaient d'agir par le renforcement de la société civile, des actions spécifiques d'éducation à la citoyenneté... Le programme initial articulait utilement l'action économique et le renforcement d'OAIB et d'OB potentiellement actives dans la société civile : ces deux dimensions doivent continuer à être combinées.

Des lacunes dans le dispositif de suivi à plusieurs niveaux

9. Il n'y a pas eu de dispositif rigoureux de suivi-évaluation en cours de convention (fiches actions, indicateurs,...). Les seules données disponibles concernant les réalisations des OAIB et des OB sont des rapports narratifs et financiers succincts. En s'appuyant sur une bonne connaissance de la zone et des réalisations des OAIB en général, l'équipe d'évaluation a dû, en multipliant le nombre de visites auprès des OB, et par un travail méthodologique concerté, reconstruire à posteriori l'ensemble de ces fiches et indicateurs.

10. Les procédures de suivi global du programme (comités de suivi en particulier) n'ont pas permis de détecter à temps cette absence de véritable système de suivi-évaluation.

11. Le suivi et le contrôle financier du programme présentent des risques importants. Quelques exemples sont significatifs : dans plusieurs cas, les partenaires fournissent une simple liste de dépenses mais aucune pièce justificative. Nombre d'entre eux n'ont pas envoyé de rapport opérationnel et financier final. Au niveau opérationnel, les bénéficiaires de crédit ne sont pas désignés individuellement (on a seulement le nom des groupements) ce qui pose aussi problème.

... Le cumul de cinq causes principales à l'origine de cette dérive :

Cause n°1 : La Convention d'objectifs : un cadre pas assez précis

12. il n'a pas été possible aux évaluateurs de consulter le document officiel de présentation générale de la convention d'objectifs. Malgré tout, on peut penser au vu du déroulement de celle du CCFD que les procédures de suivi-évaluation n'y étaient pas suffisamment précisées tant sur le plan opérationnel que financier.

Cause n°2 : les difficultés du Ministère à co-gérer la Convention d'objectifs du CCFD

13. Très engagé dans la préparation, la formulation et le démarrage de cette convention d'objectifs, le Ministère n'a sans doute pas les moyens d'exercer ensuite son rôle de partenaire de façon régulière. Ainsi, il n'est pas en mesure d'identifier les lacunes du dispositif de suivi opérationnel et financier en cours de programme. En réalité l'essentiel de la charge de gestion de cette convention d'objectifs a reposé sur le CCFD.

Cause n°3 : Le CCFD a concentré trop de fonctions sur une seule personne...

14. Dans cette situation dont l'évolution n'était pas prévisible au démarrage de la convention, le CCFD a confié la responsabilité de la convention à un chargé de mission et son jeune assistant. La gestion de cette convention

s'est avérée une charge trop lourde pour une si petite équipe face à un programme complexe dans une Afrique des Grands Lacs traversée de crises profondes. Cela s'est traduit par une concentration du pouvoir de décision.

15. Des choix ont été faits indépendamment du document de projet sur lequel se sont engagés les partenaires, tant du point de vue du contenu des actions que de la gestion des lignes budgétaires : des choix de réorientation majeurs, dont certains ont été discutés lors de comités de pilotage, auraient dû faire l'objet d'un débat plus approfondi. Des décisions de réorientation auraient pu être largement justifiées s'il s'agissait de s'adapter à l'évolution du contexte et des besoins, ce qui peut se comprendre en situation de crise. Par ailleurs, les rapports financiers ne donnent pas une idée claire du réalisé effectif notamment car les réaffectations entre lignes budgétaires ne sont pas suffisamment signalées.

Cause n°4 : L'équipe du CCFD ne s'est sans doute pas assez référée à l'expérience des réseaux

16. Par manque de temps, l'équipe Afrique des grands lacs du CCFD n'a pas suffisamment tiré parti de l'expérience des réseaux spécialisés dans l'intervention en situation de crises et de conflits armés. Le CCFD participait pourtant au groupe francophone URD, mais pas au réseau international « Réseau d'aide d'urgence et de réhabilitation » qui capitalise l'expérience et favorise les échanges entre les organisations expérimentées dans ce type de situations.

Cause n°5 : le CCFD aurait dû s'appuyer davantage sur les compétences locales

17. Une solution aurait pu être de déléguer très tôt des décisions ou certaines fonctions à des partenaires locaux qui avaient la capacité et la perspicacité de les assumer. Ce choix a été écarté apparemment pour plusieurs raisons (en voici quelques unes selon les évaluateurs) : le mode d'intervention du CCFD (pas d'antenne locale), la réticence de certains partenaires locaux, le contexte de conflits qui aurait pesé sur un « pouvoir de décision local de la convention », la volonté de limiter les risques de non maîtrise du programme. Il est apparu cependant à l'issue de l'évaluation qu'un tel relais pouvait ne pas être localisé dans la zone de conflits, mais dans un pays tiers sécurisé, tel que le Kenya, proche de la région des grands lacs.

18. Ainsi, l'absence d'un relais sous-régional n'a pas permis de mettre en application ce qui était prévu dans les axes 1 et 2, c'est à dire la réponse à des demandes locales d'appui institutionnel ou technique par la mobilisation de compétences disponibles dans la sous-région. De fait, le CCFD a apporté directement certains appuis techniques, a parfois mobilisé des compétences externes à la sous-région, mais a dans l'ensemble trop peu valorisé les compétences locales. Les ONGs de troisième type identifiées dans le document de projet comme étant capables d'appuyer des OAIB, auraient dû être des relais au moins pour des appuis institutionnels, la mobilisation de compétences locales, le repérage de nouvelles dynamiques émergentes et de nouveaux besoins, la mise en place de systèmes de contrôle financier. Mais elles n'ont été intégrées dans le dispositif que de façon marginale.

19. L'absence de mobilisation de ces compétences locales a largement pesé sur le contenu du programme (difficulté d'écoute des demandes des partenaires et de mise en relation demandes-offres locales d'appui) et sur sa polarisation excessive autour du CCFD qui assume simultanément des fonctions de financement, de conseil, de tête de réseau, fonctions qui sont difficilement compatibles.

Des résultats contrastés

...Un programme assez « décontextualisé » ,...

20. La stratégie visant à privilégier des apports techniques et l'innovation pose des problèmes dans l'adaptation du programme au contexte de crise grave. On retrouve un programme que l'on aurait pu exécuter à l'identique

avant la crise, avec seulement moins de problèmes opérationnels. Les besoins concernant la relance économique (repeuplement animal, restructuration des filières) et sociale (appui à la relance d'activités génératrices de revenu par des personnes sinistrées hors système humanitaire) et surtout le contexte d'insécurité quant aux facteurs de production (insécurité foncière à court terme, pillages, déplacements de population dans le Kivu) semblent très peu pris en compte. De façon générale, il y a un déphasage en terme de temporalité entre les enjeux à court terme mis en avant par une situation de crise et des actions à long terme supposant une stabilité des facteurs de production (Lutte anti-érosive, introduction d'innovations techniques...)

21. Les moyens proposés pour répondre aux objectifs annoncés (notamment le renforcement de la société civile) semblent déphasés : une réponse technique est proposée pour faire face à des enjeux sociaux et économiques spécifiques d'une crise grave. Le renforcement de la société civile aurait supposé l'apport d'appuis institutionnels et surtout le choix de partenaires qui ont un potentiel en tant qu'acteurs de la société civile (ou en tant qu'appui à des OB qui ont ce potentiel), ce qui n'a pas été le cas, le choix ayant porté surtout sur des ONGs dites « de service et d'appui socio-économique »

22. Cette décontextualisation du programme vient tant de l'orientation techniciste retenue par le CCFD que des difficultés rencontrées par de nombreux partenaires pour adapter le contenu de leurs actions au contexte et mettre en cause le rôle qu'ils jouent dans la société : mais le programme ne les a pas spécifiquement appuyés dans cette réflexion, contrairement à ce que l'on pouvait attendre à la lecture du programme initial.

Un appui insuffisamment différencié selon les partenaires,...

23. Les OAIB partenaires sont appuyées de la même façon alors qu'elles n'ont pas les mêmes objectifs (cela va d'ONGs d'appui à l'auto promotion à des mouvements d'éducation des jeunes qui se définissent comme des mouvements d'encadrement), pas les mêmes compétences (certaines sont très expérimentées, d'autres n'avaient jamais mené d'actions de développement), pas la même dynamique (2 partenaires sont l'émanation d'organisations de base). Il a manqué une analyse et une prise en compte de la diversité des OAIB. On retrouve ce défaut d'analyse institutionnelle au niveau des OAIB partenaires, en ce qui concerne les spécificités des OB qu'elles appuient et l'adaptation nécessaire de la forme et du contenu des appuis.

24. L'analyse du rôle de l'Etat apparaît insuffisamment prise en compte, alors que l'Etat continue à jouer un rôle primordial au Burundi et au Rwanda : renforcer des sociétés civiles suppose de bien analyser les marges permises par le rapport entre l'Etat et les acteurs appuyés. Ces marges augmentent au Burundi, avec l'ouverture d'opportunités nouvelles dont il aurait fallu tenir compte.

25. Ce déficit d'intérêt pour les aspects institutionnels se retrouve dans l'action, où des relations beaucoup trop personnalisées viennent fragiliser certains partenariats et où la mise en place du réseau mycicole sous-régional,. Dans ce dernier cas, l'absence de structure associative fragilise de façon excessive ce réseau, car des responsables de fait décident et agissent hors de tout contrôle des partenaires.

26. Ainsi, globalement l'impact en terme de renforcement institutionnel et de renforcement de la société civile est faible par rapport à ce que l'on aurait pu en attendre. L'impact des apports techniques aurait pu lui-même être plus important avec une meilleure prise en compte des spécificités de chaque partenaire, de ses souhaits, et un appui institutionnel spécifique sous forme de diagnostic des besoins et de méthodologie d'appui et de renforcement des OB. Au delà de cette faiblesse générale, on relèvera encore les points suivants :

...mais avec un effet d'apprentissage certain,...

27. Des effets d'apprentissage : des OAIB n'ayant aucune expérience ont appris beaucoup au contact d'autres partenaires du réseau. Le fait de ne pas les avoir suffisamment appuyés du point de vue méthodologique a entraîné des échecs manifestes, avec des coûts importants, mais elles en tirent les leçons et progressent dans leurs approches. L'intérêt des échanges horizontaux est manifeste au-delà de ces seuls effets d'apprentissage, même s'ils n'ont pas été aussi développés qu'ils auraient pu l'être. La dimension sous-régionale trouve ici toute sa pertinence.

...des apports techniques positifs d'ampleur non négligeable,...

28. L'un des impacts importants du programme concerne la diffusion de la myciculture : cette activité est bien adaptée à la situation, s'agissant d'une culture hors-sol avec un cycle productif court. Le réseau mycicole mis en place à partir du programme permet d'unir les efforts de nombreuses OAIB, OB et personnes physiques pour la diffusion de la myciculture dans la sous-région, d'organiser la formation et l'appui au niveau des OB et d'organiser des filières de production et approvisionnement en semences (ce qui semble être un élément clé pour la diffusion de cette culture). Des résultats déjà très intéressants ont été obtenus : si la diffusion en milieu paysan n'est pas encore consolidée et pose quelques problèmes (exigences de stérilisation, disponibilité en substrat...), l'activité intéresse tant les partenaires que les OB.

29. La diffusion du maraîchage a elle aussi donné des résultats très intéressants notamment dans le Nord Kivu où, ces cultures n'étaient parfois pratiquées que dans des zones d'altitude. Dans le cadre de la convention d'objectifs, une extension de ces cultures dans des zones de plus basse altitude a été obtenue, avec un impact important en terme de qualité de la ration alimentaire et de revenus agricoles. Un certain impact est aussi observable en ce qui concerne la diffusion de petits élevages pourvoyeurs de fertilisants organiques.

...Mais aussi plusieurs options à revoir.

30. Ainsi, certains apports techniques ont eu très peu de succès, tels que la culture attelée (malgré les efforts consentis par le programme, elle n'a pas été adoptée en milieu paysan), l'amélioration génétique caprine ou la Lutte Anti-Erosive. On se heurte à une prise en compte insuffisante soit du contexte actuel (insécurité portant sur les facteurs de production, notamment le cheptel et le foncier), soit de caractéristiques générales des systèmes de production locaux (très forte pression foncière, besoin primordial de fumure organique, système d'héritage générateur de parcelles verticales très étroites...) ou encore d'éléments socio-culturels (habitudes alimentaires pour l'élevage caprin...).

31. On constate surtout le frein que constitue une divergence fréquente entre les objectifs de chaque partenaire. Les OB sont souvent amenées à accepter des choses qu'elles savent non-viables de façon à être soutenues. Ce sont des OB qui élèvent collectivement des animaux parce que les OAIB l'exigent tout en sachant les problèmes organisationnels que cela pose. Ce sont des OB qui acceptent des chèvres génétiquement améliorées pour reconstituer une capacité de production de fertilisants organiques mise à mal par la guerre, tout en regrettant que ces chèvres ne soient pas de race locale : on revient ici au problème déjà signalé de décontextualisation du programme et de défaut d'analyse institutionnelle (analyse des objectifs réels de chacun).

32. Du point de vue méthodologique, l'introduction des apports techniques par le biais de formations sous-régionales a porté ses fruits en favorisant des échanges techniques mais aussi méthodologiques entre les partenaires, et en débouchant dans le cas de la myciculture, sur l'émergence d'une structure qui répond bien aux besoins de structuration de la filière et d'organisation de la vulgarisation. Par contre, l'introduction d'innovations dans les « fermes-écoles » de certains partenaires se révèle stérile : ces centres sont aux

antipodes des systèmes de production paysan, n'ont aucun projet pédagogique clair, et sont intéressées par des innovations qui parfois se révèlent inapplicables ou au moins peu opportunes en milieu paysan (cas de la culture attelée).

33. Le crédit n'a pas fait l'objet de réflexions pour la mise au point de dispositifs crédibles. De ce fait, les taux de remboursement sont très faibles et beaucoup de partenaires n'ont pas souhaité nous les communiquer. Ceci prend beaucoup d'importance lorsque l'on sait que la majeure partie des dotations aux activités a été mobilisée auprès des OB sous forme de fonds rotatif. Le CCFD n'a pas réussi à fournir des appuis à ce niveau et n'a pas mobilisé les compétences disponibles dans la sous-région, ce qui est dommageable. Cependant, la mobilisation du RAFAD par certains partenaires a permis la mise en place de dispositifs plus solides.

RECOMMANDATIONS PRINCIPALES

En plus des recommandations figurant dans le rapport (encadrés spécifiques), nous recommandons de :

34. Revenir au programme tel qu'il a été conçu : ce programme était et reste tout à fait pertinent. Ce programme peut servir de référence pour une éventuelle suite, mais il serait nécessaire de réaliser des études complémentaires portant sur les dispositifs de micro-crédit viables dans la sous-région, la promotion féminine, la situation institutionnelle. Enfin, le choix des partenaires devra privilégier leur potentiel d'action dans la société civile (nous proposons un outil d'analyse de ce potentiel)

35. Choisir des partenaires qui se retrouvent autour de visions et objectifs communs, afin que les échanges transversaux soient enrichissants : on s'orientera avant tout vers ce qui est défini comme des ONGs d'auto promotion, des ONGs de troisième type intervenant pour les appuyer, sous forme de prestations de services. Réaliser un diagnostic institutionnel auprès de chaque partenaire en vue d'individualiser l'appui qui lui sera donné, de décider avec lui de la forme et du contenu de cet appui, d'engager avec lui une réflexion sur l'adaptation de ces actions au contexte, son rôle face à la crise et dans la construction de la paix.

36. Centrer le programme sur le renforcement de la société civile et la construction de la paix en affichant une offre d'appui aux partenaires concernant l'action sur l'ensemble des déterminants de la violence que nous avons identifié (composantes socio-politiques structurelles et conjoncturelles, composantes socio-économiques structurelles et conjoncturelles) : sur cette base, on laissera les partenaires faire leurs propres choix pourvu que les actions proposées rejoignent les objectifs ci-dessus définis.

37. Du point de vue des actions de développement économique, il est indispensable d'insister sur l'appui à la structuration du monde rural : développer des structures visant à pallier les insuffisances et l'instabilité des filières (problème actuel majeur pour toute activité productive utilisatrice d'intrants et/ou destinée à la vente), visant à répondre aux besoins de caisses locales de prévoyance et/ou d'épargne et de crédit mutuel, visant à répondre aux besoins de représentation du monde paysan face aux autorités et à la prévalence d'une minorité urbaine. La structuration endogène du monde rural représente aujourd'hui un enjeu majeur face au contexte de crise.

38. Du point de vue de la diffusion de technologies, l'action concernant la myciculture doit être poursuivie, mais en veillant à une institutionnalisation suffisante du réseau, à un partage de l'acquisition de compétences afin de consolider cette dynamique. L'action portant sur la traction attelée doit être abandonnée au vu de ses résultats minimes et des difficultés de diffusion en milieu paysan. Enfin, chaque innovation devrait faire l'objet d'une évaluation rigoureuse portant sur sa cohérence avec les besoins prioritaires, avec le contexte socio-politique et les éléments spécifiques liés à la situation de chaque zone, avec les systèmes agraires locaux. La fiche innovation que nous proposons peut servir de référence.

39. Toute politique d'introduction d'innovation devrait se faire en concertation étroite avec les partenaires et à l'écoute de leurs préoccupations et appréciations. Il est nécessaire de rechercher une convergence avec les préoccupations de chaque partenaire ce qui suppose d'éviter toute systématisation. Le système de diffusion via des centres de démonstration qui sont aux antipodes des systèmes de production paysan doit être abandonné au profit de dispositifs de recherche action en milieu paysan, puis de formation et d'échange, toujours en milieu paysan. Là encore, des compétences sous-régionales doivent être valorisées, certains partenaires ayant une expérience de dispositifs de ce type.

40. Décentraliser la coordination du programme. Les compétences existant dans la sous-région devraient être mobilisées et valorisées à travers un ou des relais locaux opérationnels (personne-contact, ONGs de troisième type,...) dont les modalités restent à définir en accord avec les partenaires de la convention. Il est important de mettre au point une répartition des fonctions qui optimise la mise en œuvre et le suivi de la convention d'objectifs.

41. Exploiter la dimension sous-régionale du programme pour stimuler une réflexion commune des partenaires sur l'adaptation de leurs actions au contexte de crise et leur évolution vers un nouveau rôle leur donnant une place réelle dans la construction de la paix (et leur permettant de ne pas contribuer à la normalisation en cours de situations porteuses de violence). Nous rappelons qu'il y a là un enjeu majeur, qui avait été entrevu par la mission d'identification sans que cela ne se soit traduit par des actions spécifiques : cet enjeu est plus que jamais d'actualité.

42. Les modalités de suivi et de coopération mises en place dans cette opération par le CCFD doivent être profondément revues. Actuellement, il nous a semblé que le CCFD n'était pas suffisamment à l'écoute de ses partenaires, de leurs préoccupations et initiatives propres : le cumul de fonctions de financeur, de tête de réseau et d'appui-conseil pèse en outre sur la libre-expression des partenaires. Les relations sont trop personnalisées et ne sont pas « cadrées » par des instances de décision collégiales. Enfin, aucun système de suivi-évaluation n'a été mis en place. Cette faiblesse se reflète dans les rapports intermédiaires et finaux où l'on continue souvent à parler de ce « qu'il faut faire », plus que de ce que l'on a fait et des impacts observés.

43. Le CCFD doit mettre en place un système donnant plus de garanties du point de vue financier, qui reposera sur la collecte des pièces justificatives par les partenaires et la réalisation ou la demande d'audits périodiques. Il doit être plus rigoureux dans le suivi budgétaire et dans l'évaluation du prévu-réalisé dans les rapports financiers. Ceci peut être fait tout en gardant une souplesse budgétaire nécessaire en situation de crise. Enfin, les fonctions de suivi financier et de suivi-appui opérationnel doivent évidemment être à la charge de personnes différentes.

44. L'identification du programme, son montage financier et son suivi opérationnels doivent être articulés. Le CCFD doit veiller à ce qu'il y ait une continuité et surtout pas une succession d'exécutants différents indépendants les uns des autres. D'une part, des instances de suivi collégiales doivent être mises en place au sein du CCFD, comme entre les partenaires de la convention.

45. Dans le souci d'améliorer la gestion de cet outil de co-financement, il apparaît important, à l'issue des récentes évaluations de plusieurs conventions d'objectifs, d'effectuer un bilan et d'affiner les caractéristiques. C'est l'occasion pour le Ministère de réévaluer le degré et les formes de son implication dans la co-gestion de ces conventions.

ANNEXES

SOMMAIRE DES ANNEXES

Annexe n°1 : Déroulement de la mission.

Emploi du temps de l'équipe d'évaluation sur le terrain

Annexe n°2 : Canevas pour la collecte de données

- **Fiche n°1 : canevas pour la collecte d'informations sur les situations nationales**

- **Fiche n°2 : Guide d'entretien auprès des partenaires**

Annexe n°3 : Cadre logique du programme

Annexe n°4 : Note sur les changements de situation institutionnelle au Burundi

Annexe n°5 : Grille d'analyse institutionnelle : un exemple

ANNEXE n°1 : DEROULEMENT DE LA MISSION DE TERRAIN

Date	Jean-Eudes BEURET	Alexis PEZI	Jean-Marie KATIKATI
08/09	Rencontre G.Nouvellon, N.Verckhem et A.MaluMalu (UCG) au CCFD		
12/09	Départ pour Bujumbura	Bibliographie à Bujumbura	
13/09	- Discussion sur le document de projet et le canevas d'enquête. Préparation du programme de l'évaluation. - Entretien avec l'équipe de l'INADES puis avec le commissaire chargé du développement, de l'ASB		
14/09	Visites terrain INADES Burundi et Association des Scouts du Burundi, dans les provinces de Kayanza et Ngozi		
15/09			
16/09	- Retour du terrain. - Entretien à l'INADES au sujet du réseau mycicole. - Rédaction du canevas d'enquête définitif	Visite à Uvira : UWAMU	Voyage vers Goma
17/09	- Suite du travail bibliographique - Entretien avec le Commissaire Général de l'ASB		
18/09	Visite de terrain à Bururi, au COPED		
19/09			
20/09	Voyage Bujumbura-Paris		
22/09			Visite de terrain CODEZ à Rutshuru
23/09			Visite de terrain CODEZ à Bunagana et Jomba
24/09		Voyage vers Bukavu	Retour à Goma
25/09		Visite terrain ADI-KIVU	
26/09		Visite terrain ADI-KIVU	

Date	Jean-Eudes BEURET	Alexis PEZI	Jean-Marie KATIKATI
02/10	Comité de pilotage de l'évaluation à Paris, au F3E	Arrivée à Kigali, recherche de documentation Rwanda	
03/10	Travail à Rennes sur une bibliographique technique	Visite ASR	
04/10	Départ pour Kigali	Entretien et visites avec Haguruka	
05/10	Entretien avec PREFED		Voyage vers Butembo
06/10	Entretien et visite de terrain avec ARDI	Entretien avec ARDI et visite de terrain avec l'ASR et la coordination du réseau mycicole	Entretiens au « pool de Butembo »
07/10	Entretien et visite de terrain avec la JOC Kigali		Voyage vers Kirumba Visites de terrain : OB appuyées par CACUDEKI, OB appuyées par UWAKI
08/10	Entretiens avec ACORD (coordination sous-régionale)		Visites de terrain - CACUDEKI - LIDE
09/10	Visite de terrain avec le PREFED en préfecture de Gitarama. Visites avec Humura et Ingabo	Visites de terrain avec Haguruka, à Kigali	Visites de terrain - UCG - UWAKI - COTEDER
10/10	Voyage Kigali Bujumbura et début de la rédaction du rapport		Entretiens avec les OAIB à Butembo : COTEDER, UWAKI, LIDE et SEIPI
11/10	Visite de terrain avec UWAMU, à Uvira (Sud Kivu)		Entretien avec l'UCG et la coordination
12/10	Collecte données situation nationale Burundi		Transfert vers Goma, puis Bujumbura
13/10	Traitement des enquêtes de terrain		
14/10			
15/10			
16/10	Entretien à l'INADES réseau mycicole	Traitement des enquêtes de terrain et rédaction	
17/10	Rédaction conjointe		
18/10	Départ de Bujumbura	Rédaction du rapport	
19/10			
20/10	Restitution au CCFD, à Paris	Suite de la rédaction...	

ANNEXE n°2 / Fiche n°1 :

Canevas de collecte d'informations : fiche n°1

Analyse du contexte et des besoins par zone (Burundi, Rwanda, Nord-Kivu, Sud Kivu).

1. Situation politique

- 11. Aux sources des crises actuelles : historique rapide depuis 1990 (événements majeurs)
- 12. Situation politique actuelle
- 13. Contraintes principales liées à la situation de crise pour les actions de développement

2. Situation socio-économique

- 21. Quelques indicateurs socio-économiques caractérisant la situation durant la période d'exécution du programme (données Banque mondiale, PNUD, gouvernement...)
- 22. La situation humanitaire : population sous dépendance du système d'aide
- 23. Les principaux problèmes socio-économiques à l'échelle globale
- 24. Quels sont les principaux problèmes rencontrés par les population bénéficiaires à l'échelle locale
- 25. Quels enjeux pour la coopération ?

3. Situation institutionnelle

- 31. L'Etat et le rapport entre l'Etat et la société civile : quelle marge d'expression et d'action ? Quelle évolution de ce rapport durant la période d'exécution du projet
- 32. Les OAIB : description du paysage des OAIB et de son évolution durant le période d'exécution du programme. Que peut-on en dire succinctement en terme de capacité, légitimité, stratégies, offre d'appui aux IB ?
- 33. L'appui aux OAIB par des acteurs du Nord : caractériser l'offre d'appui en termes quantitatifs et qualitatifs
- 34. Qu'est-ce qui a évolué dans les relations entre tous ces acteurs et qui résulte de la crise ?

4. Commentaires généraux :

Quels éléments-clés faire ressortir, concernant les actions d'appui au développement ?

5. Première évaluation de la pertinence du programme CCFD

Les objectifs sont-ils adaptés au contexte tel que l'on vient de le décrire, aux enjeux majeurs identifiés ?
Les moyens mis en œuvre sont-ils pertinent compte tenu des informations ci-dessus fournies ?
Les partenaires retenus sont-ils « les bons » ?

ANNEXE n°2 / Fiche n°2 :

Canevas de collecte d'informations : fiche OAIB

GUIDE DE COLLECTE D'INFORMATION AUPRES DE CHAQUE OAIB

1. Identification de l'OAIB et de ses actions

11. Identification de l'OAIB : Nom :

Quels objectifs en tant qu'organisation ?

Zone géographique cible :

Volume d'activité (approximativement) :

	1997	1998	1999
Budget total			
Nb. d'employés à temps plein			
Nb. d'OB. touchées			
Nb. de financeurs			

Liens structurels puis opérationnels avec les OB :

Implication des OB dans :	Oui /Non	Précisions
La création de l'OAIB		
Les organes : AG ? CA ?		
L'élaboration du plan opérationnel		
L'évaluation de l'OAIB (ensemble des actions)		
Les OB sont-elles...	Cocher	Précisions
Créées par l'OAIB		
Suscitées par l'OAIB		
Appuyées à leur demande		
Y-a-t-il un lien contractuel entre l'OB		Lequel :

et l'OAIB ?		
-------------	--	--

12. Modalités d'intervention auprès des IB (description rapide)

Pour les actions financées par le CCFD

-

-

Pour d'autres actions

-

-

-

13. Interactions avec d'autres OAIB dans les actions CO/CCFD : avec qui ? Pour quoi ?

Interactions positives = synergies	Interactions négatives : incohérences, concurrences

--	--

14. Evolutions stratégiques : y-a-t-il eu des évolutions dans la stratégie de l’OAIB entre 1996 et 2000 ?
Lesquelles ?

15. Commentaires de l’évaluateur :

2. Evaluation en terme d'INTERVENTION D'APPUI AU DEVELOPPEMENT : évaluation des actions de l'OAIB appuyées par le programme CO/CCFD

21. Le processus d'identification des actions :

Qui a identifié les actions soumises au CCFD ? Comment ? Quelle a été l'influence du CCFD à ce niveau ?

Idées propres à l'OAIB	Suggestions CCFD
Documents produits par l'OAIB pour le CCFD pour appuyer une demande de financement (nature, qualité)	Modalités de réponse du CCFD (voir les étapes du processus de discussion / négociation)

Précisions et commentaires :

22. Identification des OB / types d'OB appuyées : cf. tableau à remplir par l'OAIB

23. Bénéficiaires :

Nombre d'OB partenaires	Tot. bénéficiaires directs (OB) (par catégorie éventuellement)	Quels types de bénéficiaires indirects ?	Evaluation qualitative de la couverture des besoins dans la zone d'action

--	--	--	--

24. Fiche par groupe de base rencontré : (cf. ci-après : fiche action par OB rencontrée)

FICHE-ACTION PAR OB rencontrée : Nom de l'OB :

Objectif de l'action : lequel ? Est-il clairement défini ?	
Structure et type d'OB, nombre de membres	
Qu'est-ce que le programme a financé ? Crédit ou dons ?	
Quels autres appuis apportés à l'OB par l'OAIB ?	
L'OB reçoit-elle des appuis d'autres OAIB ? Lesquelles ?	

Indicateurs d'évaluation :

Comparaison prévu / réalisé	
Écarts entre prévu et réalisé	
Explication des écarts	
Explication/	

éventuels problèmes de remboursement de crédit	
Pertinence de l'action	
L'action répond-elle à un réel besoin ? Est-il prioritaire pour les membres / pour la zone ?	
Factibilité et risques est-ce réalisable dans les conditions actuelles (sécurité, filières amont-aval..) ? Atouts, obstacles Quels sont les risques ?	
La rentabilité économique a-t-elle été évaluée ? Quels résultats ?	
Cohérence / synergies avec les actions d'autres	

intervenants ?	
Qualification des impacts directs et indirects (analyse de l'évaluateur)	
Effets écono- miques Puis Effets sociaux	
Effets d'apprentissage	
Auto-évaluation par les bénéficiaires	
Points positifs (+) Points négatifs (-)	
L'accompagnement de l'IB par l'OAIB : évaluation	

par l'OB	
----------	--

Commentaires de l'évaluateur

25. Auto-évaluation / évaluation des partenaires / évaluation globale externe

	Selon les agents de l'OAIB	Selon les OB rencontrées	Commentaires de l'évaluateur
Evaluation globale des actions menées par les OB avec l'appui de l'OAIB			
Evaluation de l'appui offert par l'OAIB			
Recommandations et propositions			

--	--	--	--

Fiche à remplir par l'OAIB : liste des OB appuyées pendant la durée de la convention d'objectif (demandé par le CCFD en décembre 1999)

Nom et qualificatif * de chaque OB	Nb. membres et Catégories (sexe, socio-prof.)	Appui : année début / année fin	Objectif de l'OB	Activités réalisées par l'OB, financement octroyé par l'OAIB (préciser crédit ou dons)	Situation de difficulté

*(groupement, coopérative, ASBL, syndicat... ?)

26. Analyse spécifique : le crédit (s'il y a lieu)

Durée des crédits (min. / maxi)	
Montants (min. / maxi)	
Ciblage (qu'est-ce qui fait l'objet de crédits, de dons, quels bénéficiaires)	
Collaborations avec des organisations spécialisées : lesquelles ?	
Quel système de garanties ?	
% de crédits où il y a des retards de remboursement	
Taux de remboursement moyen (remboursé / échu)	
Motifs de non-remboursement (par ordre de fréquence)	
Ressentez-vous des difficultés dans ce domaine ?	
Le CCFD vous a-t-il aidé ?	
Souhaitez-vous un appui spécialisé ?	

27. Analyse spécifique : la diffusion des innovation introduites (s'il y a lieu)

Innovation	Adoption par des OB ? Quel type ?	A-t-elle été adoptée par des paysans, chez eux ?	Quels freins à la diffusion ?

Evaluation de la pertinence des apports techniques : commentaires des acteurs rencontrés et éléments d'analyse

	Traction attelée	Amélioration gé
Réponse à un besoin prioritaire ?		
Eléments d'appréciation de la rentabilité effective de l'action Quels risques ?		
Cohérence entre l'innovation et le milieu : - systèmes de production paysans, - contexte socio-politique d'introduction		
Quels atouts / obstacles		

28. Analyse spécifique : la promotion féminine (s'il y a lieu)

Pour l'alphabétisation, voir en particulier CACUDEKI et COTEDER. Quelles compétences, méthodologie ont ces organisations (à comparer avec des organisations spécialisées). Quel impact : stabilité des personnes alphabétisées, devenir de ces personnes, émergence d'initiatives de base suite à l'alphabétisation (lesquelles ?)

Voir les autres modalités d'intervention auprès des femmes avec PREFED, HUMURA, UWAKI et UWAMU . Evaluation des impacts en terme de développement et analyse du devenir des revenus dégagés, dans la cellule familiale.

3. EVALUATION EN TERME DE RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL :

31. Evolution des capacités d'action de l'OAIB pour le développement

Au moment où vous avez commencé le partenariat avec le CCFD, vous aviez quelles lacunes ? Où en êtes-vous aujourd'hui ? Lacunes en terme de diagnostic pour l'action, formulation d'action, exécution, gestion financière et opérationnelle, suivi-évaluation, exécution d'actions spécifiques (dispositifs de crédit, actions « femmes », etc...). Quelles compétences nouvelles ont été acquises grâce au programme ?

Commentaires de l'évaluateur

32. Evolution des capacités d'action de l'OAIB face à la problématique de la paix, sur le terrain

Avez-vous acquis des capacités pour favoriser la résolution de conflits et favoriser la cohabitation pacifique, adapter les actions au contexte socio-politique. Quelles évolutions résultent du programme CCFD ?

Commentaires de l'évaluateur

33. Actions de l'OAIB en tant qu'acteur de la société civile	
Quelles actions visent à agir sur les éléments négatifs du contexte socio-politique. Quelles actions et capacités d'expression en tant qu'acteur de la société civile ? Quelles évolutions résultent du programme CCFD ?	<i>Commentaires de l'évaluateur</i>
34. Perception de l'OAIB par des acteurs locaux (autorités locales, intervenants...) (éléments recueillis par l'évaluateur)	
35. Evolution des capacités des OB appuyées et émergence de leaders	
Qu'observez-vous comme évolutions en terme de capacités des OB appuyées : devenir des OB (combien ont disparues, sont fragiles, sont consolidées), quelles capacités acquises/perdues, quelles capacités d'action en tant qu'acteur de la société civile, quelle émergence de leaders ? Quelles évolutions résultent du programme CCFD ?	<i>Commentaires de l'évaluateur</i>

--	--

36. Rapport OAIB / OB (analyse de l'évaluateur)

Quelles évolutions dans l'approche de l'OAIB (descendante, participative, appui à l'autopromotion) ? dans la relation avec les OB ?
Quelles évolutions résultent du programme CCFD ?

--

37. Autres évolutions en terme de renforcement institutionnel de l'OAIB

Capacité de mobiliser les ressources humaines, matérielles et financières. Degré d'autonomie financière et institutionnelle
Quel niveau d'autonomie de l'OAIB dans une perspective d'appui durable aux OB de la région?

--

Autres commentaires de l'évaluateur

38. Evaluation directe des apports du CCFD en terme de renforcement institutionnel

Finalement, (surtout si cela n'est pas ressorti précédemment), on fera ressortir **les résultats directs des apports du programme** :

Actions CCFD		Effets en terme de capacités techniques	Effets en terme de renforcement institutionnel
Formations			
Accompagnement CCFD (Missions, communication, contacts...)			
Echanges transversaux inter-OAIB			
Financement (quelle place du financement reçu par rapport à d'autres sources de financement, quelle pertinence des modalités de financement, quelle recherche de synergie avec d'autres financements...)			

39. Quelle image les OAIB ont-elles du CCFD en tant que partenaire ?

Quelle perception du CCFD par l'OAIB ? (financier, appui, partenaire...) Quelle perception du CCFD par les OB rencontrées ? Quelle appréciation de la relation OB/OAIB/CCFD ?
Appréciation générale du dispositif d'appui

4. DISCUSSION LIBRE

Qu'est-ce que les acteurs rencontrés tiennent à nous dire ? (retranscrire des citations d'acteurs)

5. COMMENTAIRES GENERAUX :

Eléments importants pour l'évaluation générale CO/CCFD

	Traction attelée	Races animales
Réponse à un besoin prioritaire ?		
Degré de diffusion (sur des centres et vers la population)		
Eléments d'appréciation de la rentabilité effective de l'action		
Evaluation des risques		
Cohérence entre l'innovation et les systèmes de production		
Cohérence entre l'innovation et le contexte socio-Politique		
Quels freins à l'introduction ? Quelle factibilité ?		

--	--	--

5. Evaluation METHODOLOGIQUE

51. Le crédit (dispositifs, ciblage...)

Quel ciblage des crédits : activités, bénéficiaires, Fonds de Roulement ou investissements, quels appuis au montage des projets par les OB, quels dispositifs (participation préalable, fonds de garantie, caution solidaire, taux d'intérêt, mode de réemploi des fonds rotatifs. Quels taux de remboursement, quelles causes de non-remboursement. Impact en terme d'accumulation. Quelles capacités initiales et finales des OAIB dans le domaine du micro-crédit ?

52. La promotion féminine (objectifs, stratégie...)

53. La vulgarisation et la diffusion à partir des centres pilotes

ANNEXE n°3 : Cadre logique du programme

ANNEXE n°4 : Note sur l'évolution de la société civile au Burundi

(Extrait du rapport d'évaluation de l'OAP, avril 2000)

Développement de la société civile urbaine et pauvreté de la société civile rurale : les enjeux et les pistes à approfondir

Terminons en précisant ce qui nous paraît être un enjeu majeur pour l'autopromotion au Burundi : l'émergence d'une société civile rurale capable d'exister tant face à l'Etat que face à la société civile urbaine.

En effet, les contacts que nous avons eu durant cette mission nous ont permis de constater un profond changement dans la société burundaise. Au début des années 1990, la société civile était quasi-inexistante, hormis des cas isolés tels que les ligues des droits de l'homme Iteka et Sonera. En avril 1992, la loi sur les ASBL a ouvert une porte que certains ont ouvert sans objectifs très clairs. En 1994-95, la faillite de l'Etat de droit a fait cruellement sentir la nécessité d'appuyer l'émergence d'une société civile. Dès lors, de nombreux organismes de coopération ont affiché une offre d'appui qui a suscité des vocations. Mais là encore, les objectifs n'étaient pas toujours clairs et l'on trouvait des structures très disparates dans les ASBL émergentes, ce qui a fait dire à certains qu'il s'agissait d'Associations Lucratives Sans But... En réalité, l'appui a été donné au compte goutte, les ASBL mal ficelées n'ont pas reçu d'appui et celles qui avaient un but lucratif ont vite baissé les bras : un tri s'est fait, ce qui permet de trouver aujourd'hui des ASBL qui ont des bases plus saines qu'auparavant. Parallèlement, la paralysie de l'Etat puis la paupérisation croissante des fonctionnaires ont amené ces derniers à se regrouper en syndicats pour défendre leurs intérêts et à abandonner l'idée d'un état-providence capable de leur garantir emploi et carrière, ce qui suscite des initiatives privées. Le résultat actuellement observable est :

- Le renforcement d'ASBL urbaines à la suite de leaders tels que la ligue ITEKA, le CAFOB (Collectif d'Associations Féminines), et quelques ASBL devenues conséquentes telles que la SWAA, l'ANSS et la FVS dans le domaine du SIDA, ou encore JAMA pour le soutien aux familles défavorisées
- Le développement d'une société civile urbaine, essentiellement basée à Bujumbura, comptant des ASBL, des syndicats, des réseaux. Ces entités ont acquis un certain rôle de contrepouvoir. Une vingtaine d'associations ont par exemple réussi à faire reculer l'Etat lorsqu'il a voulu changer la loi sur les ASBL. L'émergence récente d'un observatoire de l'action gouvernementale, dont l'objectif est l'évaluation des politiques publiques, puis la présentation publique des résultats, en apporte une illustration.
- L'émergence d'initiatives privées visant à pallier les défaillances de l'Etat et, pour des intellectuels, à faire quelque chose dans leur province ou commune d'appartenance. Au-delà des multiples associations de ressortissants, plus ou moins intéressantes, on observe le lancement d'une université privée à Ngozi et d'une société de financement qui affichent des objectifs de développement et de lien avec la population.

Ceci est très intéressant, mais on ne peut que constater que le monde rural n'est pas « monté dans le train ». Ces dynamiques restent extrêmement polarisées à Bujumbura (à l'exception de quelques centres urbains), et dominées par des intellectuels qui gardent en général un complexe de supériorité écrasant vis à vis du monde paysan. Et lorsque l'on demande aux paysans du collectifs d'associations de Kanyosha quels sont leurs moyens d'expression lorsqu'ils ont quelque chose à revendiquer, la réponse est sans appel : « le silence ».

Dès lors, un enjeu essentiel pour l'avenir est d'appuyer l'émergence d'une société civile rurale, de mouvements paysans. Ceci est essentiel pour que le monde paysan puisse exister tant vis à vis des autorités publiques que vis à vis du monde urbain et des intellectuels en général.

Annexe n°5 : Référence de grille d'analyse institutionnelle d'une OAIB (Jean-Eudes BEURET, rapport d'évaluation de l'OAP, avril 2000)

Fonction n°1 : IDENTIFICATION et PROPOSITION d'actions pertinentes

Sous-fonctions : quelles capacités pour être autonome ?	Degré d'autonomie (%)	Evaluation et recommandations
Diagnostic participatif concernant les besoins / les objectifs		
Diagnostic institutionnel concernant les partenaires		
Conception d'actions dans le cadre du programme actuel		
Conception d'actions dans le domaine spécifique du micro-crédit		
Identification complète d'un projet hors du cadre actuel		

Fonction n°2 : Captation de FINANCEMENT

Sous-fonctions : quelles capacités pour être autonome ?	Degré d'autonomie	Evaluation et recommandations
Formulation d'un projet sous le format « demande de financement »		
Négociation avec des financeurs		
Elaboration de rapports financiers spécifiques par financeur		
Auto-financement possible en cas de rupture de financement		

Fonction n°3 : EXECUTION des actions, GESTION opérationnelle et financière, SUIVI-EVALUATION

Sous-fonctions : quelles capacités pour être autonome ?	Degré d'autonomie	Evaluation et recommandations
Programmation des actions		
Gestion opérationnelle		
Gestion de l'articulation entre urgence et développement		
Analyse économique et financière des projets locaux, ingénierie financière		
Gestion des ressources humaines		
Gestion des ressources financières , pilotage budgétaire		
Elaboration des rapports d'activité		
Suivi-évaluation des actions		
Pilotage de l'action en cours de réalisation		

Fonction n°4 : POSITIONNEMENT vis à vis des partenaires et dans la société

Sous-fonctions : quelles capacités pour être autonome ?	Degré d'autonomie	Evaluation et recommandations
Définition claire des objectifs propres de l'OAIB		
Capacité à se positionner clairement vis à vis des partenaires locaux		
Capacité à se positionner vis à vis de partenaires externes		
Force de proposition pour la société locale et nationale		
Capitalisation : force de proposition pour le système d'appui au développement		

Evaluation générale

