

EVALUATION DE LA CONVENTION D'OBJECTIFS MAE – EAU VIVE : RENFORCER LE MARCHÉ DU DÉVELOPPEMENT VILLAGEOIS AU SAHEL (BURKINA FASO, MALI, SENEGAL) 1996-1998, D. THIEBA, D. NEU, JUIN 2000.

SYNTHESE

1. Le Bilan

1.1 Les résultats et l'impact

Le Bilan Quantitatif : Les actions menées avec les communautés ont mobilisé des crédits supérieurs aux prévisions à la différence des deux autres volets prévus par la convention d'objectif.

Globalement, Le volume des réalisations de la convention d'objectifs correspond aux prévisions. Les opérations conduites avec « les maîtres d'ouvrage villageois » partenaires d'EAU VIVE ont mobilisé plus de crédit que prévu. Mais les deux autres volets, l'appui aux opérateurs et les actions de capitalisation, n'ont pas connu les développements attendus. Le tableau ci-dessous souligne ces écarts entre prévision budgétaires (en Francs français) et réalisation.

Les différents volets	Prévision	Réalisation	R/P
Actions des communautés	12 060 000	14 190 968	118%
Actions d'appui aux opérateurs	1 980 000	426 173	22%
Evaluation interne, capitalisation diffusion	350 000	209 174	60%
Total (hors frais de gestion et imprévus)	14 390 000	14 826 321	103%
Total	16 049 000	16 307 868	102%

L'idée de développer ces deux volets apparaît a posteriori effectivement pertinente : L'appui aux opérateurs est un complément logique de l'appui aux maîtres d'ouvrage selon l'objectif d'améliorer le fonctionnement du « marché du développement villageois ». La stratégie d'intervention d'Eau Vive présente bien des traits originaux qui mériteraient capitalisation.

Mais ces deux volets auraient mérité une conception plus élaborée que celle qui apparaît dans les documents de la convention d'objectif. Cette conception aurait peut-être confirmé les impressions de la mission d'évaluation : L'appui aux opérateurs entraînerait Eau Vive vers un nouveau métier. Il l'aurait amené à se disperser, alors qu'elle n'avait pas peut-être pas encore mesuré, en 1996, les conséquences du changement de stratégie qu'elle avait décidé en 1992-93. Pour cette même raison l'objectif de capitaliser venait peut-être un peu tôt. Il aurait demandé un plus fort volontarisme compte tenu de la « culture » de l'Ong, caractérisée, entre autre par un pragmatisme tendu vers des réalisations concrètes.

L'Ong doit-elle se réatteler à ces deux volets ? La question fait partie, selon nous, des choix stratégiques auxquels elle est confrontée au terme de l'évaluation de cette première convention d'objectif.

Cette évaluation s'est donc centré pour l'essentiel sur trois questions : la qualité des réalisations conduites avec les maîtres d'ouvrages villageois ou inter villageois, l'évolution des capacités de ces maîtres d'ouvrage, la pertinence et la cohérence de la stratégie de l'Ong vis à vis de ces partenaires.

Des réalisations de qualités, surtout quand elles ne s'éloignent pas trop des « métiers » traditionnels de l'Ong.

Pour l'essentiel, au Burkina, Eau Vives et ses partenaires, dans le cadre de la convention d'objectif on fait...

- Creuser, aménager et équiper des forages
- Construire et équiper des bâtiments destinés à abriter des services publics (école, centre de santé)
- Construire et équiper des bâtiments à usage collectif (salle polyvalente, centre d'alphabétisation)
- Mener des opérations de luttes anti-érosives
- Réaliser des projets économiques à vocation environnementale (reboisement) ou sociale (les banques de céréales)
- Investir pour des activités collectives génératrices de revenus

Globalement ces opérations sont conduites avec professionnalisme.

Mais leurs résultats sont d'autant plus satisfaisants que les réalisations physiques interviennent dans le domaine de compétence initiale de l'Ong (hydraulique villageoise et bâtiments, 75% des crédits mobilisés). Leur impact est d'autant plus garanti qu'il s'agit du premier métier d'Eau Vive (l'accès à l'eau potable) et de bâtiments destinés à des services publics (école, santé). Ensemble ils correspondent à 86% des réalisations de la convention d'objectif.

En dehors des opérations de luttes anti-érosives, les résultats sont moins systématiquement probants dès qu'il s'agit de réalisations d'un autre type. L'impact est plus aléatoire quand l'usage des investissements réalisés demandent plus d'initiatives aux maîtres d'ouvrages.

L'accompagnement des projets économiques et la « sous-traitance » des actions d'animation et d'accompagnement semble les deux domaines les plus difficilement maîtrisés par l'équipe d'Eau Vive au Burkina.

La progression des capacités des maîtres d'ouvrage est effective mais inégale, et difficile à évaluer.

L'action d'eau vive est caractérisée par une stratégie du « faire faire avec » et un réel respect de l'autonomie de ses partenaires. Ce mode d'intervention permet effectivement aux organisations de villageoises et inter villageoises de progresser tant dans leurs fonctions de maître d'ouvrage que dans leur organisation générale.

Mais Eau Vive n'a pas mis en place de stratégie d'accompagnement spécifique ni d'outils de suivi - évaluation des compétences et des capacités de ses partenaires. Il est donc difficile d'évaluer la progression de ces derniers aux cours d'une mission relativement courte.

L'impression qui prévaut est que cette progression est inégale. La façon de faire, et les moyens d'animation limités (exprimés par exemple en nombre d'animateur / villages accompagnés) de l'Ong ne permettent pas aux communautés les moins bien armées au départ, de progresser rapidement. Le « faire faire avec » est synonyme de progrès lorsque le degré de complexité de l'opération envisagée correspond au niveau de compétences du maître d'ouvrage qui l'entreprind. Lorsque l'écart entre les deux se creuse, l'apprentissage nécessite un appui plus rapproché. Les moyens d'Eau Vive ne lui permettent pas de l'apporter systématiquement.

Cette remarque n'est pas un constat de manque d'efficacité ou de cohérence. Elle renvoie aux priorités et aux équilibres que souhaitent se fixer l'Ong. Une progression plus homogène et plus marquée de ses partenaires villageois, une capacité plus affirmée à diversifier ses opérations demanderaient un investissement plus important en « accompagnement ». Cet investissement ne pourrait se faire qu'au détriment des réalisations physiques.

1.2 La stratégie et sa mise en œuvre

Une approche pertinente, mais exigeante

La convention d'objectif a concrétisé en 96, le tournant décidé par l'Ong en 93. Elle intervenait jusque là en maître d'ouvrage de « gros » projets d'hydraulique villageoise confiés à des maîtres d'œuvre internationaux. Ceux-ci faisaient appel éventuellement à des sous traitants locaux pour satisfaire des communautés bénéficiaires.

Désormais Eau vive joue deux rôles :

- le premier rôle, et le plus important, celui de l'appui aux communautés villageoises
- le second rôle (secondaire, avec le VAM) qui consiste à renforcer les capacités des opérateurs techniques (formations, ouverture de marché avec l'annuaire, aide à l'équipement) .

Elle apporte un appui à des communautés villageoises avec lesquelles elle partage la fonction de maîtrise d'ouvrage. Ces dernières contractent directement avec des opérateurs locaux pour réaliser des projets qui peuvent être de toutes natures. L'Ong a donc changé de « positionnement », et d'interlocuteurs directs. Elle a largement diversifié ses domaines d'interventions. Cette évolution est pertinente. Elle doit permettre une meilleure appropriation des réalisations, un réel apprentissage des maîtres d'ouvrage locaux et l'enclenchement de véritable processus de développement. Mais elle correspond à un véritable changement de métier pour l'Ong. Les limites soulignées ci-dessus traduisent les difficultés de réussir rapidement ce changement.

Deux questions de cohérence : Les limites de la dimension villageoise et la difficultés d'inclure « l'accompagnement » dans le marché du développement villageois.

Les évolutions perceptibles durant la convention d'objectif montrent que l'Ong a déjà mesuré les limites de communautés villageoises isolées en tant que maître d'ouvrage unique du développement local. Elle travaille de plus en plus avec des « unions de villages » (près des deux tiers des villages partenaires d'eau vive au Burkina appartiennent à un tel regroupement). Elle a entrepris des démarches de zonages géographiques... Cette démarche plus avancée, semble-t-il, au Sénégal et au Mali, devra la conduire à des approches territoriales plus cohérentes.

L'idée d'inclure toutes les actions dans « le marché du développement villageois » nous semble avoir des limites. D'après nos observations il est difficile d'y faire figurer les actions d'accompagnement au même titre que les autres. La question mérite en tous cas d'être posée. Les difficultés déjà rencontrées montre qu'Eau Vive ne permettra pas à ses partenaires de réussir des opérations de plus en plus diversifiées et de plus en plus complexes sans les accompagner ou les faire accompagner de plus près. L'Ong devra ou développer ses propres moyens ou développer des partenariats avec des organismes d'appui. Elle ne pourra pas forcément intégrer ces derniers « au marché du développement villageois ».

Une mise en œuvre et des outils de qualité, mais perfectibles

Deux documents, le VAP (vous avez un projet) largement diffusé et le « Chrono » à usage interne, décrivent les principes et les procédures mis en œuvre par l'Ong sur le terrain. L'ensemble a le mérite de la précision et clarté, et donc celui de la transparence. D'après nos observations, la réalité correspond effectivement aux principes et aux procédures annoncés.

Les règles du jeu et les modalités contractuelles proposées par le VAP apparaissent pragmatiques et équilibrées. La contrepartie villageoise dégressive notamment semble judicieuse, même si elle suscite parfois des difficultés et des « arrangements » qui en réduisent la portée. L'engagement d'Eau Vive dans la durée (dix ans) est un atout considérable pour la réussite des processus qu'elle se propose d'accompagner. Mais cet atout serait mieux exploité si l'Ong aidait progressivement ses partenaires à avoir une vue plus prospective du développement de leur territoire. Il nous semble enfin que l'expérience désormais acquise par l'Ong dans l'accompagnement des « unions de villages » pourrait lui permettre de proposer des modalités de partenariat plus précises, et peut-être plus directives à ces dernières.

Les procédures décrites par le « Chrono » sont opérationnelles. Elles permettent aux deux partenaires, la communauté et l'Ong de s'accorder rapidement sur une première opération concrète. Mais elles aboutissent, aux dires des partenaires d'Eau Vive, à des délais de mise en œuvre longs, mal prévisibles et donc gênants. Ces délais sont en partie dus à des contraintes liés aux montages financiers des opérations. Les procédures du « Chrono » et la gamme d'outils (fiche d'enquête, cahiers des charges et contrats types) dont dispose les animateurs et les techniciens d'Eau Vive sont adaptées aux opérations les plus fréquentes (hydraulique villageoise et bâtiments standards). Mais il n'est pas sur que d'autres types d'action (projets économiques, action d'accompagnement) ne mériteraient d'autres outils méthodologiques plus élaborés.

Eau Vive dispose également de cahier des charges « types » pour préparer un certain nombre d'actions économiques (périmètres maraîchers, boisements, moulins...). Ou des actions d'animation. La difficulté réside dans l'application de ces outils aux objectifs et aux particularités de la communauté villageoise.

2. Invitation à la réflexion et à l'action

2.1 Revisiter quelques grandes options stratégiques

La présente évaluation n'a porté que sur la convention d'objectif. Elle n'a donc pas forcément réuni tous les éléments nécessaires à l'analyse de la stratégie d'Eau Vive. Bien qu'elle soit tronquée, elle

laisse penser que l'Ong aurait intérêt aujourd'hui à revisiter ses principales orientations stratégiques pour tirer partie de l'expérience accumulée et pour en vérifier la cohérence. Deux questions majeures semblent mériter réflexion, l'approche territoriale et la stratégie d'accompagnement.

Quelle approche territoriale dans le contexte des réformes de décentralisations en cours ?

La géographie du champ d'intervention est déterminante pour l'efficacité des équipes. Elles doivent désormais s'interroger sur la pertinence d'une concentration des villages au sein des mêmes espaces de décision (les collectivités locales). L'équipe du Mali a défini une zone d'intervention, mais celle-ci apparaît encore bien vaste. Ne faut-il pas prendre plus directement en compte les perspectives d'émergence ou de montée en puissance des collectivités locales ? (provinces au Burkina, communes rurales au Mali, communautés rurales au Sénégal) Dans ces perspectives ne faut-il pas se concentrer sur un nombre limité d'entre elles, à l'intérieur des zones d'intervention retenues ?

Pour s'adapter aux dynamiques en cours dans les sociétés sahéniennes, comme elle en exprime le souci, Eau Vive devrait accorder une attention majeure aux réformes de décentralisation en cours. (Elle a commencé à le faire au Mali à travers l'organisation de rencontres de travail entre élus locaux, villages et équipes Eau Vive). Les processus d'élaboration de plans communaux, le développement des compétences des élus, et la mise en place d'une administration minimale peuvent fournir matière à ses réflexions. Les communes vont devenir un des maîtres d'ouvrage incontournable du « développement villageois ». La recherche d'une articulation entre celles-ci et les communautés, partenaires traditionnels, d'Eau Vive est probablement, à terme, inévitable. Cette recherche devra porter, entre autre, sur question de cofinancement, et celle en particulier de l'association des ressources villageoises et communales pour la réalisation des projets locaux.

Au Burkina Faso, le contexte actuel invite Eau Vive à s'informer davantage sur le processus en cours. Elle pourrait organiser des séances d'information dans ses zones d'intervention, afin que ses partenaires se préparent à assumer leurs responsabilités, en saisissant très tôt les enjeux de cette mutation. Elle devrait dans le même sens réfléchir aux modalités d'animation pour asseoir des cadres de concertation ou conseils de développement villageois qui joueraient un rôle important dans le processus de validation des demandes villageoises.

EAU VIVE gagnerait à expliciter une stratégie d'intervention dans les regroupements de village (situation du Burkina) ou avec les collectivités locales déjà en place. L'expérience du Sénégal, en la matière peut se révéler utile.

Quelle stratégie d'accompagnement ?

Nous l'avons déjà souligné, des équipes réduites ne peuvent pas accompagner durablement un nombre croissant de communautés hétérogènes et dispersées vers la réalisation d'opérations de plus en plus complexes et de plus en plus diversifiées.

A terme l'Ong devra choisir entre des équipes plus étoffées, des collaborations opérationnelles plus étroites avec des organisations d'appui, ou des partenariats ciblés vers des maîtres d'ouvrages locaux compétents sur des territoires plus vastes et donc susceptibles de se doter de plus de moyens. Les inflexions récentes de sa stratégie en direction des animateurs des « unions de villages » méritent d'être précisées et poursuivies.

La place de l'appui aux opérateurs et de la capitalisation

Il appartient à Eau Vive de redéfinir ses ambitions face aux deux objectifs annoncés dans sa convention d'objectifs et finalement délaissés, l'appui aux opérateurs et la capitalisation.

Le premier pourrait entraîner vers un nouveau métier. Malgré sa pertinence, il n'est pas certains qu'Eau Vive ait intérêt courir le risque de la dispersion en tentant de le décliner trop complètement. Elle devrait par contre réinvestir sur le second. Mais cela implique peut-être de vraiment « capitaliser », c'est à dire de tirer les leçons de son expérience, avant de chercher à la faire partager. Dans les Ong, ce travail de capitalisation est souvent de meilleure qualité lorsqu'il est facilité par une aide extérieure.

2.2 Re interroger quelques choix de méthode

Faut-il se doter d'outils de suivi - évaluation plus élaborés et des objectifs plus explicites en matière d'évolution des capacités ?

Eau Vive dispose déjà un bon outil de suivi de ses réalisations et de ses engagements financiers. Elle est en train de le perfectionner. Il nous semble qu'elle aurait intérêt à se doter d'outils de suivi - évaluation qui lui permettent de mesurer plus régulièrement à la fois la qualité de ses opérations et la progression des capacités de ses partenaires. L'une et l'autre font partie de ses objectifs annoncés.

Ces outils demanderaient sans doute un investissement initial important. Mais, bien conçus, ils ne devraient pas alourdir le travail des animateurs et des techniciens qui s'astreignent déjà à enregistrer les résultats de leurs tournées de terrain.

Le VAP prévoit une auto évaluation assistée triennale pour les communautés partenaires d'Eau Vive. Les modalités de cet exercice n'ont, à notre connaissance, jamais été définies. Leur conception pourrait être l'occasion d'une première réflexion pour la mise en place d'outils de suivi - évaluation, et donc, inévitablement sur la formulation d'objectifs plus précise en terme d'évolution des capacités de ces communautés. Ce pourrait le point de départ de définition d'une méthode d'accompagnement plus construite, qui, elle aussi nous semble souhaitable.

Ne faut-il pas travailler avec les « unions de villages » de façon plus structurer et plus prospectives ?

Eau Vive, très respectueux de l'autonomie de ces partenaires, ne leur impose aucune « interface » structurée, ni aucune forme d'outil de gestion et d'organisation interne. Cette option convient bien pour passer rapidement à l'action avec des villages considérés individuellement. Mai il faut peut-être reposer la question de sa pertinence dans le cas des plus importantes « unions de villages ». Elles correspondent à des innovations importantes dans le milieu. Elles doivent conduire des actions avec Eau Vive durant dix ans. Il n'est pas sur qu'un peu plus de repères et d'exigences externes ne contribueraient pas à les consolider.

Sans verser dans des démarches de planification trop rigide, Eau Vive pourrait tester quelques outils susceptibles de permettre à ces partenaires d'avoir une vue plus prospective de leur développement, et parfois d'étudier plus à l'avance et de façon plus autonome les projets qu'ils envisagent de réaliser.

La place de l'écrit et des langues locales

Les Ong qui pratiquent des métiers analogues à celui d'Eau Vive travaillent souvent sur l'écrit et les langues locales. Elles s'efforcent de proposer des versions simplifiées traduites en langues locales de leurs principaux outils écrits (type VAP, devis et contrats types, etc...). Elles tentent de favoriser l'accès à la lecture et à l'écriture d'un nombre conséquent de responsables villageois.

Eau Vive a pris cette option (traduction du VAP dans les trois principales langues locales au Burkina, Mali et Sénégal), mais n'en a tiré toutes les implications.

Des démarches et des outils plus formalisés pour améliorer deux points faibles

D'après ce que nous avons vu, Eau Vive et ses partenaires réussissent moins leurs opérations dans le domaine de la « production » et, en dehors des bâtiments, de « l'animation » que les autres. La préparation des premières et la réalisation des secondes impliquent peut-être de s'interroger sur le traitement des études préalables et des animations au sein « du marché du développement villageois ». Mais ces deux points faibles invitent peut-être Eau Vive à perfectionner les outils qu'elle met à disposition de ces animateurs et de ces techniciens pour accompagner la conception puis la contractualisation de ce type d'action.