



institut universitaire
graduate institute
d'études du développement
of development studies

Itinéraires

Démarche d'appui institutionnel

De l'analyse des acteurs à un
processus de renforcement institutionnel

Daniel Fino, Serge Ghinet

Pratique et réflexion n° 6

ITINÉRAIRES

Pratique et réflexion

n° 6

Démarche d'appui institutionnel

De l'analyse des acteurs à un processus de renforcement institutionnel

Daniel Fino

Serge Ghinet

© IUED, mars 1995

FS 12.-

INSTITUT UNIVERSITAIRE D'ÉTUDES DU DÉVELOPPEMENT

Service des Publications

Case postale 136 - CH-1211 GENEVE 21

TABLE DES MATIERES

Avant-propos	1
Introduction	3
L'analyse des acteurs et le renforcement institutionnel	6
Redéfinition de la coopération	6
Les objectifs principaux de l'appui institutionnel	7
La problématique spécifique de l'analyse des acteurs	9
Les instruments de l'analyse institutionnelle	14
Introduction	14
Les fiches signalétiques	15
L'inventaire des acteurs: interrelations et principales caractéristiques	16
Le tableau d'inventaire	16
Les principales caractéristiques d'un acteur	20
Analyse des fonctions et des rôles	22
Analyse des intérêts et des enjeux	25
L'analyse institutionnelle comme étape préalable à une démarche d'appui institutionnelle	26
Exemples pratiques d'utilisation des instruments	30
1. <u>Le programme hydraulique Niger - Suisse (PHNS)</u>	30
Fiche signalétique du PHNS en 1993	30
Historique de ce programme: ses origines	32
Analyse des tâches et des responsabilités des divers acteurs du programme	35
Analyse des enjeux et intérêts	37
Appréciation de l'impact institutionnel du PHNS	39
2. <u>Le projet de compostage des déchets de la ville du Cap-Haïtien (GATAP)</u>	42
Fiche signalétique	42
Historique de ce programme et évolution du contexte haïtien	43
Les différents acteurs impliqués dans le programme du Gatap en 1994	45

Tâches et responsabilités des divers acteurs concernés par le programme	48
Analyse des enjeux et des intérêts des acteurs du projet de compostage du Cap-Haïtien	50
Conclusions	53
Liste des abréviations	55
Bibliographie	56

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1	
Questions fondamentales de l'analyse d'une action de développement	9
Tableau 2	
Classification des principaux acteurs du développement	11
Tableau 3	
Fiche signalétique du projet	15
Tableau 4	
Fiche signalétique d'une action dans la perspective d'un appui institutionnel	16
Tableau 5	
Exemple d'inventaire des acteurs et de leurs relations	18
Tableau 6	
Fonctions et rôle de chaque acteur d'une action de développement à un moment donné	22
Tableau 7	
Evolution des fonctions de chaque acteur	24
Tableau 8	
Tableau des enjeux et des intérêts des acteurs	26
Tableau 9	
Fiche signalétique du Programme Hydraulique Niger Suisse (PHNS)	31
Tableau 10	
Inventaire des acteurs du PHNS en 1993	33
Tableau 11	
Evolution du nombre d'assistants techniques dans le cadre du PHNS	35
Tableau 12	
Principales fonctions des acteurs du PHNS en 1992	36
Tableau 13	
Quelques enjeux concernant la construction et la maintenance des ouvrages hydrauliques	39

Tableau 14	
Echelle d'évaluation des actions	40
Tableau 15	
Evaluation de la prestation de services et du niveau du personnel du Ministère	41
Tableau 16	
Fiche signalétique du projet GATAP en 1994	43
Tableau 17	
Inventaire des acteurs du projet GATAP en 1993	46
Tableau 18	
Rôles et responsabilités des principaux acteurs et intervenants du projet GATAP en 1991	47
Tableau 19	
Evolution des fonctions des acteurs du projet de compostage de 1991 à 1994	49
Tableau 20	
Intérêts des acteurs par rapport au programme de compostage du GATAP en 1993	51

AVANT-PROPOS

Ce document est le résultat de plusieurs années de recherche-action en matière d'analyse institutionnelle qui se situe essentiellement à deux niveaux:

1) Depuis une dizaine d'année, dans le séminaire et les ateliers donnés à l'IUED dans le cadre de recherches de nouvelles formes de coopération, l'analyse institutionnelle constitue une démarche privilégiée en mettant au centre de la réflexion le rôle des acteurs dans les activités de développement. Les collaborations de nos collègues Kwan Kai Hong, Bernard Lecomte, Jean-Luc Maurer, Fabrizio Sabelli et Peter Uvin ont largement contribué au développement des outils que nous présentons dans ce texte.

2) Dans les activités opérationnelles que nous menons sur le terrain, l'analyse institutionnelle prend une place centrale. Ceci s'explique par le fait que dans les programmes de coopération dont l'IUED est responsable, un accent particulier est mis sur le renforcement des capacités des acteurs locaux. Les deux exemples qui figurent dans ce texte comme cas d'illustration sont d'ailleurs des programmes dont l'IUED assume le suivi.

Le document est un essai de présentation systématique de certains éléments de l'analyse institutionnelle "appliquée". En effet, dans la littérature (voir bibliographie), on peut trouver une assez bonne présentation générale de l'analyse institutionnelle, du développement institutionnel, du renforcement institutionnel, de *l'institution building*, etc. Par contre, l'application opérationnelle de ces concepts est très peu développée (à l'exception de Brinkerhoff, 1991).

Pour cette raison, ce document a comme but premier de proposer au lecteur **un point de vue sur la manière d'aborder et de favoriser une démarche concrète d'appui institutionnel**. Il a aussi pour but **d'offrir un cadre d'analyse simple** permettant au praticien du développement de poser les jalons essentiels de cette démarche qui se fonde sur le dialogue, une meilleure compréhension de l'autre et la clarification des responsabilités et des fonctions des acteurs en présence dans une action de développement.

Nous tenons à remercier chaleureusement Jean-Pierre Gontard, Jean-Pierre Jacob, Giorgio Blundo et Marc Hufty pour leur relecture attentive du manuscrit et pour leurs précieuses contributions et suggestions. Nous tenons aussi à remercier tout spécialement Christophe Dunand pour son aide et son apport d'expérience qui ont été précieux pour la rédaction de l'étude du cas haïtien.

INTRODUCTION

Ce document a pour but d'initier le praticien du développement et le chercheur à une réflexion approfondie sur la dimension institutionnelle⁽¹⁾ des actions de développement. Cette dimension, qui concerne les questions d'organisation, de système de prise de décision, de fonctions, de relations entre acteurs et qui touche au thème plus général du rôle de l'État et de ses rapports avec la société civile, est souvent négligée dans le monde de la coopération.

Notre but est de présenter quelques instruments permettant d'entrer dans cette approche qui concerne autant un programme à venir qu'un programme en cours d'exécution. Ces instruments sont également indispensables pour une nouvelle pratique de la coopération qui se fixe comme but, non plus de réaliser les objectifs des donateurs, **mais de renforcer les capacités des partenaires à réaliser leur programme de travail**. Cette nouvelle pratique à laquelle nous donnons le nom de démarche d'appui institutionnel vise à améliorer l'efficacité

1 L'utilisation des différents termes d'analyse / appui / développement / dimension / renforcement institutionnel(le), nécessitent au préalable une clarification de ce que nous entendons par **institution**. Un bon résumé se trouve dans Hirschmann D. (1993) qui distingue trois définitions possibles:

- a) la définition "sociologique" (en se référant à M. Esman) considérant les institutions comme des normes, valeurs, règles sanctionnées par la société et qui influencent le comportement individuel et collectif. Dans ce sens, tout développement institutionnel provoque des changements culturels.
- b) la définition "structurelle" qui inclut dans le terme institution les organisations qui représentent et défendent ces normes. Il s'agit d'une structure ou d'un système de valeurs et d'organisations.
- c) la définition "organisationnelle" qui ne fait pas de distinction entre organisation et institution, en précisant toutefois que les organisations assimilées à des institutions ont un rôle social et une légitimité reconnue. Cette précision est aussi apportée par Uphoff (1992), pour qui une organisation (en tant que collectif humain qui remplit un rôle pour atteindre un but commun) devient une institution, au moment où elle acquiert une valeur/fonction sociale et de la stabilité.

Ce point de vue, que nous partageons, se distingue clairement du courant "développement organisationnel" (venu des Etats-Unis dès les années 50) qui se limite essentiellement à l'efficacité, la compétence et aux aspects internes des organisations.

des acteurs et des institutions locales. Les bases de la coopération entre les différents acteurs sont établies sur des objectifs négociés en commun et doivent répondre à la demande des partenaires du Sud. L'appui institutionnel et les fonds octroyés à cette fin doivent donc être conçus comme complémentaires aux efforts propres des acteurs locaux et adaptés aux stratégies et priorités définies par ces derniers.

L'analyse des acteurs dans ce contexte est essentielle et nécessaire pour plusieurs raisons:

- Elle constitue une bonne introduction à un projet ou un programme de développement en facilitant la connaissance des structures internes et de fonctionnement de l'opération. Elle constitue une étape indispensable pour l'analyse de problèmes internes. Elle permet de poser les bonnes questions quant aux enjeux, aux intérêts et aux fonctions des différents intervenants du programme.
- Elle est à la base de la démarche d'appui institutionnel. Il faut identifier clairement l'organisation à laquelle un appui va être donné et quelle est sa situation en tant qu'acteur local. Chaque acteur est dépendant d'autres acteurs qui se situent dans une hiérarchie bien définie de relations. Or, cette connaissance des acteurs est essentielle pour que la démarche d'appui institutionnel soit efficace. Le choix des acteurs avec lesquels on peut travailler est difficile à faire. Le seul moyen de se rendre compte de la valeur de ce choix est de démarrer une action de développement limitée qui permet de se connaître mutuellement et de se tester.

La première partie de ce texte aborde la question de la démarche d'appui institutionnel et en présente les éléments essentiels. La pertinence et l'importance de l'analyse des acteurs est soulignée. Les principaux instruments utilisés dans le cadre de l'analyse institutionnelle sont présentés ainsi que les principes et la méthodologie de programmation suivi-évaluation (PSE) qui est liée à cette démarche.

La seconde partie est consacrée à l'application de ces instruments à deux études de cas. L'une montre l'analyse institutionnelle d'un programme de coopération bilatérale entre la Suisse et le Niger dans le domaine de l'hydraulique: Le Programme Hydraulique Niger-Suisse (PHNS). L'autre présente un projet de type ONG en Haïti dans le domaine de la gestion et de la transformation des

déchets organiques en compost: l'unité de compostage des déchets de la ville du Cap-Haïtien (UCOMECH).

L'ANALYSE DES ACTEURS ET LE RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL

Redéfinition de la coopération

Le développement socio-économique est largement lié au dynamisme et à la capacité des institutions locales privées et publiques⁽²⁾ de maîtriser les problèmes de développement. Le développement, en tant que processus de changement des conditions de vie d'une société, dépend dans son intensité et son orientation, de la volonté et du sens des responsabilités des acteurs locaux (institutions publiques et privées). Pour des raisons conjoncturelles, il peut y avoir – de la part des institutions locales actives dans le développement – des besoins d'appui structurel (conseil, matériel, financier). Contrairement au système classique d'aide qui s'inscrit trop souvent dans une logique de domination du processus de développement par des acteurs externes, la démarche de l'appui institutionnel part de l'initiative du partenaire local, de ses efforts propres et de sa prise de responsabilité dans la "conduite" des actions de développement.

Dans cette perspective, l'appui extérieur est complémentaire aux efforts propres et adaptable en fonction de l'évolution des capacités des acteurs à identifier les problèmes, à fixer les priorités, à programmer les actions, les exécuter, les suivre ou encore les évaluer. La démarche d'appui institutionnel vise à améliorer l'efficacité des institutions locales dans une perspective d'autonomie vis-à-vis de l'aide extérieure. A la base de ce type de coopération il y a des

2 Il peut s'agir d'institutions publiques: services à l'échelle communale, départementale, administration centrale, instituts de formation et de recherche, sociétés publiques et parapubliques, etc., et d'institutions privées: organisations non gouvernementales, associations (à vocation sociale et/ou économique), groupements de base, organisations d'appui, entreprises, etc.

objectifs négociés en commun et arrêtés dans des contrats qui fixent les règles et les devoirs réciproques:

- le partenaire du "sud" s'engage à assumer ses responsabilités et à réaliser le programme et les objectifs arrêtés d'un commun accord;
- le partenaire du "nord" s'engage à fournir les appuis négociés ensemble sous forme de conseils (scientifiques, techniques, gestionnaires), de formation et d'appuis financiers.

Les objectifs principaux de l'appui institutionnel

La démarche d'appui institutionnel poursuit six objectifs:

- a) Améliorer les *prestations fournies par l'organisation*: produits, services, études (domaines d'appui: qualité, coûts, délais, respect des normes, position sur le marché, etc.).
- b) Renforcer les *capacités des ressources humaines* de l'institution (domaines d'appui: planification des ressources humaines, système de formation continue, espace de recherches et d'études, définition des cahiers de charges, etc.).
- c) Renforcer le système d'*organisation interne* et de gestion des activités (domaines d'appui: structure de prise de décisions, système d'arbitrage en cas de désaccord, procédures de planification, suivi et évaluation, circulation de l'information, collaboration avec des institutions tierces, etc.)
- d) Permettre à l'institution d'acquérir la *maîtrise financière* (domaines d'appui: organisation de la gestion financière, du système comptable, établissement des budgets, des procédures de suivi et de contrôle, des négociations financières, etc.).
- e) Stimuler l'*interaction entre secteur privé et secteur public* (domaines d'appui: méthodes de travail lors de l'identification des problèmes, fixation des priorités et de la planification des actions, structures de concertation et d'échange d'information entre les deux secteurs, organisation de la réalisation des actions sur le terrain, suivi et évaluation, etc.).
- f) Consolider le *statut et la légitimité* de l'institution (domaines d'appui: reconnaissance/réputation, relation avec d'autres institutions, etc.).

La stratégie de renforcement institutionnel part d'une critique approfondie des effets de la coopération technique des trente dernières années. Cette dernière, en privilégiant la démarche d'aide par projet, a surtout eu des effets à court terme, mais n'a pas eu d'effets suffisamment significatifs sur le renforcement de l'appareil institutionnel des pays partenaires. En outre, les apports de la coopération technique ont été déterminés plutôt par **l'offre** faite par les agences que par **une demande** des pays du Sud fondée sur des programmes et des stratégies nationaux, régionaux et locaux.

Aujourd'hui, on prend de plus en plus conscience, au Nord comme au Sud, que la coopération technique doit privilégier une vision à long terme, en concentrant ses efforts sur le renforcement des capacités institutionnelles nationales. Dans ce cadre, la coopération technique peut apporter un soutien, afin que les ressources humaines et les institutions nationales améliorent leur maîtrise dans toutes les phases de la gestion des actions de développement:

- analyse de la situation, études préliminaires, identification des actions;
- définition du rôle des différents acteurs (acteurs privés–publics, interaction, acteurs nationaux–régionaux–locaux, etc.), le rapport entre l'institution et la population, etc.;
- préparation des programmes, des budgets et des négociations;
- réalisation, suivi et évaluation des programmes, gestion financière.

L'application sur le terrain d'une stratégie qui vise le renforcement des capacités nationales a plusieurs conséquences pratiques sur: les approches et les formes de la coopération technique, le rôle des différents acteurs, les modes de gestion, les relations contractuelles entre les partenaires, la dimension temporelle, etc. Ces conséquences vont radicalement à l'encontre des pratiques et des habitudes courantes tant des acteurs du Nord que du Sud. Pour les premiers il s'agit de travailler plus avec les acteurs du Sud et d'accepter de déléguer et pour les seconds de prendre une part active dans les processus de négociations et de définition des actions à mener. Ici réside certainement une des raisons qui explique les résistances que l'on peut constater quant à l'application concrète sur le terrain des postulats de la nouvelle orientation. D'où un besoin accru d'un cadre d'analyse, d'instruments de recherche, de formation et une valorisation des expériences pratiques.

La problématique spécifique de l'analyse des acteurs

Quand on aborde une action de développement il est nécessaire de se poser un certain nombre de questions. Elles sont formulées de la manière suivante dans le tableau 1:

qui fait	quoi,	quand,	comment,	où	et pourquoi?
Instances	activités	calendrier	moyens	localisation	objectifs
Personnes impliquées			méthodes		résultats attendus

Tableau 1 Questions fondamentales de l'analyse d'une action de développement

L'élément qui nous intéresse avant tout est le **qui**. Les autres interrogations renvoient essentiellement à des aspects techniques et d'organisation pratique. Poser la question du **qui** signifie que l'on désire avoir des informations sur:

- a) les acteurs,
- b) leurs fonctions,
- c) leurs intérêts.

Mais qu'est-ce qu'un acteur?

Dans le contexte de la coopération au développement, un acteur est une personne ou une organisation qui a pour but de promouvoir un changement

social et dont l'action à un intérêt direct pour ces membres ou pour le public⁽³⁾. Les acteurs sont de différents types, soit:

- *Des acteurs associés*: des groupes de personnes ayant des intérêts similaires et qui sont organisés (groupes d'intérêts économique, groupes communautaires, fédérations, coopératives, organisations religieuses et des organisations privées).
- *Des individus* (paysan, commerçant, entrepreneur, artisan) qui par exemple contractent des petits emprunts pour développer leurs activités productives.
- *Des services techniques ou administratifs de l'État* et des établissements parapublics (administration centrale, gouvernement, ministères, services techniques spécialisés ou encore les communes ou des villages).

Leur grand nombre et leur grande diversité ne permettent pas d'en faire une liste exhaustive; toutefois une tentative de classification des principaux acteurs impliqués dans des actions de développement est illustrée dans le tableau 1.

Tous les acteurs représentés dans le tableau 1 peuvent entrer ou être en interrelations au sein du système social pour des raisons diverses et spécifiques à chaque situation. Ces acteurs peuvent être définis par quatre traits qui sont⁽⁴⁾:

- leur statut social, c'est-à-dire la position qu'ils occupent dans la structure sociale;
- leur identité, soit l'image perçue ou projetée par eux-mêmes dans un système de communication et d'échange;
- leur projet, c'est-à-dire le but ou l'objectif formulé pour le futur en fonction des ressources disponibles;

3 Esman M., Uphoff N., *Local organisation: intermediaries in rural development*, London, Cornell University, 1984, p. 18. Voir aussi Friedberg E., *Le pouvoir et la règle: dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil, 1993, p. 200.

4 Bassand et al., *Dynamiques de changement social*, Lausanne, PPR, 1986, p. 19.

- le pouvoir qu'ils détiennent, c'est-à-dire la faculté qu'ils ont de contrôler les pratiques d'un autre acteur en agissant sur les relations qui les lient.

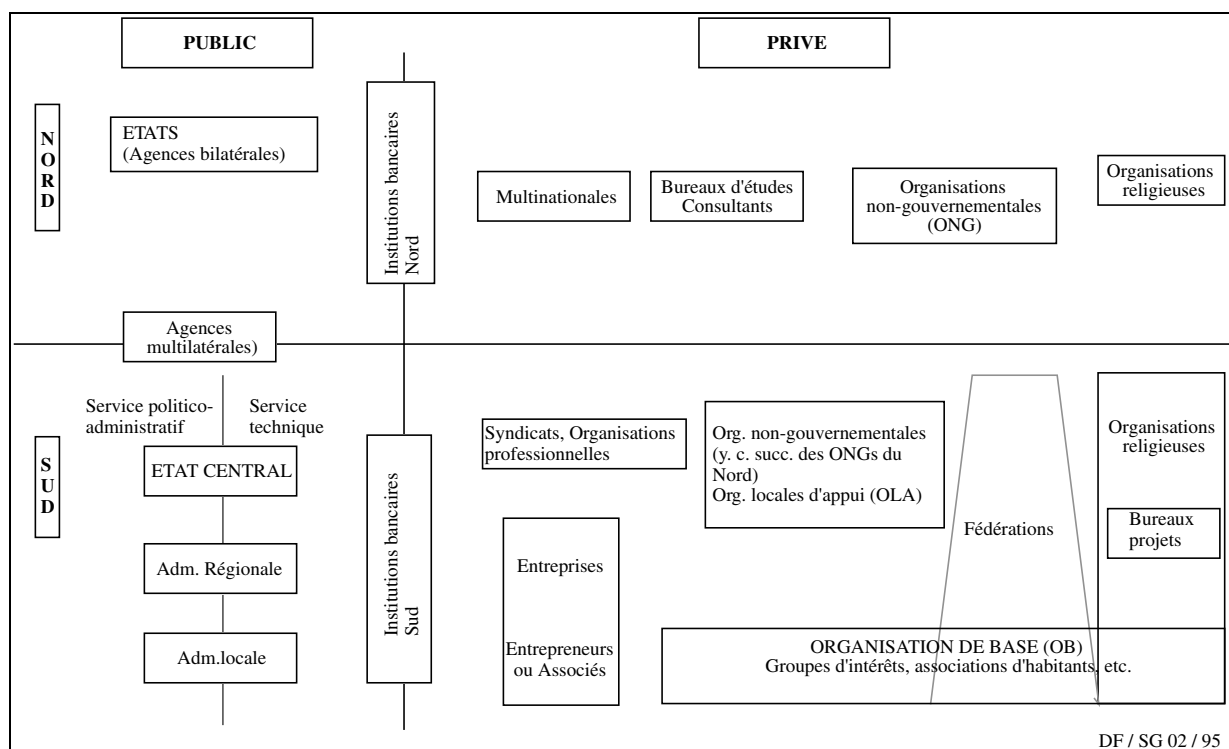


Tableau 2 Classification des principaux acteurs du développement

De plus, ils ont des traits spécifiques qui suffisent à les distinguer d'autres groupes humains tels que la famille ou l'ethnie. Le premier de ces traits est l'existence d'une mission explicite à accomplir (par exemple soigner, éduquer, produire, défendre), le second est la division des tâches de travail en fonctions spécialisées et enfin la présence d'une hiérarchie et de règles formelles de fonctionnement interne.

Les objectifs de ces multiples acteurs ne sont pas forcément convergents car ils ont des buts et des intérêts propres. Aborder le thème de la coopération technique au travers des acteurs qui peuvent se trouver en conflit pose la question de la dimension politique de l'action de développement qui est menée.

Il est nécessaire de situer le débat dans un contexte plus global. La question du **qui?** oblige le praticien à préciser l'identité des acteurs, leurs caractéristiques et surtout la nature des relations qu'ils entretiennent entre eux. Tenter de définir

la nature de la relation existant entre deux acteurs revient à vouloir définir les éléments constitutifs de cette relation mentionnés par C. Raffestin, qui sont⁽⁵⁾:

- la politique des acteurs;
- la stratégie des acteurs pour arriver à leur fin;
- les moyens de communication à disposition (les médias);
- les divers codes utilisés par les acteurs tant au niveau spatial que temporel.

Ces catégories ne sont pas facilement appréhendables et nécessitent une étude approfondie qui dépasse le cadre de travail que nous nous sommes fixé. Le tableau d'analyse des enjeux et des intérêts des acteurs présentés dans ce texte permet d'appréhender partiellement la nature de leurs relations et certains éléments constitutifs présentés ci-dessus.

La question du **pouvoir** qui est souvent associée à la notion de relation n'est pas nommément citée, car elle est immanente à tout le processus d'échange et de relation entre les acteurs. Toute relation entre acteurs peut prendre des formes très variées qui vont de la relation physique (par exemple combat) aux contacts par réseau informatique. Friedberg ne dit pas autre chose lorsqu'il relève que "toute structure d'action collective... se constitue comme un système de pouvoir. Elle est phénomène, effet et fait de pouvoir. En tant que construit humain, elle aménage, régularise, 'apprivoise' et crée du pouvoir pour permettre aux acteurs de coopérer dans leurs entreprises."⁽⁶⁾ Les objets de la lutte pour le pouvoir sont divers mais on peut en distinguer principalement trois:

- la production, l'accumulation et la répartition des richesses et des ressources;
- les modes d'organisation et de changement au sein de la société et de l'organisation;

5 Raffestin C., *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Litec, 1979, pp. 32-33.

6 Friedberg E., *Le pouvoir et la règle: dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil, 1993, p. 251.

- l'indépendance d'action par rapport aux autres acteurs avec lesquels on est en interaction.

En s'inspirant des propos de Bassand, on peut affirmer que "ces trois enjeux sont les axes les plus fondamentaux à partir desquels s'élaborent les projets de société des acteurs sociaux"⁽⁷⁾.

L'analyse institutionnelle, n'est pas seulement intéressante pour des raisons théoriques ou de science politique, elle pose aussi de manière opérationnelle et concrète la question de **la participation**. Le terme de participation recouvre une réalité multiple et difficilement appréhendable qu'il est nécessaire de bien clarifier. Tout le monde reconnaît la nécessité de la participation aux processus de développement, particulièrement dans le domaine du coût des actions menées ou sous forme de travail. C'est beaucoup moins le cas quant il s'agit de participer aux décisions. Souvent les décisions sont prises par les acteurs externes au projet. Les acteurs internes n'ont pas toujours la parole au moment de la prise de décision. De plus le modèle classique de l'aide au développement donne beaucoup plus d'importance aux moyens extérieurs (financiers, techniques et humains) qu'aux moyens internes, c'est-à-dire aux ressources des populations, aux cadres des administrations du Sud et aux membres des ONG et des associations locales. Ces derniers sont vus plutôt comme des courroies de transmission de l'action extérieure. Les acteurs locaux et leurs moyens d'action sont souvent négligés et l'analyse des ressources techniques et financières est privilégiée aux dépens de l'analyse institutionnelle.

Les outils de l'analyse institutionnelles présentés dans le prochain chapitre ont pour but de répondre à ces questions, d'identifier les acteurs et leurs fonctions ainsi que les intérêts des uns et des autres. Ces outils sont aussi utiles dans la phase d'identification. Toutefois ils gardent toute leur pertinence dans les phases suivantes du déroulement de l'action. Ils permettent d'identifier les rôles de chacun et de suivre l'évolution des acteurs, de se rendre compte de leur progrès.

7 Bassand et al., *Innovation et changement social*, Lausanne, PPR, 1986, p. 16

LES INSTRUMENTS DE L'ANALYSE INSTITUTIONNELLE

Introduction

Ces instruments sont très simples et doivent être adaptables à chaque situation spécifique. Ils ont une double utilité :

- analyser une action de développement en cours sous l'angle socio-politique;
- orienter, ou, si nécessaire, réorienter les pratiques de coopération vers une stratégie de renforcement des capacités nationales.

Ces instruments sont destinés à plusieurs types d'utilisateur et peuvent avoir plusieurs finalités. Ils sont utiles pour l'organisation d'appui qui gère une action de développement ainsi que pour le partenaire extérieur qui désire clarifier un certain nombre de questions concernant l'appui qu'il apporte à un partenaire du Sud. Ces instruments peuvent aussi être utiles aux organisations de base dans la mesure où ces dernières désirent entreprendre une démarche d'auto-évaluation. Pour notre part nous prôtons **une approche participative** pour l'utilisation de ces instruments. Elle doit amener les différents intervenants d'une action de développement à utiliser conjointement ces instruments qui sont une base de dialogue et d'échange entre les différentes parties avec pour finalité l'amélioration des relations institutionnelles et interpersonnelles. Ils doivent pouvoir contribuer à améliorer la transparence de l'action menée et encourager les intervenants à échanger davantage entre eux. Ces instruments peuvent être aussi utilisés pour une évaluation externe dont la finalité est généralement de donner des réponses à certaines questions posées.

Nous proposons une démarche en cinq étapes pour appréhender la "dimension institutionnelle" d'une action de développement:

1. la présentation des éléments clés du projet ou du programme à travers une fiche signalétique.
2. la présentation de l'historique du projet ou du programme. Il s'agit d'établir un chronogramme tenant compte des moments forts et des faits saillants de l'opération (identification, mise en oeuvre, etc.).

3. L'inventaire des acteurs, de leurs principales caractéristiques, de leur organisation interne et de leurs relations mutuelles.
4. L'analyse des rôles et des fonctions des différents acteurs.
5. L'analyse des intérêts et des enjeux de chacun.

Les fiches signalétiques

Les fiches signalétiques servent à décrire de manière concise les principales caractéristiques d'une action de développement. Il s'agit de collecter les informations minimum qui permettent de situer les principaux enjeux et objectifs de l'action. Elles facilitent ainsi la circulation de l'information au sein de l'organisation et le dialogue avec les acteurs externes. Nous présentons deux types de tableaux pour montrer que la structure d'une fiche n'est pas neutre.

Le tableau 3 est une description synthétique d'une action de développement ayant une démarche plutôt classique de type aide par projet.

Fiche signalétique du projet.....

Date de création:

1. Nom du projet/ de l'opération	
2. Type de coopération	
3. Secteur d'intervention	
4. Localisation	
5. Type et nombre de bénéficiaires	
6. Signataires des accords	
7. Année de démarrage et durée de la phase en cours	
8. Objectifs principaux	
9. Objectifs spécifiques	
10. Moyens (humains/matériels)	
11. Activités, Montant/an de l'aide	
12. Résultats obtenus	

Tableau 3 Fiche signalétique du projet

Le tableau 4 a le même but mais est plus adapté à une approche d'appui institutionnel.

Fiche signalétique du programme.....

Date de création:

1. Institution appuyée(s)	
2. Principaux buts de l'institution	
3. Principales ressources des institutions	
4. Bailleur de fond du programme	
5. Objectifs du programme d'appui	
6. Types d'appui	
7. Budget	
8. Personnel d'appui ext.	
9. Principaux résultats atteints	
10. Autres partenaires de l'action	

Tableau 4 Fiche signalétique d'une action dans la perspective d'un appui institutionnel

La fiche signalétique est plus orientée sur les caractéristiques de l'acteur ou de l'organisation que sur le projet à mettre en oeuvre. En introduisant l'historique de l'action de développement au moyen d'un chronogramme, la fiche signalétique passe d'une simple "photo" prise à un moment précis, à une analyse qui fait le point sur les faits saillants depuis la naissance de l'action de développement. Une importance particulière sera mise sur le rôle que les différents acteurs ont joué dans chaque étape du déroulement de l'action.

L'inventaire des acteurs: interrelations et principales caractéristiques

Le tableau d'inventaire

A la place d'énumérer simplement les acteurs, il existe une méthode simple qui permet de procéder à un premier classement des acteurs concernés comme le montre le tableau 5. Il sert à identifier les principaux acteurs du programme en tenant compte de trois critères essentiels:

- le domaine d'action dans lequel ils opèrent (public ou privé),
- leur localisation géographique,
- leurs relations respectives.

Il a une fonction pédagogique importante en obligeant les acteurs de l'action de développement d'identifier les organisations et les individus avec lesquels ils sont en relation. Donc, la phase de réalisation de la fiche est aussi importante que le résultat, c'est-à-dire la fiche finalisée.

Le domaine d'action des acteurs est très important à prendre en compte car il implique une série de comportements et de stratégies qui lui sont propres. Si l'acteur principal de l'action de développement est une administration publique, cela peut impliquer par exemple un fonctionnement institutionnel lourd, des lenteurs administratives, des problèmes de transparence et des négociations longues dont il faut tenir compte dès la phase de programmation des activités. Dans le cas d'organisations locales, on devra souvent tenir compte de leurs faiblesses organisationnelles et structurelles. Typiquement, elles sont souvent très créatives et dynamiques, mais leur personnel est peu expérimenté et peu formé dans les domaines de la programmation et de la gestion des actions à mener.

Le critère géographique est tout aussi important car il renvoie à la vision du monde des acteurs impliqués. En effet, l'action d'un acteur du niveau local ne relève pas de la même logique et ne nécessite pas le même type d'informations qu'un acteur oeuvrant à un niveau supérieur (régional ou national). Il est nécessaire de donner une brève définition de ces différents termes. On entend par acteur du niveau local, un acteur dont les objectifs sont limités à un espace restreint et à un groupe de population généralement bien défini et bien localisé.

Le niveau régional concerne plutôt des acteurs qui ont des capacités de planification, des moyens d'action (transport, personnes) plus significatifs qui leur permettent de mettre en oeuvre des actions et de formuler des politiques plus conséquentes couvrant une population plus nombreuse, mais pas forcément aussi bien identifiée ou définie qu'au niveau local.

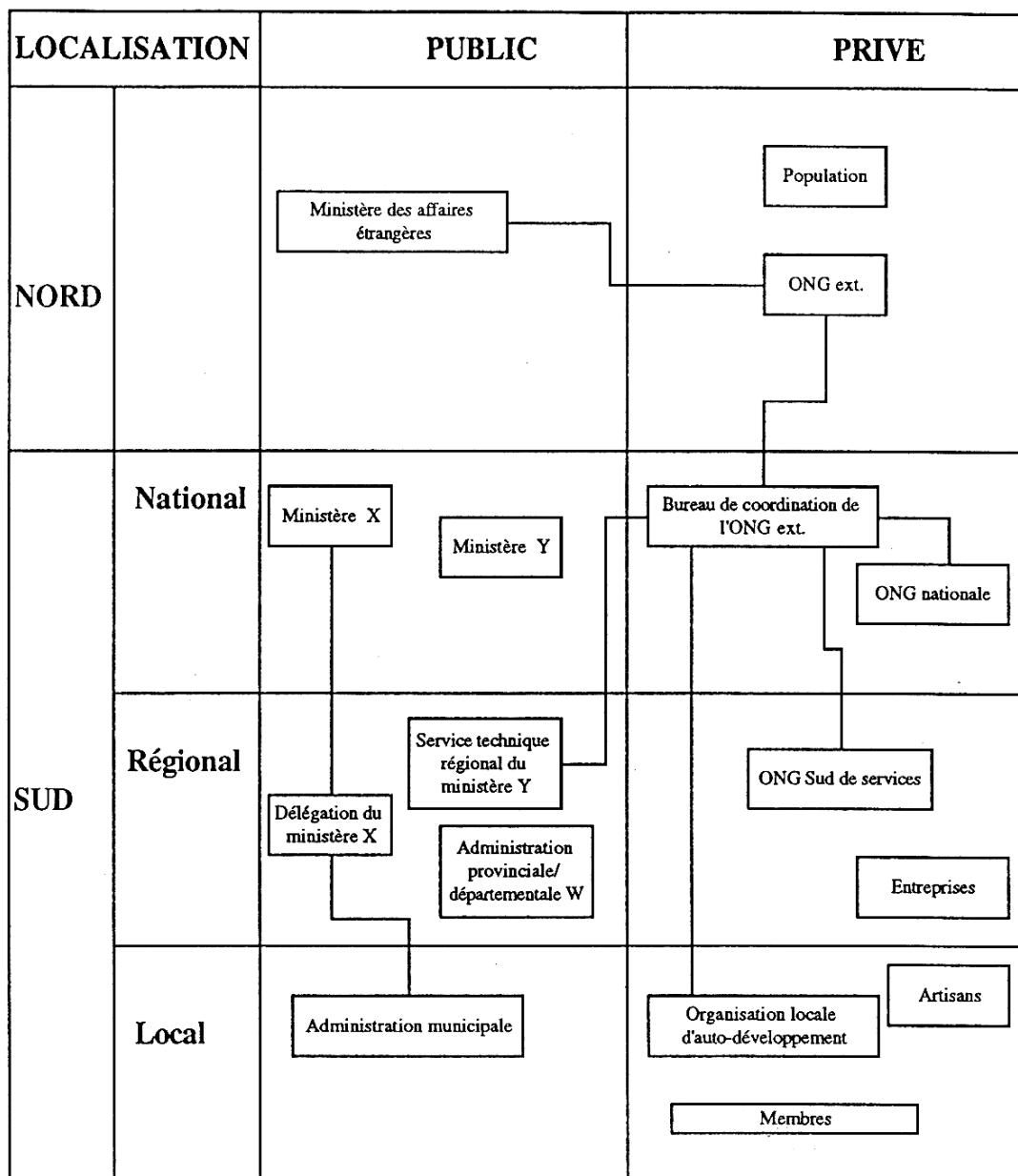


Tableau 5 Exemple d'inventaire des acteurs et de leurs relations

Par exemple, pour deux actions de développement qui l'une impliquerait une coopérative de production et l'autre une ONG travaillant dans le domaine de la santé communautaire et de la prévention, la commune en tant qu'unité administrative n'a pas la même signification. La coopérative peut considérer la commune comme le niveau local, car elle développe ses actions en direction d'autres communes et d'autres localités distantes. Par contre cette même

commune sera considérée comme le niveau régional par l'ONG car elle accompagne divers groupements villageois pour des actions déterminées. Il faut donc toujours faire attention aux multiples significations des termes et à la nécessité de bien comprendre le sens des mots utilisés par l'acteur. Il est préférable de clarifier ces notions pour éviter tous malentendus ou toute incompréhension.

Les relations existantes entre ces différents acteurs sont très variables et évoluent constamment dans le temps. Pour un problème d'efficacité et de lecture aisée de ce type de schéma, il est important de ne pas le surcharger. Il est préférable de mentionner les relations essentielles sur le schéma en les accompagnant de brefs commentaires pour en spécifier la nature. Les relations entre les acteurs peuvent être de différentes natures. Quatre types ont été identifiés:

- Les relations hiérarchiques qui regroupent l'ensemble des relations d'application d'ordres et de directives, c'est-à-dire des relations formelles ou qui impliquent une dépendance économique.
- Les relations de négociation qui impliquent un échange entre les acteurs sur une base égalitaire qui permet l'existence d'un débat d'idées.
- Les relations d'information et d'échange qui regroupent toutes les relations de types informelles. Elles concernent des acteurs souvent de même nature qui entretiennent des échanges dans une perspective de solidarité, de politique dans le long terme ou de complémentarité.
- Les relations de soutien et d'appui technique qui impliquent le transfert de savoir-faire ou de moyens techniques et financiers.

Ce tableau d'inventaire des acteurs doit toujours être accompagné d'une liste des abréviations qui permet d'explicitier les nombreux acronymes utilisés dans le domaine de la coopération mais qui sont incompréhensibles pour le commun des mortels (par exemple IUED ou DDA ou UVS -Unité Villageoise de Santé).

Les principales caractéristiques d'un acteur

Dans une démarche de renforcement des institutions locales, il est essentiel de connaître davantage les acteurs dans leurs structures internes (rôles et responsabilités) et leurs objectifs.

Les acteurs peuvent être analysés au travers d'une grille de critères et d'indicateurs⁽⁸⁾, telle que celle qui figure ci-dessous. Cette liste constitue un aide mémoire qu'il faut adapter à chaque situation d'analyse et aux besoins spécifiques du praticien.

Critère

Prestations fournies:	Qualité, coûts, respect des délais de réalisation.
Organisation interne:	Définition et spécification de la structure hiérarchique; définition d'un cahier des charges; Définition d'un système de prise de décision et d'un système d'arbitrage; une politique du personnel explicite; un système d'information interne à l'organisation.
Méthode de travail:	Quels sont ces méthodes (enquêtes, approche participative, délégation...); Existe-t-il un système de planification ou de PSE; l'organisation a-t-elle défini des indicateurs? Existe-t-il un système d'évaluation ou d'auto-évaluation des activités par l'organisation?

8 Fino D., Quelques éléments de réflexion sur le principe, la mise en oeuvre et l'impact d'une démarche d'appui institutionnel: l'exemple d'un programme de coopération technique bilatérale dans le secteur eau au Niger, 7e Conférence Générale de l'EADI, Berlin, EADI, 1993.

Ressources humaines:	Niveau de formation du personnel; correspondance entre le niveau scolaire et la fonction occupée; per-formances sur le terrain, motivation du personnel.
Légitimité/ Reconnaissance ⁽⁹⁾	Statuts internes; reconnaissance par les autres acteurs, effets démonstratifs de l'acteur sur son environnement social, adhésion des membres.

A ces critères et indicateurs qui concernent l'ensemble des organisations publiques et privées mais plus particulièrement les administrations et les organisations qui ont un personnel nombreux et des moyens logistiques importants, un certain nombre d'autres critères adaptés aux organisations locales de petites tailles telles que des associations d'habitants, **des ONG locales ou des groupements d'intérêts⁽¹⁰⁾ peuvent être identifiés.**

Critère	Indicateurs
Capacité d'acquisition de ressources:	Taux d'autofinancement de l'organisation; nombre de sources de financement, engagement à long terme des différents bailleurs de fonds.
Capacité de mobilisation:	Activités de revendication ou de contestation envers d'autres acteurs, réalisation de manifestations (de tout type), utilisation d'un réseau d'information ou d'un moyen d'information.

⁹ Voir aussi les travaux de Jacob J.P. et al., *Guide d'approche des institutions locales (GAIL): méthodologie d'étude des acteurs locaux dans le monde rural*, Genève, IUED/SEREC, 1994, p. 19.

¹⁰ Esman M., Uphoff N., *Local organisation: intermediaries in rural development*, London, Cornell University, 1984, pp. 61-64.

Analyse des fonctions et des rôles

Dans la perspective d'un appui institutionnel aux différents partenaires de l'action de développement, il est nécessaire de savoir qui fait quoi et depuis quand.

Tableau des fonctions et des acteurs

Fonction / acteur	Acteur 1:	Acteur 2:	Acteur 3:	Acteur 4:	Acteur 5:	Acteur 6:
Fonction 1: Initiative de l'action						
Fonction 2: Élaboration du progr.						
Fonction 3: Préparation du budget						
Fonction 4: Négociation des ressources externes						
Fonction 5: Réalisation des activités						
Fonction 6: Mise en oeuvre du suivi projet						
Fonction 7: Initiative de l'évaluation						
Fonction 8: Réalisation de l'évaluation						
Fonction 9: Tenue de la comptabilité						
Fonction 10: Contrôle des comptes						
etc.						

Spécifier le nom des différents acteurs du programme.

Légende simple des rôles: +++ Rôle décisif + Rôle de concertation et de participation

Légende élaborée des rôles: Identifier: I; Approuver: A; Exécuter: E; Coordonner: C; Planifier: P; Décider: D

Tableau 6 Fonctions et rôle de chaque acteur d'une action de développement à un moment donné

Les fonctions doivent être considérées comme des tâches à accomplir, tandis que les rôles définissent le degré des responsabilités des acteurs impliqués dans l'action de développement. Les tableaux 6 et 7 permettent de faire cette identification. Le tableau 6 intitulé "Tableau des fonctions des acteurs", permet très rapidement de savoir comment les tâches ont été distribuées entre les différents intervenants. Ces informations sont essentielles pour la mise en place et l'exécution d'une démarche de programmation-suivi-évaluation (PSE). La spécification des fonctions varie d'une action de développement à une autre.

Mais les fonctions mentionnées doivent couvrir les étapes du cycle du projet (identification, préparation de l'action, mise en oeuvre, évaluation). Le tableau 6 se contente de mentionner les étapes classiques du cycle du projet. Rien n'empêche l'utilisateur de mentionner des fonctions spécifiques touchant plus précisément une étape du cycle (activités d'éducation, activités de production, activités d'information). L'utilisation du tableau dépend aussi de l'utilisateur car il peut se contenter de mettre en évidence l'implication ou non d'un acteur pour une fonction donnée au moyen d'une échelle très simple: l'acteur X joue un rôle déterminant et l'acteur Y un rôle secondaire. L'utilisateur peut aussi affiner son analyse en spécifiant le rôle précis de chacun en s'inspirant de l'échelle mentionnée en bas du tableau 6. Pour une fonction donnée l'acteur X décide, l'acteur Y et Z donne leur préavis alors que l'acteur W exécute la fonction. Ce que le premier système gagne en simplicité de lecture il le perd en précision de l'information sur les rôles et responsabilités de chacun.

Le tableau 7 sert à comprendre **l'évolution** des fonctions, des acteurs de l'action de développement dans le temps. De cette manière, il est possible de voir s'il y a un transfert dans le temps de fonctions importantes d'un acteur d'origine extérieure à un acteur local. Par exemple on peut prendre le cas de la gestion de fonds destinés à des prêts à court terme pour des petits artisans.

Dans les premières années de démarrage d'une action de développement, ces prêts sont directement administrés par l'agence technique étrangère qui transfert progressivement la responsabilité de leur gestion à l'acteur local. Ce transfert de fonctions et donc de responsabilités est un indicateur important pour le chercheur ou le gestionnaire de l'action de développement quant à la réussite ou l'échec de la démarche d'appui. Dans ce cas, non seulement l'acteur

local s'est formé à la gestion mais il a aussi acquis de réelles capacités de gestion ont abouti au transfert des responsabilités.

Tableau d'évolution des fonctions des acteurs

Fonctions / Année	Année 1:	Année 2:	Année 3:	Année 4:	Année 5:	Année 6:
Fonction 1: Initiative de l'action						
Fonction 2: Elaboration du progr.						
Fonction 3: Préparation du budget						
Fonction 4: Négociation des ressources						
Fonction 5: Réalisation des activités						
Fonction 6: Mise en oeuvre du suivi projet						
Fonction 7: Initiative de l'évaluation						
Fonction 8: Réalisation de l'évaluation						
Fonction 9: Tenue de la comptabilité						
Fonction 10: Contrôle des comptes						
etc.						

Spécifier le nom des différents acteurs du programme et les années correspondantes.

Tableau 7 Évolution des fonctions de chaque acteur

Analyse des intérêts et des enjeux

Le tableau 8 intitulé Tableau des enjeux de l'action de développement et des intérêts des acteurs a pour but de clarifier l'implication des différents intervenants par rapport à une action donnée. Ce tableau est plus difficile à remplir que les précédents, car les intérêts ne sont pas toujours directement visibles ou perceptibles. Ils sont souvent cachés ou bien les acteurs n'en sont pas toujours conscients. Ce tableau touche au fond du problème à savoir: **quels sont les intérêts que chacun a dans l'immédiat ou espère avoir à terme dans le cadre de l'action menée?**

Ce tableau est aussi essentiel à toute action d'appui institutionnel; il permet d'identifier les besoins ainsi que les acteurs principaux qui doivent pouvoir en bénéficier. L'appui institutionnel est un outil délicat à manier car il touche à des problèmes de type politique, à la répartition du pouvoir. Comme l'objectif est de travailler dans une perspective de cogestion et de partenariat, il est clair que cela demande des sacrifices et des changements d'habitude pour tout le monde. La question de savoir qui définit les enjeux et qui évalue les intérêts des acteurs est ouverte et dépend de l'usage et de la finalité que l'on veut avoir d'un tel tableau. Dans la perspective d'une approche participative, ce tableau doit être rempli en commun en tenant compte du point de vue de tous les acteurs en présence.

Le tableau 8 permet d'identifier les principaux enjeux d'une action de développement et de les passer au crible en tenant compte des politiques et des intérêts de chaque acteur. Pour le remplir, il est donc nécessaire de connaître la position des différents acteurs considérés vis-à-vis de l'action analysée. Il faut aussi connaître leur politique d'action spécifique (par exemple, dans le cas d'une administration, connaître sa ligne politique et les programmes qu'elle entreprend). Les enjeux qu'une action de développement suscite relèvent de plusieurs niveaux qui sont mentionnés à titre d'exemple dans le tableau 8. **De cas en cas, il est important de réfléchir aux enjeux spécifiques de l'action de développement analysée et d'adapter ce tableau aux besoins.** Les enjeux doivent être exprimés sous la forme de problème à résoudre. Il est ainsi possible de prévenir ou d'identifier des tensions possibles entre différents acteurs dont les objectifs ne sont pas convergents et d'en tenir compte dans la stratégie de mise en oeuvre de l'appui institutionnel et des outils de PSE.

Tableau des enjeux de l'action de développement et des intérêts des acteurs

Enjeux du programme / Acteur	Acteur 1:	Acteur 2:	Acteur 3:	Acteur 4:	Acteur 5:	Acteur 6:
Enjeu 1: Ex: être reconnu comme travailleur légal						
Enjeu 2: Ex: améliorer le niveau de revenu						
Enjeu 3: Ex: améliorer le niveau de formation de						
Enjeu 4: Ex: organiser la vente de la production du groupe						
Enjeu 5:						
Enjeu 6:						

Spécifier le nom des différents acteurs du programme et les intérêts principaux de l'action

Légende: ++ grand intérêt - peu d'intérêt
 + intérêt moyen - - pas d'intérêt
 0 pas concerné

Tableau 8 Tableau des enjeux et des intérêts des acteurs

L'analyse institutionnelle comme étape préalable à une démarche d'appui institutionnelle

Les différents instruments présentés jusque-là sont clairement articulés avec un type de coopération qui favorise une évolution des institutions locales vers plus d'autonomie. L'analyse institutionnelle est une démarche nécessaire et indispensable mais ne peut en elle-même pas suffire pour garantir que la coopération au développement s'oriente vers une stratégie d'appui institutionnel. Une condition essentielle est que les rapports de coopération entre les acteurs locaux et les institutions externes soient effectivement organisés de façon à ce que les institutions locales puissent émerger, prendre leur responsabilité et se passer, à terme, de l'appui extérieur.

Dans le cas de programmes d'appui aux services publics ou à des organisations privées (ONG), il y a deux acteurs institutionnels importants: d'une part l'**institution locale** (l'acteur national) avec ses tâches et objectifs (exemples de tâches dans le domaine hydraulique: l'identification des besoins en eau potable, la gestion du point d'eau, le suivi des ressources hydrauliques, etc.), et d'autre part la **structure d'appui** (l'acteur externe) qui est, comme l'expression l'indique, un instrument d'appui à l'institution locale afin que celle-ci puisse mieux remplir ses tâches, à la fois sur le plan quantitatif et qualitatif.

Cette forme de coopération par appui exclut que l'acteur externe réalise un "projet" à part avec ses propres objectifs et ses plans d'action. Elle se fonde sur les structures existantes et tient compte des capacités nationales de gérer à terme le développement d'une manière autonome. Elle évite dans la mesure du possible de créer des structures ou des institutions nouvelles liées à l'apport extérieur.

L'appui extérieur concerne, selon la situation de l'institution locale, la formation, le conseil méthodologique, technique et gestionnaire, la mise à disposition de moyens financiers pour soutenir le fonctionnement de l'institution, pour acheter du matériel, pour créer des infrastructures, etc. L'intervention de type formation-conseil par des ressources humaines extérieures (n'appartenant pas à la structure appuyée) doit se faire ponctuellement et pour des tâches précises.

Dans tous les cas, l'appui doit être considéré comme un **complément** qui s'ajoute aux moyens internes⁽¹¹⁾. Du point de vue d'une institution locale, il existe donc deux "sources" de moyens – les moyens propres (personnel, matériel, infrastructure, moyens financiers, etc.) et les moyens liés à l'appui (financiers, know how...) – qui, ensemble, lui permettent de réaliser **son** plan d'action et d'atteindre les objectifs fixés.

11. Dans la pratique il n'est pas toujours évident de trouver l'articulation entre les moyens internes de l'institution nationale (qui sont en règle générale limités) et les moyens externes (qui sont x fois plus élevés) et ceci notamment en ce qui concerne la pérennité des actions entreprises avec les moyens externes.

Une des préoccupations centrales dans ce type de démarche tourne autour de la question: comment et dans quelle mesure appuyer pour permettre à l'institution de devenir réellement plus autonome et de se passer, dès que possible, de l'appui extérieur? Le système de Programmation-Suivi-Evaluation (PSE) est un outil indispensable pour renforcer la maîtrise de l'institution locale et gérer l'appui dans la perspective de l'autonomie.

Le système de PSE est un outil de gestion des activités qui se décompose en trois étapes complémentaires⁽¹²⁾:

1. La **programmation** constitue le point de départ du système. Elle consiste à expliciter et définir les objectifs prioritaires d'un programme pour une période donnée, ainsi que les résultats attendus et les intrants nécessaires (moyens et activités).
2. Le **suivi** concerne le rassemblement et l'enregistrement d'informations essentielles pour suivre le déroulement du programme à tous les niveaux: objectifs, moyens, activités et résultats.
3. L'**évaluation**, finalement, est une opération qui vise à déterminer, de façon rétrospective, la pertinence, l'efficacité, l'efficience et l'impact du programme, au regard de ses objectifs. En termes plus simples, elle sert à comparer ce qui était programmé à ce qui a été réalisé et à comprendre les causes de succès ou d'échecs. Elle jette les bases pour la nouvelle programmation.

Ce système doit permettre de faire le lien entre le passé, le présent et le futur, ce qui veut dire que l'action à mener dans le futur devrait tenir compte des expériences du passé.

Pour qu'on tienne compte lors de la **programmation** des expériences du passé, il faut pratiquer des **évaluations**. Mais, pour faire l'évaluation, il faut avoir un bon système de recueil d'information sur ce qui a été accompli et sur l'évolution de la situation, donc un système de **suivi**. Ainsi, les trois étapes sont indissociables.

¹² Pour les personnes intéressées spécifiquement par l'application de la démarche de programmation-suivi-évaluation (PSE) se référer à l'ouvrage: Fino D., Uvin P., *Initiation pratique au système de programmation-suivi-évaluation dans le cadre d'une démarche d'appui institutionnel avec des exemples du secteur sanitaire*, Genève, IUED, 1993 (document à diffusion restreinte).

Le suivi est le trait d'union entre la programmation et l'évaluation. Sans un bon suivi, le processus logique est interrompu, car l'évaluation, en terme de comparaison entre le "planifié" et le "réalisé", est seulement faisable si la récolte d'informations pertinentes est assurée d'une façon complète et permanente. Sans une bonne évaluation, la qualité de la programmation est mise en danger.

Dans une stratégie d'appui institutionnel, il est impératif que l'institution locale se dote d'un tel système de gestion opérationnel. Disposer d'un tel outil de "management" lui permet de mieux savoir où elle en est et où elle veut aller. La démarche de la PSE l'oblige à identifier ses atouts et ses priorités. Ce sont des éléments essentiels dont elle a besoin pour négocier sur une base solide ses besoins en appui avec des partenaires financiers. D'autre part, la PSE permet aux partenaires extérieurs de mieux articuler leur appui aux capacités existantes et à la programmation établie par le partenaire local.

Le système de PSE est ainsi "la cheville ouvrière" de l'appui institutionnel. Il aide les institutions locales à acquérir la maîtrise de leur programme d'action et à faire face à leurs responsabilités. Il facilite l'adéquation de l'appui extérieur aux réalités du terrain et à une démarche de renforcement des capacités locales.

EXEMPLES PRATIQUES D'UTILISATION DES INSTRUMENTS

1. Le programme hydraulique Niger - Suisse (PHNS)

Fiche signalétique du PHNS en 1993

Le Programme hydraulique Niger-Suisse est un programme de coopération bilatérale de la Confédération helvétique qui a pour but d'appuyer le Ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement de l'État du Niger. Le programme donne un appui à la direction des ressources en eau et aux directions départementales (Maradi, Agadez...).

Le PHNS est actuellement dans sa sixième phase et poursuit des objectifs de renforcement institutionnel et de formation des cadres du Ministère comme le montre la fiche signalétique. Elle résume brièvement les principaux axes de travail du programme en 1993 (tableau 9).

L'approche du PHNS dans la perspective du renforcement des capacités locales a nécessité la mise en place d'une cellule temporaire de coordination locale. Elle travaille de concert avec les différentes directions du Ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement et intègre l'équipe d'assistants techniques de l'IUED comme le montre le tableau 10 de l'inventaire des acteurs.

Le PHNS est un programme qui est piloté conjointement par les deux parties tant sur le plan financier qu'opérationnel. Pour pouvoir mener à bien ce programme d'appui institutionnel qui implique de nombreux partenaires, des instances de concertation et de décision ont été mises en place. Ces instances de concertation et de décision sont:

FICHE SIGNALÉTIQUE DU PHNS

Date de création: 1993

Principales caractéristiques	Programme hydraulique Niger-Suisse (PHNS)
1. Institution(s) publ. appuyée(s)	Direction technique centrale et directions départementales du Min. de l'Hydr. et Env. (MH/E), comm. villageoises et entr. privées de constr.
2. Principaux buts de(s) l'institution(s) publ. appuyée(s)	<ul style="list-style-type: none"> - Amélioration de l'alimentation en eau. - Gestion des ressources en eau: études, suivi, exploitation... - Coordination des interventions dans le secteur des études/recherches/exploitation des eaux.
3. Principales ressources des institutions	<ul style="list-style-type: none"> - Personnel qualifié en nombre suffisant à tous les niveaux, dont les salaires sont pris en charge par budget national. - Structure administrative décentralisée. - Budget de fonctionnement très faible. - Pas de budget d'investissement.
4. Bailleurs de fonds du programme d'appui	La DDA, régie IUED
5. Objectifs du programme d'appui	<p>Soutenir les institutions de niveau national, départemental et local à atteindre leurs objectifs pour:</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'amélioration de l'approvisionnement en eau (taux de couverture) - l'amélioration des connaissances sur les ressources en eau - le développement des ressources humaines - la diversification des intervenants dans le secteur eau (promotion des entreprises privées)
6. Types d'appui	<ul style="list-style-type: none"> - La prise en charge de certains frais de fonctionnement des services - le conseil en gestion et appui technique - La participation à des investissements - Les frais d'étude - Les frais de formation
7. Volume financier de l'appui/an	3,5 millions de francs suisses.
8. Personnel payé par le programme d'appui	3 Hydrogéologues assistants techniques (pour assurer le système de cogestion) et personnel de bureau administratif
9. Principaux résultats atteints	<ul style="list-style-type: none"> - L'amélioration du taux de couverture pour l'approvisionnement en eau - L'augmentation de l'efficacité des services techniques - La décentralisation du Ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement renforcée - L'exécution des travaux de construction par des entreprises privées du département de Maradi - L'amélioration des capacités de programmer, suivre, gérer, évaluer
10. Autres intervenants	Le PNUD, le Fac, la coopération canadienne, la coopération allemande (GTZ), la coopération danoise

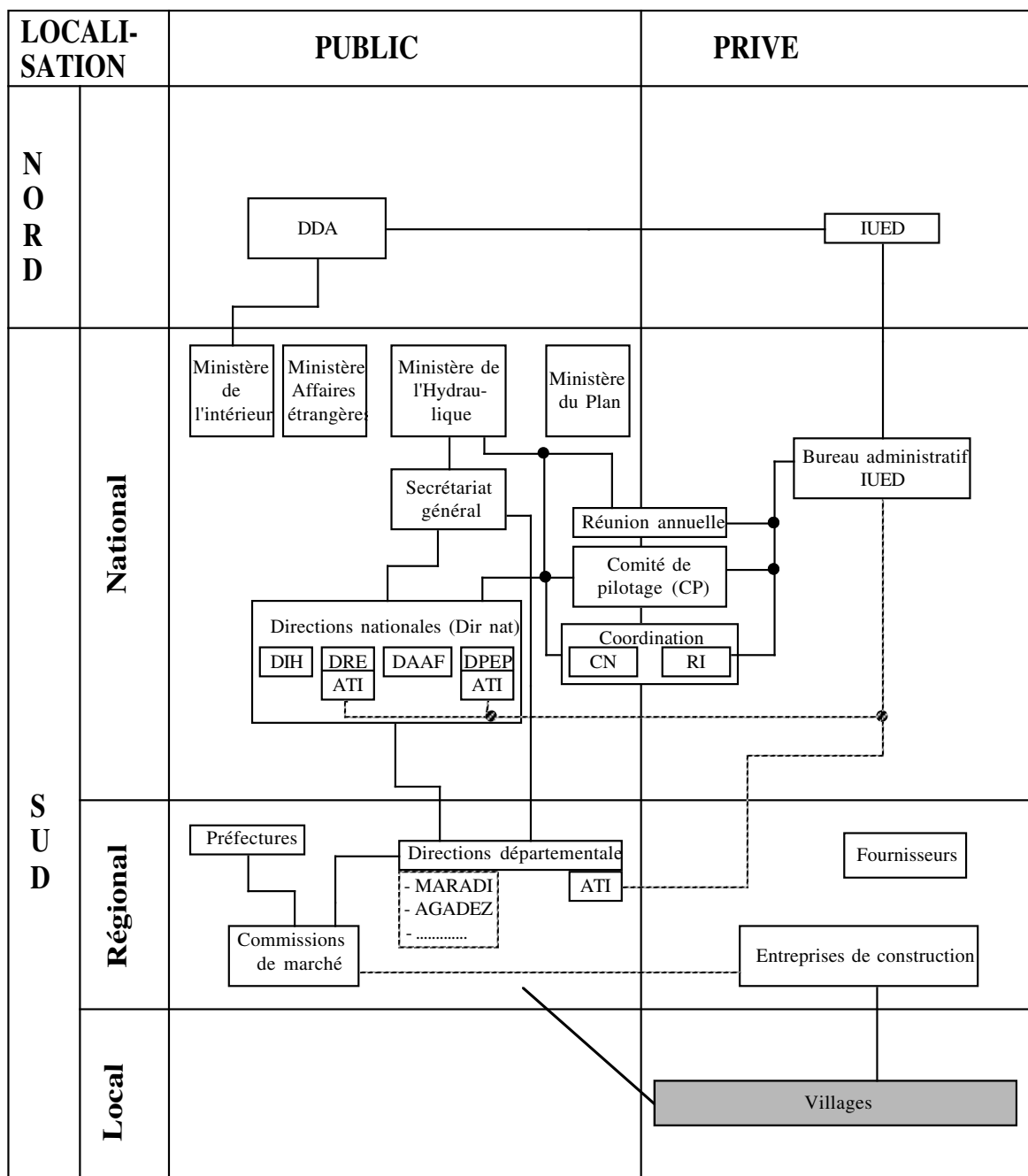
Tableau 9 Fiche signalétique du Programme hydraulique Niger Suisse (PHNS)

- Le comité de pilotage composé du coordinateur national nigérien du PHNS, du représentant de l'IUED, des directeurs de services et des assistants techniques.
- La coordination qui regroupe le coordinateur national et le représentant de l'IUED.
- La réunion annuelle d'évaluation et de programmation des activités du PHNS qui réunit les membres du comité de pilotage, des représentants des bailleurs de fonds, du régisseur (l'IUED) et du Ministère du plan.

Ces instances sont liées à l'appui extérieur et ne sont pas permanentes. Leurs fonctions principales sont d'orienter les appuis du programme vers les structures nationales, qui ont des tâches opérationnelles, telles que: les directions nationales, la DAAF (la Direction des affaires administratives et financières) et la DPEP (la Direction de planification et d'évaluation des projets), les services et les directions départementales (DDH). Ces directions nationales bénéficient chacune de sous-programmes spécifiques qui s'inscrivent dans le cadre du PHNS.

Historique de ce programme bilatéral: ses origines

La coopération entre le Niger et la Suisse dans le domaine de l'hydraulique date du début des années 70 avec le financement d'un projet destiné au creusage de puits villageois dans les départements de Dosso et Tahoua (Sud du Niger). En effet, à la suite des sécheresses répétées qui provoquèrent la baisse de la nappe phréatique, il était devenu de plus en plus difficile pour les villageois d'assurer leur alimentation en eau au moyen des puits traditionnels (puits de faible profondeur). Ce programme a débuté en 1973 et a permis la construction de 414 puits cimentés en 12 ans d'existence. A partir de 1985 ce projet a été intégré au PHNS.



ABREVIATIONS

DIH: Direction des Infrastructures Hydraulique

ATI: Assistant technique IUED

DRE: Direction des ressources en eau

RI: Représentant IUED

DAAF: Direction des affaires administratives et financières

CN: Coordinateur national

DPEP: Direction de planification et des études et projets

Tableau 10 Inventaire des acteurs du PHNS en 1993

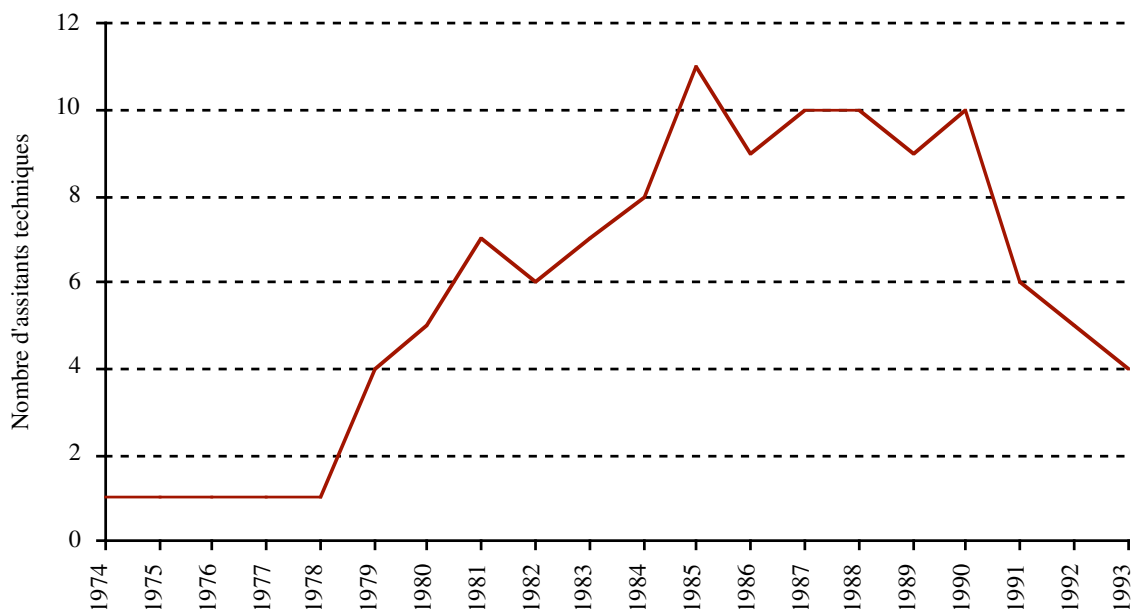
En complément de ces activités, un programme spécifique de renforcement du service d'hydrogéologie du Ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement a débuté à partir de 1979. Il est ensuite devenu le PHNS à partir de 1981. Ses principaux objectifs durant les années 1979 - 1991 étaient :

- La mise en oeuvre d'une surveillance des nouveaux ouvrages;
- la mise en place de réseaux de surveillance piézométriques;
- le renforcement de la division des forages de l'OFEDS (Office des eaux et du sous-sol);
- l'appui à l'enseignement de la géologie à l'Université de Niamey;
- le renforcement des services chargés de la gestion des ressources en eau au niveau national et départemental;
- la mise en place d'une planification des ressources humaines dans le secteur hydraulique et d'un programme de formation continue des agents et des mécaniciens du Ministère;
- l'amélioration de l'approvisionnement en eau potable du département de Maradi (construction de 200 puits pour 50'000-60'000 personnes).

Les principaux résultats du programme ont été durant cette période la construction de 681 puits villageois, représentant 30'000 mètres linéaires, la formation en Suisse et au Niger de techniciens nigériens dans le cadre de 50 stages de courte et moyenne durée, ainsi que de 6 séminaires de recyclage. Les études hydrogéologiques ont permis d'acquérir une meilleure connaissance des ressources en eau et le renforcement du service de l'hydraulique à Niamey et dans la région d'Agadez. Enfin, le programme a permis d'appuyer le Ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement dans l'exécution de 30 marchés publics pour le forage de 100 puits, dont trente sur financement du programme hydraulique.⁽¹³⁾

¹³ Fino D., Programme Hydraulique Niger-Suisse (PHNS) Phase V (1988-1992): Rapport de fin de phase, Genève, IUED, 1993.

Le PHNS a bénéficié d'une équipe d'assistants techniques qui a passablement évolué au cours des dernières années comme le montre le tableau 11.



*Tableau 11 Evolution du nombre d'assistants techniques dans le cadre du PHNS
(Source: IUED 1993)*

L'évolution récente du nombre d'assistants techniques dans le PHNS reflète la démarche actuelle de l'IUED d'appui institutionnel du Ministère de l'Hydraulique. Les ressources humaines locales, que le programme a contribué à former, sont valorisées systématiquement pour permettre une appropriation progressive du programme par le Ministère.

Analyse des tâches et des responsabilités des divers acteurs du programme

Le tableau des rôles et des fonctions apporte un complément d'informations très important sur le fonctionnement interne du programme et la répartition des responsabilités internes. Il permet de clarifier les fonctions

PRINCIPALES FONCTIONS	Réunion annuelle	Comité pilotage	CN ET RI (y.c. BA)	Dir nat.+ Co-resp. AT	DAAF	DPEP (C.Ev)	DDH
Préparation du programme annuel et du budget			++	+++			+++
Examen du programme annuel (conformité méthodologique, cohérence des objectifs, disponibilité financière, etc.)		+++	++			++	
Approbation du programme annuel et du budget	+++						
Mise en oeuvre du programme (réalisation tech. et adm.)				+++			+++
Engagement financier			++	+++	+++		+++
Suivi financier et comptabilisation			+++		+++		
Rapport opérationnel				+++			+++
Evaluation interne (par sous-programme)				+++		+++	+++
Synthèse de l'évaluation		++				+++	
Examen et approbation de l'évaluation interne	+++	+++	++				
Diffusion de l'information (PHNS et général)			+++				
Supervision technique et opérationnelle			+++				
Supervision financière (non compris le contrôle fiduciaire)			+++		++		
Arbitrage en cas de problème technique		+++	++	++			
Arbitrage stratégique (choix des grandes options)	+++	++					

Légende: +++ Rôle décisifs ++ Concertation, participation vide Pas concerné

Composition des acteurs "réunion annuelle" et "comité de pilotage":

- Réunion annuelle: membres du Comité de pilotage et IUED/DDA, avec la participation comme observateur des autres intervenants dans le secteur et des membres d'autres Ministères
- Comité de pilotage: Coordonnateur national (CN), Représentant IUED (RI), Directeurs nationaux du MH/E, Co-responsables assistants techniques

*Tableau 12 Tableau des principales fonctions des acteurs du PHNS en 1992
(Source: IUED, 1993)*

essentielles à prendre en compte ainsi que les acteurs importants. Il est évident que le tableau 12 résulte d'une histoire longue mentionnée brièvement en introduction de ce chapitre qui voit se côtoyer des acteurs qui se connaissent relativement bien. Les fonctions mentionnées soulignent la démarche d'appui institutionnel prônée dans le cadre de ce programme. Les principaux acteurs mentionnés sont ceux identifiés dans le cadre de l'inventaire des acteurs et de leurs relations.

Ces fonctions s'inscrivent dans la logique générale des principales étapes du cycle du projet (identification, mise en oeuvre et suivi, évaluation) mais une place importante est donnée aux fonctions de décision et de répartition des tâches propres au PHNS. Une attention particulière est accordée aux problèmes de suivi financier des activités et d'évaluation des actions entreprises.

A chaque niveau d'action du programme, une fiche de ce type peut être établie en s'intéressant par exemple beaucoup plus aux activités opérationnelles qui doivent être développées sur le terrain telles que: la préparation des offres publiques et leur évaluation ou les actions de surveillance des chantiers et la conformité technique des ouvrages construits.

Analyse des enjeux et intérêts

Pour illustrer à travers un exemple l'analyse des intérêts dans le cadre du PHNS, nous nous concentrons ici sur un aspect spécifique de l'appui du PHNS qui est la construction et la maintenance d'ouvrages hydrauliques dans le département de Maradi.

Le tableau est établi par un animateur extérieur et pourrait servir comme base de discussion pour démarrer un travail d'évaluation interne (au niveau du département). Il faut rappeler que la construction d'ouvrages financés par le PHNS se faisait jusqu'en 1990 exclusivement par une structure de projet (avec un chef de chantier expatrié et une soixantaine d'ouvriers engagés par le projet).

A partir de 1990, le PHNS a commencé à appuyer la construction de puits exécutés par des entreprises privées du département (avec la participation bénévole des villageois pour la main-d'oeuvre) sélectionnées sur la base d'un appel d'offres organisé par la Direction Départementale de l'Hydraulique.

En 1992, la structure du projet fut dissoute et, à partir de ce moment, tous les puits construits sur fonds PHNS ont été réalisés à travers des marchés publics par des entreprises privées et, à une ou deux occasions, par l'OFEDS (Office des Eaux et du Sous-sol) et une coopérative d'anciens puisatiers de l'ex-projet "Puits villageois". L'OFEDS⁽¹⁴⁾ n'a pas vu d'un bon oeil l'émergence d'entreprises locales qui l'ont obligé à se soumettre aux lois de la concurrence et qui ont pu obtenir des marchés de construction de puits.

En ce qui concerne la maintenance des puits cimentés, vu les profondeurs importantes, le PHNS a appuyé la mise en place d'un système d'artisans plongeurs (intervenant dans le nettoyage du puits moyennant une modeste contribution du village) qui a été très peu utilisé par les villageois.

Contrairement à ce qu'ils ont affirmé lors de l'enquête préalable, les villageois ont leur propre méthode pour assurer l'entretien courant du puits. Par contre, ils demandent une aide pour assurer les interventions plus lourdes qui ne sont plus à leur portée (pour des réparations en cas de pannes majeures).

La question de la construction et de la maintenance des puits à grand diamètre dans les villages renvoie à une problématique plus large qui concerne la répartition des rôles entre l'Etat, le secteur privé et les villages. Le tableau 13 contient une première appréciation vue de l'extérieur de quelques enjeux (non exhaustif) qui peuvent constituer le point de départ d'une discussion sur le sujet.

¹⁴ L'OFEDS est une société para-étatique, spécialisée dans la construction de puits et forages, qui a été pendant des années la seule entreprise nigérienne (notamment pour les puits à grand diamètre) à obtenir des marchés publics financés par des organisations internationales.

Acteurs Enjeux (intérêts)	Ministère de l'Hydraulique (niveau nat.)	Dir. départementale de l'Hydraulique	PHNS (1)	Entre- prises privées de construc- tion	Commu- -nauté villa- geoise	OFE- DES	Autorités locales (préfectu- re + sous- préf.)
Ouverture des marchés de construction de puits à des entreprises privées du département (diversification intervenants, création d'emplois)	+	+	+++	+++	0	-	++
Participation effective et plus grande, responsabilisation des communautés villageoises lors de la construction et pour la maintenance des ouvrages	++	+++	+++	0	+	++	+++
Instauration de systèmes de paiements pour l'eau afin d'assurer les réparations	++	++	++	+++	-	+	+
Nouvelle répartition des rôles entre le <u>service public</u> (qui doit se limiter à fixer les règles du jeu, superviser, contrôler, faire respecter des normes) et le <u>secteur privé</u> (qui s'occupe de la production, de la réalisation, etc.)	+	+	+++	+++	0	-	+

(1) Comité de pilotage et CN/RI

Légende

+++ très intéressé

++ intéressé

+ modérément intéressé

0 indifférent

- hostile/voir opposé

Tableau 13 Quelques enjeux concernant la construction et la maintenance des ouvrages hydrauliques

Appréciation de l'impact institutionnel du PHNS

Dans la perspective de l'évaluation des actions mises en oeuvre dans le cadre du programme, une évaluation rétrospective des activités sur 10 ans du PHNS,

de 1980 à 1990, a été faite par l'IUED. L'évaluation porte sur un certain nombre de critères évoqués au chapitre précédent. Il s'agit d'une appréciation qualitative de l'impact du PHNS sur les structures du Ministère de l'hydraulique et de l'environnement. Le programme n'est certainement pas le seul facteur déterminant dans les évolutions constatées; il est toutefois possible d'affirmer qu'il y a fortement contribué.

L'évaluation est fondée sur une échelle normative de l'évolution des actions ou des services offerts par le Ministère (tableau 14). Elle tente de couvrir l'ensemble des domaines d'action du Ministère (prestations de services, marchés publics...) et de ses structures internes (personnel, management, gestion financière...).

Échelle	Signification
+++	Très bonne situation ou performance en général
++	bonne situation ou performance en général
+	situation satisfaisante de manière ponctuelle
-	Situation ou performance médiocre, insatisfaisante
--	situation ou performance insuffisante
---	situation très mauvaise en général

Tableau 14 Échelle d'évaluation des actions

Le tableau 15, qui est un extrait d'une analyse plus vaste, résume l'évolution des prestations du Ministère et le niveau général de son personnel. D'une manière générale et sur la base des constatations faites sur le terrain, la situation a évolué dans un sens positif. Pour chaque critère l'évolution est justifiée par les actions qui ont été menées et qui ont permis l'amélioration de la situation.

On constate à la lecture du tableau que des efforts importants ont été accomplis dans le domaine de la formation du personnel et dans l'organisation du travail

au sein du Ministère. L'introduction d'outils de planification des ressources humaines et de valorisation du personnel, en lui offrant de meilleures conditions de travail et des possibilités de formation, a été très bénéfique.

CRITERES	EVOLUTION DE 1980 > 1990	REMARQUES (Références, exemples, etc.)
a) Les prestations et les services rendus par l'institution		
1. Qualité, 2. Quantité, 3. Coût, 4. Respect des délais	- > +/++	Etudes-recherches, Inventaires/ Atlas, formations organisées, puits/ forages construits, contrôle des nappes, etc.
5. Satisfaction de l'attente des clients, utilisateurs	- > -/+	Informations sur la situation hydraulique, rythme de réalisation d'ouvrages hydrauliques, etc.
6. Capacité de créativité, diversification et innovation	- > -	-
b) Les ressources humaines		
1. Nombre du personnel, 2. Qualification	--- > ++/+++	Voir nombre et qualification des agents / cadres à tous les niveaux
3. Organisation du travail (répartition des tâches, cahiers de charge)	- > -/+	Coordination entre centre et périphérie encore à améliorer.
4. Conditions de travail (infrastructures, moyens de déplacement,...)	- > ++	Nouvelles infrastructures, véhicules disponibles...
5. Système de perfectionnement	-- > +/++	Possibilités accrues de formation pour les agents du Ministère et le personnel mécanicien de l'OFEDS
6. Outils de planification des ressources humaines	--- > +/++	Plan de formation
7. Mode de sélection du personnel	--> --	Système non transparent
8. Motivation du personnel	- > -/+	Fortement perturbée (irrégularité des paiements de salaire)

Tableau 15 Evaluation de la prestation de services et du niveau du personnel du Ministère

2. Le projet de compostage des déchets de la ville du Cap-Haïtien (GATAP)

Fiche signalétique

Le projet de compostage de la ville du Cap Haïtien a démarré ses activités en 1991. Il est géré par une ONG locale, le Groupe d'Appui Technique et d'Action Pédagogique - GATAP. Cette ONG travaille en collaboration avec la commune du Cap-haïtien à l'évacuation des déchets du centre ville et à leur valorisation. La fiche signalétique du programme résume ses principales caractéristiques en 1994.

Principales caractéristiques	Programme de compostage des déchets urbains du Cap -Haïtien
1. Institution(s) appuyée(s)	Le Groupe d'Appui Technique et d'Action Pédagogique (GATAP), lui-même collaborant avec une municipalité et des organisations populaires pour ce programme ainsi que d'autres ONG.
2. Principaux buts de(s) l'institution(s) appuyée(s)	Le GATAP gère des programmes ou appuie d'autres ONG et groupes de base dans ses actions. Un accent particulier est mis sur les processus participatifs et le renforcement des capacités d'organisation, ainsi que sur la formation.
3. Principales ressources des institutions	<ul style="list-style-type: none"> -un personnel qualifié dans les domaines de la pédagogie, de l'agronomie et du droit ayant toutefois des lacunes au niveau de la gestion financière. -un budget de fonctionnement limité des ressources liées aux programmes gérés. -une infrastructure de bureau simple et un véhicule. Investissements en cours liés au programme de compostage.
4 Bailleurs de fonds du programme d'appui	Fédération Genevoise de Coopération/FGC-IUED
5. Objectifs du programme d'appui	Appuyer le GATAP dans la mise en oeuvre du programme de compostage, du point de vue des relations avec les autres acteurs institutionnels, de la gestion financière, de la planification et des choix techniques. Il s'agit de permettre au GATAP d'acquérir les compétences nécessaires pour répéter ce genre d'opération, sensibiliser les acteurs nationaux à ce problème et en diffuser les résultats.

6. Types d'appui	-conseils techniques, stratégiques et en gestion financière -frais de formation -prise en charge des frais de fonctionnement et des investissements liés au programme -appui documentaire -études complémentaires
7. Volume financier de l'appui/an	Planifié: FS 220'000, effectif 1992-1994: env. FS 70'000.-/an
8 Personnel payé par le programme d'appui	Un chef de programme, un chef d'exploitation, 2 animateurs, un agronome à temps partiel, un comptable à temps partiel (tous nationaux), des journaliers.
9. Principaux résultats atteints	- maîtrise du procédé de compostage -production de compost ayant une valeur agronomique certaine -capacité de négociation -Amélioration des capacités financières et de gestion en général. -sensibilisation des usagers du marché de la ville de trier et de stocker leurs déchets dans les remorques mises à disposition
10. Autres intervenants	-

Tableau 16 Fiche signalétique du projet GATAP en 1994

Historique de ce programme et évolution du contexte haïtien

Le Groupe d'Appui Technique et d'Action Pédagogique (GATAP) a été fondé en 1989 à l'initiative de membres de l'église progressiste et de militants d'associations locales. Le GATAP est une ONG haïtienne qui travaille entre autres dans la région Nord d'Haïti et dans la ville du Cap-Haïtien. En 1989, le GATAP a réalisé une étude technique avec l'appui financier de Caritas Haïti pour étudier la faisabilité d'un programme de compostage des déchets organiques de la ville du Cap-Haïtien. Le Cap-Haïtien est la seconde ville du pays après la capitale Port-au-Prince. Plus de 200'000 habitants produisent quotidiennement 80 tonnes de déchets solides, composés à 80% de matières organiques compostables.

En 1991, sur la base de cette étude, le GATAP a élaboré un projet de compostage des déchets organiques. Ce projet était accompagné d'un programme d'animation et de sensibilisation des habitants à la gestion hygiénique des déchets en milieu urbain et un programme de promotion du

compost en milieu rural. Ces activités ont été soumises pour financement à l'IUED qui a transmis la demande de fonds à la Fédération Genevoise de Coopération (FGC). Le programme de compostage a été élaboré dans la perspective d'un autofinancement à moyen terme par la vente du compost aux agriculteurs et aux pépiniéristes. De plus, des négociations ont été menées et un accord signé avec les autorités de la ville du Cap-Haïtien pour qu'elles assument le tri et le transport des déchets jusqu'au terrain de compostage du GATAP, situé en périphérie de la ville. Les objectifs généraux de ce programme sont:

- Participer à l'assainissement de la ville du Cap-Haïtien, à travers une collaboration dynamique avec l'ensemble des acteurs publics et privés concernés par le problème de gestion et de traitement des déchets solides.
- Susciter la participation de la population à la gestion des ordures pour améliorer la situation sanitaire de la ville et les conditions de vie.
- Produire du compost de bonne qualité qui puisse remplacer partiellement les importations de tourbes.
- Promouvoir l'utilisation du compost en milieu rural dans un but de lutte contre la dégradation des sols, d'augmentation de la production agricole et d'amélioration de la situation socio-économique des intéressés.

Le coup d'Etat militaire du 30 septembre 1991 a retardé le démarrage du programme et a énormément compliqué sa mise en oeuvre pour différentes raisons: insécurité, impossibilité d'exercer des activités en public, embargo économique, paralysie de l'administration publique, etc. Face à ce nouveau contexte les programmes d'animation et de sensibilisation en milieu urbain et rural ont été mis en veilleuse jusqu'à ce que la situation soit moins tendue.

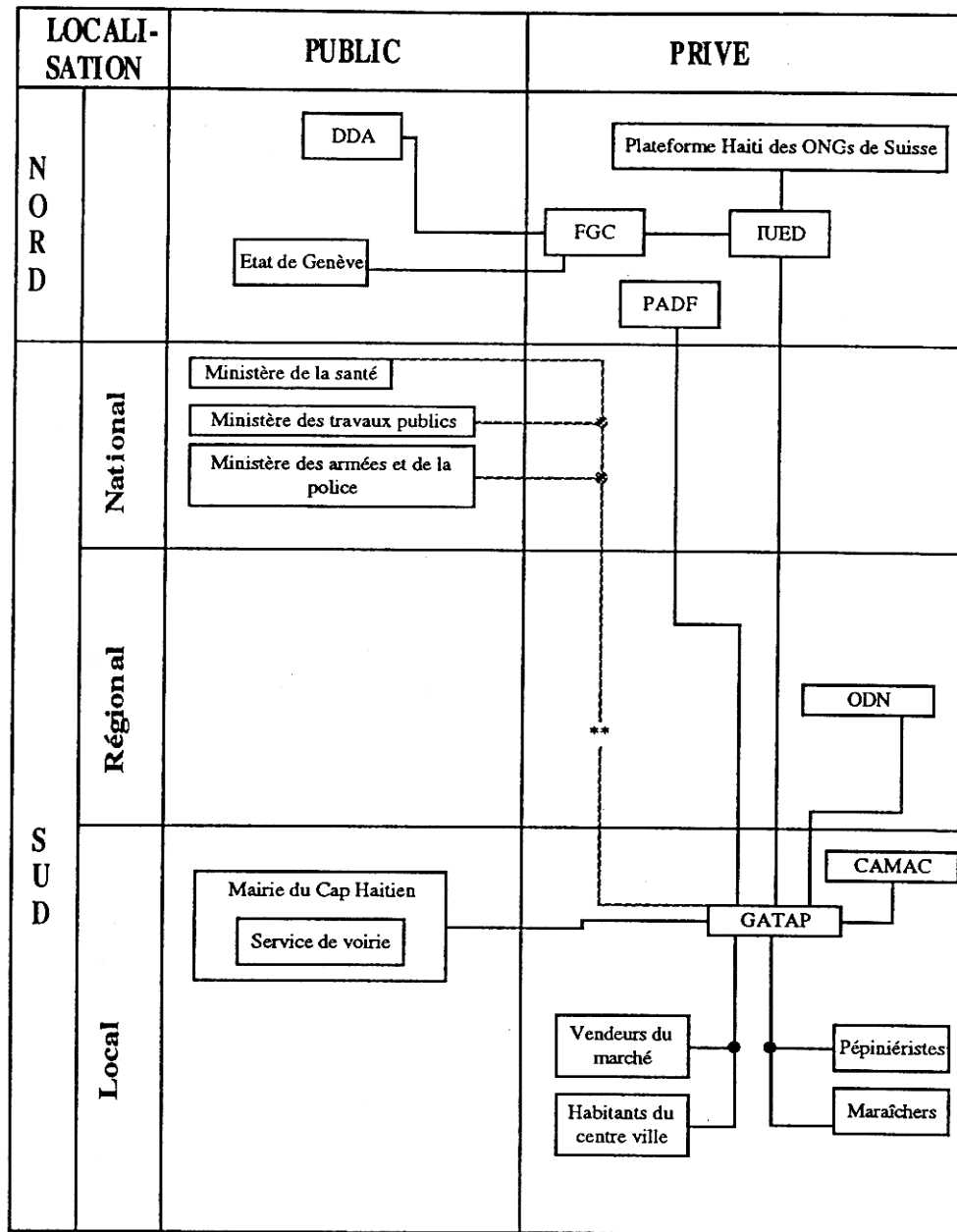
La priorité a été mise sur le programme de compostage (développement des techniques de compostage, test de la toxicité des échantillons de compost produits, etc.). Depuis la fin de l'année 1992, certaines activités d'animation sur les marchés de la ville du Cap-Haïtien sont entreprises et commencent à porter leurs fruits puisque les remorques mises à disposition des usagers pour évacuer leurs déchets sont judicieusement utilisées. Par contre, en ce qui concerne le tri et le transport des déchets jusqu'au terrain, le GATAP a dû organiser son propre système d'évacuation dans l'attente du redémarrage des services de voirie paralysés par la crise (pas de véhicules en état de fonctionnement).

Les différents acteurs impliqués dans le programme du GATAP en 1994

Le tableau 17 illustre la situation actuelle des relations que le GATAP entretient avec des acteurs publics et privés. Il entretient essentiellement des relations avec des acteurs privés et locaux que sont le Comité d'appui à la mairie du Cap-Haïtien (CAMAC), l'Office de développement du Nord (ODN) et des personnes directement impliquées par les activités du programme. Comme cela a déjà été indiqué précédemment, un accord existe avec la Mairie de la ville mais il n'a pas été possible de le mettre en oeuvre pour les raisons déjà évoquées. Des liens ponctuels mais essentiels existent aussi au niveau national avec les différents Ministères concernés par les domaines que touche le programme (travaux publics et santé) et les autorités militaires et la police afin d'expliquer les finalités du programme.

Des contacts directs existent avec l'IUED et avec le PADF (ONG nord-américaine). Des contacts indirects existent aussi avec la plate-forme Haïti de Suisse, qui est un groupe de travail des ONG suisses actives à Haïti. Son objectif est de coordonner leurs actions et de favoriser la collaboration des partenaires et des intervenants au niveau local.

Les principaux bailleurs de fonds du programme du GATAP sont l'Etat de Genève et la coopération technique suisse. La FGC est une organisation faitière qui rassemble de nombreuses ONG genevoises dont la fonction essentielle est de répartir ces fonds publics, selon des modalités de transferts et des critères précis, aux différentes associations genevoises d'aide au développement. Ce sont des acteurs indirects par rapport au programme développé par le GATAP.



GATAP: Groupe d'appui technique et d'action pédagogique
 DDA: Direction de la coopération technique et de l'aide humanitaire
 IUED: Institut universitaire d'études du développement
 FGC: Fédération genevoise de coopération
 ODN: Organisation pour le développement du Nord
 CAMAC: Comité d'appui à la mairie du Cap-Haitien
 PADF: PanAmerican development foundation

** Contacts épisodiques mais importants pour la continuation de l'action

Tableau 17 Inventaire des acteurs du projet GATAP en 1993

Fonction / acteur	Acteur 1: IUED	Acteur 2: GATAP	Acteur 3: Mairie Cap- Haïtien	Acteur 4: Vendeurs marchés	Acteur 5: Service de voirie	Acteur 6: Pépinié- ristes
Fonction 1: Identification du programme		+++				
Fonction 2: Elaboration du progr. et des budgets	+++	+++	+			
Fonction 3: Définition des objectifs	+	+++				
Fonction 4: Organisation des activités de compostage	+	+++	+			
Fonction 5: Récolte et tri des déchets		+++	+	+++		
Fonction 6: Transport des déchets organiques sur le site de compostage	+	+++			+++	
Fonction 7: Tests agronomiques et de toxicité du compost	+	+++				+
Fonction 8: Sensibilisation au problèmes de la gestion des déchets	+	+++	+	+	+	
Fonction 9: Préparation et mise en ouvre du suivi des activités du GATAP	+++	+++				
Fonction 10: Tenue de la comptabilité	+	+++				
Fonction 11: Contrôle des comptes	+++	+				

Spécifier le nom des différents acteurs du programme, ainsi que les fonctions prise en compte dans l'analyse

Légende: +++ Rôle décisif
+ Concertation, participation

Tableau 18 Rôles et responsabilités des principaux acteurs et intervenants du projet GATAP en 1991

Tâches et responsabilités des divers acteurs concernés par le programme

Il est possible d'identifier onze fonctions qui touchent directement ou indirectement le programme de compostage. Elles concernent l'identification du programme, la mise en oeuvre du compostage, de l'animation ou encore la vérification des comptes comme le montre le tableau 18 de la page précédente. Ces différentes fonctions concernent un certain nombre d'acteurs qui ont été identifiés de manière non exhaustive. Il y a des acteurs bien identifiables (la mairie, le GATAP) ainsi que des populations et des groupes cibles (les pépiniéristes, le service de voirie...).

Le GATAP et dans une moindre mesure l'IUED sont concernés par toutes les fonctions de manière décisive ou indirecte. Il ressort bien de la lecture du tableau que les autres acteurs hormis la mairie ne sont concernés que par une ou deux fonctions du programme. La mairie occupe une place particulière puisqu'elle est très intéressée par le travail, mais elle ne joue à aucun moment un rôle moteur. Le tableau met en évidence le rôle central que le GATAP joue dans ce programme et l'implication nettement plus modeste des autres acteurs pour certaines fonctions (tests agronomiques? sensibilisations au problème de la gestion des déchets...). Le tableau 19 met en évidence l'évolution du rôle et des responsabilités des principaux acteurs.

Des transferts de responsabilités ont été réalisés depuis le démarrage du programme pour plusieurs fonctions mentionnées dans le tableau 19: l'élaboration du programme et des budgets, la récolte et le tri des déchets, l'organisation des activités de compostage ou encore le transport des déchets. Force est de constater que le transfert de responsabilités pour la fonction de tri et de transport des déchets au GATAP va à l'encontre de la démarche de collaboration avec la municipalité et de renforcement institutionnel de cette dernière. Mais il a été dicté par les événements politiques déjà mentionnés ci-avant. Comme indiqué dans le tableau, le GATAP fait toujours pression sur la mairie pour la mise en vigueur effective de l'accord signé en 1991.

Fonctions / Année	Année 1: 1990	Année 2: 1991	Année 3: 1992	Année 4: 1993	Année 5: 1994
Fonction 1: Identification du progr.	GATAP	-	-	-	-
Fonction 2: Elaboration du progr. et des budgets	GATAP	GATAP/IUED	GATAP/IUED	GATAP/ IUED	GATAP
Fonction 3: Définition des objectifs	GATAP	GATAP/IUED	GATAP/IUED	GATAP	GATAP
Fonction 4: Organisation des activités de compostage	GATAP	GATAP/IUED	GATAP	GATAP	GATAP
Fonction 5: Récolte et tri des déchets	Mairie + Service de voirie	Mairie + Service de voirie	GATAP *(revendica- tion auprès mairie)	GATAP (revendica- tion auprès mairie)	GATAP + PADF (revendication auprès mairie)
Fonction 6: Transport des déchets organiques sur le site de compostage	Mairie + Service de voirie	Mairie + Service de voirie	GATAP (revendication auprès mairie)	GATAP (revendica- tion auprès mairie)	GATAP + PADF (revendication auprès mairie)
Fonction 7: Tests agronomiques et de toxicité du compost	GATAP	GATAP	GATAP	GATAP	GATAP
Fonction 8: Sensibilisation aux problèmes de la gestion des déchets	Mairie	GATAP	GATAP	GATAP	GATAP
Fonction 9: Préparation et mise en oeuvre du suivi des activités du GATAP	-	GATAP/ IUED	GATAP/ IUED	GATAP	GATAP
Fonction 10: Tenue de la comptabilité	IUED	GATAP/ IUED	GATAP/ IUED	GATAP/ IUED	GATAP/ IUED
Fonction 11: Contrôle des comptes	IUED	IUED	IUED	IUED/fidu- ciaire locale	IUED/fidu- ciaire locale

Spécifier le nom des différents acteurs du programme et les années correspondantes.

* Demande de mise en application de l'accord de 1991 par lequel la mairie du Cap-Haïtien s'engage à assumer le tri et le transport des déchets jusque sur le site de compostage du GATAP

Tableau 19 Evolution des fonctions des acteurs du projet de compostage de 1991 à 1994

Il y a un transfert partiel et un partage des responsabilités entre l'IUED et le GATAP pour les fonctions d'élaboration du budget, de définition des objectifs et de préparation et de mise en oeuvre du suivi durant des périodes variables. Il s'est avéré que l'équipe administrative du GATAP avait des lacunes ou un besoin de formation complémentaire dans ces différents domaines. Un travail de clarification des objectifs et de formation continue des cadres dans le domaine de la gestion et de l'évaluation des actions du programme a été entrepris en partenariat. Il a permis le renforcement des structures internes (fonctions des employés, gestion interne) et des capacités d'action du GATAP

Analyse des enjeux et des intérêts des acteurs du projet de compostage du Cap-Haïtien

Le tableau 20 des enjeux et intérêts met bien en évidence les contradictions qui existent entre les divers acteurs concernés par le programme de compostage. Ce tableau donne un complément d'informations très utile aux tableaux 18 et 19. Par exemple le service de voirie de la Mairie, qui avait un rôle primordial à jouer dans l'évacuation des déchets du centre ville et pour la fourniture de matière première au GATAP au début de l'action, n'était pas très intéressé à remplir sa fonction. Les chauffeurs de ce service étaient mieux payés par les habitants des bidonvilles pour déverser leurs bennes dans des zones marécageuses comme remblais d'assèchement plutôt que de les amener sur le site de compostage du GATAP.

On constate aussi qu'il reste un grand travail de sensibilisation et d'explication à faire auprès des utilisateurs potentiels du compost, les pépiniéristes et les maraîchers. Les premiers ont montré leur intérêt à utiliser du compost produit localement mais une fois que leurs activités pourront redémarrer. Les maraîchers restent encore à convaincre car ils doivent adapter leurs méthodes d'amendements du sol et entrer dans une logique d'investissement pour augmenter leur production. Enfin, la sensibilisation de la population urbaine reste un objectif à long terme pour la Mairie étant donné la crise politique grave que traverse le pays et qui se répercute sur l'ensemble de l'administration publique. Ce fait a entraîné une mise en cause partielle du programme d'information du GATAP qui a dû être redimensionné et adapté au contexte politique délicat.

L'identification des divergences d'intérêt ou des sources possibles de conflit est excessivement importante dans une action de soutien à un partenaire local. Cette démarche préventive d'identification des intérêts convergents et divergents est délicate à mener. Elle permet de mettre en évidence des conflits potentiels et de rechercher avec les divers acteurs des solutions pour les résoudre. Elle permet aussi d'épargner des retards conséquents dans la réalisation d'actions projetées et d'éviter des pertes financières directes ou indirectes consécutives à ces conflits (départ de personnes formées aux frais du programme, perte d'argent par la réalisation d'actions inadéquates, détournement, etc.).

	Acteur 1: IUED	Acteur 2: GATAP	Acteur 3: Mairie du Cap- Haïtien	Acteur 4: Vendeurs marchés	Acteur 6: Pépinie- ristes	Acteur 7: CAMAC
Enjeu 1: Salubrité générale de la ville	+	+++	+++	+	---	+++
Enjeu 2: Production de compost	+	+++	+	0	+++	0
Enjeu 3: Evacuation des déchets du centre ville et transport sur le site du GATAP	+	+++	+	+++	0	+++
Enjeu 4: Diffusion de la technique du compostage à Haïti	+++	+++	-	-	+	0
Enjeu 5: Production maraîchère ou de pépinières	+	+++	-	0	+++	0
Enjeu 6: Sensibilisation de la population au problème de la gestion et du tri des déchets	+++	+++	+++	+	0	+++

Spécifier le nom des différents acteurs et les intérêts principaux du programme

Légende: +++ grand intérêt - peu d'intérêt
 + intérêt moyen --- pas d'intérêt
 0 pas concerné

Tableau 20 Intérêts des acteurs par rapport au programme de compostage du GATAP en 1993

Ce type de tableau peut aussi servir à faire un bilan de l'évolution des rapports de force existants ou pré-existants entre les acteurs en cours d'exécution du programme. Elle a donc une fonction complémentaire aux activités de suivi mis en place par le responsable de l'action de développement.

CONCLUSIONS

L'analyse institutionnelle des actions de développement s'inscrit dans une démarche plus large qui vise le renforcement des capacités d'action et de négociation des acteurs locaux. Cet objectif de renforcement est formulé et évoqué par de nombreux acteurs du développement sans pour autant que ces paroles ne soient transformées en actes. Ce texte se veut donc une contribution à la mise en oeuvre pratique d'une telle affirmation au moyen de l'utilisation d'outils simples inspirés de la sociologie des institutions.

Ces instruments entrent dans une démarche globale de remise en question de l'approche traditionnelle *top-down* trop souvent pratiquée par les acteurs du développement. Ils sont des **moyens** à disposition tant du praticien que de l'observateur extérieur pour mieux pénétrer la réalité souvent complexe d'une action de développement.

Cette démarche d'analyse des acteurs peut être appliquée à toutes les phases de réalisation d'une action de développement. Dans la phase de naissance et d'identification, elle permet de prévoir la répartition des compétences, de faciliter les processus de décision entre les différents partenaires ainsi que la répartition des tâches. A ce stade, l'analyse des acteurs peut prendre un caractère préventif en permettant aux différents intervenants de l'action d'exprimer leurs revendications et leurs désirs. **Elle joue donc un rôle de clarification des processus décisionnels et de la répartition des pouvoirs.**

Dans la phase de mise en oeuvre et de réalisation des activités, ces instruments peuvent servir de base à une auto-évaluation des acteurs concernés pour réorienter ou pour corriger certaines directions prises par l'action en cours. Enfin, ils seront utiles dans la phase d'évaluation pour comprendre certaines causes d'échec ou de réussite d'une action.

L'analyse institutionnelle est aussi une première étape indispensable pour la mise en oeuvre d'un système de programmation suivi-évaluation (PSE). En effet, il est impensable de vouloir mettre en place un suivi utile et efficace sans

connaître de manière fine et approfondie la réalité institutionnelle des acteurs en présence.

Enfin, l'utilisation de ces instruments demande un certain tact et de la diplomatie car ils touchent des sujets qui se révèlent délicats et qui concernent les pouvoirs que les différents acteurs ont ou n'ont pas. De ce fait, il est important d'utiliser ces instruments dans une perspective d'ouverture et de partage débouchant sur des propositions communes plutôt que comme moyens de pression d'un acteur sur un autre.

Suivant le contexte dans lequel est faite cette analyse, la question de l'ingérence d'un acteur dans les affaires d'un autre acteur se pose. Par le biais de ces outils, il est possible pour un acteur extérieur de pénétrer très en profondeur dans certaines réalités internes à une organisation qui n'en a pas forcément envie. Pour cette raison, il est impératif que l'utilisation de ces instruments soit faite dans une perspective d'ouverture et de partenariat entre les différents acteurs concernés.

LISTE DES ABREVIATIONS

CAMAC	Comité d'appui à la mairie du Cap-Haïtien
ATI	Assitant technique IUED
CN	Coordinateur national
CP	Comité de pilotage
DAAF	Direction des affaires administratives et financières
DDH	Direction départementale de l'hydraulique
DIH	Direction des infrastructures hydrauliques
Dir. nat.	Direction nationale
DPEP	Direction de la planification et de l'évaluation des projets
DRE	Direction des ressources en eau
FGC	Fédération Genevoise de Coopération
GATAP	Groupe d'appui technique et d'action pédagogique
MH+E	Ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement du Niger
ODN	Office de développement du Nord
PADF	PanAmerican Development Foundation
RI	Responsable IUED
UCOMEC	Unité de Compostage du Cap-Haïtien

BIBLIOGRAPHIE

Bassand M. et al., *Innovation et changement social*, PPR, Lausanne, 1984.

Berg Elliot J. et al., *Rethinking Technical Cooperation, Reforms for Capacity Building in Africa*, RBA-UNDP, New York 1993.

Blunt P., Collins P. et al., Special issue: "Institutional building in developing countries", *Public Administration and Development*, London, John Wiley & Sons Ltd, 14(2), 1994, pp. 111-151.

Bossuyt, J., *New avenues for technical cooperation in Africa: improving the record in terms of capacity building*, ECDPM, Den Haag, 1992.

Brinkerhoff D.W., *La gestion efficace de projets de développement*, West Hartford, 1991.

CRDI, Appui institutionnel en matière de formation et de recherche: divers documents du Centre de recherche pour le développement international, Canada, CRDI, n.d..

Fino D. et Uvin P., Initiation pratique au système de Programmation-Suivi-Evaluation dans le cadre d'une démarche d'appui institutionnel avec des exemples du secteur sanitaire, Genève, IUED, 1993 (document à diffusion restreinte).

Fino D., Programme Hydraulique Niger-Suisse (PHNS) Phase V (1988-1992): Rapport de fin de phase, Genève, IUED, 1993.

Fino D., Quelques éléments de réflexion sur le principe, la mise en oeuvre et l'impact d'une démarche d'appui institutionnel: l'exemple d'un pro-gramme de coopération technique bilatérale dans le secteur eau au Niger, 7ème Conférence Générale de l'EADI, Berlin, EADI, 1993.

Fowler A., *Institutional Development & NGOs in Africa*, Oxford, 1992.

Friedberg E., *Le pouvoir et la règle: dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil, 1993.

Hirschmann D., "Institutional development in the era of economic policy reform: concerns, contradictions and illustrations from Malawi", *Public administration and development*, London, John Wiley & Sons Ltd, Vol 13, 1993, pp. 113-128.

Jacob J.P. et al., *Guide d'approche des institutions locales (GAIL): méthodologie d'étude des acteurs locaux dans le monde rural*, Genève, IUED/SEREC, 1994, p. 19.

Jacob J.P., Margot F., Sauvain P., Uvin P., Programme national de recherche n° 28: divers documents relatifs au Projet: "Rôle des collectivités publiques locales comme support du développement rural", Genève, IUED, 1992.

Kwan Kai Hong et al., *Jeux et enjeux de l'auto-promotion: Vers d'autres formes de coopération au développement*, Cahier n° 20, PUF, Paris/IUED, Genève, 1991.

Lecomte B., *L'aide par projet, Limites et alternatives*, Paris, OCDE, 1986.

North Haven W., *Renforcement des capacités et coopération technique - Gestion d'une synergie*, BRA-PNUD, New York, 1992.

OCDE, *Principes relatifs aux orientations nouvelles de la coopération technique*, OCDE, Paris 1991.

Sabelli F., *Recherche anthropologique et développement*, Edition de la Maison des Sciences de l'Homme, Paris, 1993.

Uphoff N.T., *Local Institutions and Participation for Sustainable Development*, London, 1992.