

DDC  
Section Afrique Occidentale  
Juin/juillet 2005

***séminaire régional de Bamako***  
***27 juin / 1<sup>er</sup> juillet 2005***

# **12 jalons pour préciser le profil de la section Afrique occidentale de la DDC**

**Document 1 : synthèse**

Le séminaire régional de Bamako a été préparé par un COMITÉ DE PILOTAGE composé de Sabine SCHENK, Anne ZWAHLEN et Pascal FELLAY, en collaboration avec Tonino ZELLWEGER qui a assuré l'animation du séminaire.

Alioune SALL (*African Futures*), et Ndiogou FALL (*Président du ROPPA*) ont été invités comme personnes ressources.

Loïc BARBEDETTE (consultant) a assuré l'exploitation des travaux du séminaire

**SEMINAIRE REGIONAL DE BAMAKO : IDEES-FORCES**

*"C'est aux Africains qu'il appartient de savoir ce qu'ils veulent et de se déterminer, sinon ils seront le jouet des évènements. Il faut sortir de l'idée que les moyens locaux ne suffisent pas pour mettre en œuvre des politiques : il y a des choix à faire pour promouvoir un développement à la mesure des économies locales".*

(Alioune SALL, document 2, § 12)

L'hypothèse forte de la stratégie de coopération de la Section Afrique Occidentale de la DDC est que c'est en **construisant à partir du local, à partir des acteurs et en prenant appui sur le contexte** que l'on favorisera une valorisation des ressources permettant d'entretenir un **développement durable**.

La SAO a revisité avant et pendant le séminaire de Bamako cette stratégie formulée dans son document d'orientation stratégique (DOS 2000). Elle l'a fait à la lumière de ses expériences récentes dans les pays et des évolutions intervenues dans contexte (en Afrique de l'ouest, dans le système d'aide, au niveau de la DDC) et s'est donnée de cette façon les moyens de l'actualiser en fixant **12 « jalons »** qui constituent des repères pour s'orienter et une base d'accord pour préciser le profil de la section et construire l'action de coopération dans les années à venir

Les quatre premiers constituent des « points d'appui » pour construire le futur :

- *Jalon 1 : bâtir sur les convergences, s'enrichir à partir des différences afin de valoriser la première ressource de la section, qui est l'engagement de ses collaboratrices et de ses collaborateurs.*
- *Jalon 2 : ne pas s'isoler, mais construire des alliances au sein de la DDC et du système d'aide.*
- *Jalon 3 : déceler les germes de changement dans le contexte ouest-africain.*
- *Jalon 4 : repérer les mécanismes et les enjeux, produire du sens à partir de leur analyse.*

Les quatre suivants donnent des orientations pour préciser les perspectives d'action de la coopération suisse en Afrique de l'Ouest :

- *Jalon 5 : déchiffrer les évolutions qui se construisent en Afrique de l'Ouest ; les anticiper et les mettre en perspective avec les postulats et thèmes transversaux de la DDC et de la section pour cibler les actions.*
- *Jalon 6 : enrichir l'approche du développement local en articulant plus fortement l'action locale avec l'action aux autres niveaux.*
- *Jalon 7 : développer la dimension régionale en travaillant en fonction de deux logiques : celle espaces réels auxquels les acteurs se réfèrent, et celle des espaces institutionnels qui assurent les fonctions de gouvernance.*
- *Jalon 8 : s'investir dans cinq champs d'activité prioritaires étroitement interdépendants : l'économie locale, la production rurale, l'éducation, la santé et l'État local.*

Les quatre derniers permettent de fixer des perspectives institutionnelles pour le renforcement de la section Afrique Occidentale :

- *Jalon 9 : professionnaliser la section. La constitution de 5 "réseaux thématiques", le renforcement des capacités et des responsabilités des chargés de programme nationaux, l'amélioration des communications internes à la section vont contribuer à cette "professionnalisation".*
- *Jalon 10 : s'insérer de façon contributive dans le système d'aide en s'y inscrivant comme force de proposition et en y développant des alliances.*
- *Jalon 11 : mieux positionner la section dans la "maison", en développant une communication proactive au sein de la maison et en contribuant plus particulièrement à promouvoir le travail en bilatéral.*
- *Jalon 12 : s'engager rapidement, mais de façon progressive, dans la mise en œuvre des orientations dessinées au séminaire de Bamako.*

La section "Afrique Occidentale" se donne cinq ans pour conduire à terme la démarche de reprofilage qu'elle a engagée à Bamako et en enregistrer les résultats.

## Présentation : une démarche de co-construction

**« Dans un contexte en évolution, vérifier les fondements du travail de la section et se forger une perspective commune pour mobiliser les énergies »**

(document 2 du séminaire, §3)

*L'ENJEU : en revisitant la stratégie de la section, construire un accord sur des bases communes*

**Le CHEMINEMENT : un processus qui a conduit au séminaire de Bamako**

*Concertation des directeurs des BUCOs*

Les **fondements** et **perspectives** du travail de la SAO (section Afrique Occidentale) ont été définis dans le document d'orientation stratégique (DOS) de la section. Il constitue depuis plus d'une dizaine d'années le référentiel pour la réflexion et l'action de coopération et a connu depuis 1993 plusieurs relectures et reformulations partielles<sup>1</sup>.

Lors de son atelier de planification annuelle de 2005, la section avait estimé que son document d'orientation stratégique conservait en grande partie sa validité et sa pertinence, mais qu'en fonction de l'évolution des contextes africains et de ceux de la coopération suisse, il conviendrait de « *réinterroger, préciser, affiner les postulats et hypothèses ainsi que les axes et modes de travail de la section Afrique de l'Ouest* ». En outre, l'important renouvellement du personnel de la section au cours des dernières années justifiait que l'on mobilise les énergies et renforce les synergies sur un accord construit dans une démarche partagée et fondé sur des bases communes.

C'est ainsi qu'il a été proposé en février de centrer le séminaire 2005 de la section sur la relecture et la réinterprétation collective des contextes qui sont ceux de la section et de ses partenaires et des orientations du travail de coopération pour le développement, afin « *d'actualiser, d'enrichir et de consolider notre base de travail et nos références communes en ce qui concerne à la fois les compréhensions et les sens partagés, nos orientations et axes de travail, et nos modes de faire avec nos partenaires et entre nous* »<sup>2</sup>

Un processus de réflexion collective s'est alors mis en route.

- Les directeurs des BUCOs se sont d'abord réunis à Ouagadougou pour réagir à cette proposition. Il leur est apparu qu'un exercice de relecture du DOS serait prématuré et qu'il s'agissait d'abord de retrouver le "*centre de gravité*" de la section. Ils ont souhaité que ceci se fasse dans la perspective d'une précision du profil et des intentions de la section en prenant appui d'abord sur la lecture de l'évolution des contextes (évolution des contextes et des acteurs sahéliens, ouest-africains, internationaux ; changements clés intervenus depuis dix ans dans le champ de la coopération et de la DDC, notamment en ce qui concerne leurs implications pour le bilatéral, la SAO, les BUCOs et leurs partenaires), mais également sur le terrain des expériences de la section et de ses pratiques en matière de développement<sup>3</sup>.
- **Deux lignes de travail** ont alors été lancées par le "comité de pilotage" mis en place par la direction de la section :

<sup>1</sup> Voir notamment : COOPERATION SUISSE/DDA : quelle stratégie de coopération pour la DDA en Afrique de l'Ouest ? atelier du Louvain, 1993, 55 pages – DDC : La Coopération suisse en Afrique de l'Ouest – orientations stratégiques, Berne, 2000, 31 pages – FERRET Crystel : intégration de la politique pour l'égalité des hommes et des femmes dans les orientations stratégiques de la section Afrique de l'Ouest – Ouidah, 2003, 5 pp. – BARBEDETTE Loïc : les précédentes relectures de la stratégie de la Section Afrique Occidentale de la DDC, janvier 2005, 11 pages

<sup>2</sup> Lettre du 10 février 2005 de la direction de la section aux collaborateurs de la SAO et aux BUCOs

<sup>3</sup> Réaction commune des BUCO à la lettre du 10.02.05, 1 mars 2005, 3 pages

Six auto-analyses des actions  
et des pratiques de la section

- Les équipes des BUCOs et celle des chargés de programme à la centrale ont été invitées à produire chacune de leur côté une analyse collective des actions soutenues par la SAO et des pratiques de la section au cours des cinq dernières années<sup>4</sup>.

**Lecture croisée des apports des BUCOs et de la centrale**

- *les fondements et moteurs de l'action* : l'analyse des contextes est l'une des bases de la définition des orientations d'action. La perception des réalités et dynamiques socio-économiques est généralement partagée : importance donnée au niveau local et aux dynamiques des acteurs à la base, sensibilité aux disparités (pauvreté, équité) et au hiatus État/société (mal gouvernance).
- *Regards sur les actions conduites* : les stratégies prennent appui sur les acteurs à la base et au niveau local, et visent à favoriser la construction d'un ordre et d'équilibres différents (réduction des inégalités, empowerment, un autre État...) en mettant en œuvre une approche souple, flexible, adaptable. Sentiment d'expérimenter des modèles transférables (aux États, aux autres agences).
- *Ce que l'on souhaite faire à l'avenir* : poursuivre un travail innovant, l'approfondir, le capitaliser, l'enrichir (travailler sur des pôles de développement, s'ouvrir à la dimension régionale).
- *Comment agir au mieux en tant que "petite coopération"* : le sentiment est partagé de disposer d'avantages comparatifs reconnus (connaissance du terrain, flexibilité, compétences, aptitude à travailler avec les acteurs nationaux) qui autorisent à se positionner sans complexe auprès des "grandes" agences de coopération. Ceci nécessite de renforcer l'approche "qualité", de se concentrer sur les avantages comparatifs, de s'ouvrir à des partenariats externes et de diffuser ses expériences.
- *Mise en perspective avec le DOS* : les postulats de départ restent valables ; les difficultés d'utilisation portent sur des questions de mise en œuvre (choix des acteurs, type d'accompagnement et de suivi) et d'articulation des orientations du DOS avec les évolutions intervenues dans le champ de l'Aide (CSLP, OMD...). Il y a convergence sur la nécessité de travailler la dimension régionale et de réactualiser le DOS par rapport aux thématiques apparues depuis sa formulation (genre, pauvreté, décentralisation, secteur privé, exploitation familiale, politiques agricoles, SIDA, sécurité ...), afin de faire du DOS "un instrument plus vivant, un instrument de dialogue pour la section".

Une « lecture froide » externe  
de la stratégie

- Parallèlement, un mandat a été confié à une personne externe pour porter un regard indépendant sur le DOS et son degré d'influence sur un échantillon de documents stratégiques et opérationnels devant s'y référer (PPP, PA, propositions de crédit). La consultante a procédé à une "lecture froide" de ces documents et formulé des commentaires et appréciations<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Séminaire SAO 2005 - exploitation croisée apports des BUCOs et de Berne, mai 2005, 42 pages - et : Note brève de lecture croisée des réponses des BUCOs du Bénin, Burkina, Niger, Tchad et Mali, et de la section à Berne, à la lettre du 6 avril 2005 – Texte de travail – 24/27 mai 2005, 7 pages

<sup>5</sup> EGGER Monika – Relecture de la stratégie SAO (DOS 2000 et Document du Louverain 1993) -, mai 2005, 36 pages

**Lecture externe de la stratégie de la section** (extraits de la synthèse)

"Le DOS 2000 est un instrument d'orientation stratégique qui joue son rôle. Il laisse des traces dans les PPP et dans le Programmes annuels de la Section et des programmes des pays sous forme de référence claire ou de manière implicite. La trace la plus fidèle est le respect des 4 champs d'activité proposés dans le DOS et le respect (total ou sélectif) des 5 thématiques transversales suggérées dans le DOS.

Les nouveaux PPP (Niger, Tchad, Mali) s'inspirent fortement de la vision des ODM et des SLP nationales des pays. Ils pourraient jouer le rôle d'inspiration pour la relecture du DOS.

L'approche « appui à des initiatives locales » et « renforcement des acteurs porteurs de visions » est de grande valeur stratégique dans le DOS. Il est le fil rouge de toute la documentation analysée.

La proposition des 5 thématiques transversales est moins pertinente en terme d'orientation stratégique. (...) L'exemple du Document sur le Genre (2003) comme complément au DOS illustre la nécessité et la pertinence d'avoir un guide sur comment opérationnaliser une thématique transversale.

On note la faiblesse, voir l'absence d'orientation stratégique en ce qui concerne la collaboration et l'échange dans la Sous-Région, ceci au niveau du DOS comme au niveau des PPP".

La synthèse conclut que "la valeur d'orientation stratégique du DOS - prioriser, limiter, clarifier – pourrait être meilleure". Elle relève que le Document du Louverain 1993 "constitue un fundus de grande richesse pour alimenter la discussion sur les approches de coopération. Il pourrait bien nourrir la formulation d'une vision pour la Section".

profilage du séminaire de Bamako à partir de l'analyse des contributions

- Un atelier pédagogique organisé à Berne à la fin du mois de mai a permis d'exploiter ces contributions. Leur lecture croisée a servi de base pour formuler les objectifs du séminaire et en construire la progression. Cette progression a été prévue en 4 temps :
  - Les deux premiers temps ("ce qui nous est commun et nos différences", et "éclairages sur le contexte") visaient à dégager les **points d'appui pour construire le futur**
  - Les deux temps suivants ("poser les bases – ou les jalons – du travail à venir de la section par rapport aux évolutions en cours en Afrique de l'Ouest", puis poser ces bases "par rapport à elle-même et au système d'aide") visaient à s'accorder sur des **orientations de travail pour le futur**

**Le séminaire de Bamako : poser des jalons pour construire ensemble**

Le processus de réflexion s'est poursuivi pendant le séminaire qui s'est déroulé au Grand Hôtel de Bamako du 27 juin au 1<sup>er</sup> juillet 2005. Trente-quatre personnes<sup>6</sup>, dont les deux tiers étaient engagés opérationnellement dans les pays où intervient la section, y ont pris part .

**Objectifs du séminaire de la section** (document 2 § 1)

il est attendu qu'à l'issue de ce séminaire :

- la section ait un profil plus pointu, plus clair, des options stratégiques plus visibles et intelligibles
- la dimension régionale soit précisée davantage
- le système de travail interne à la section et sa position dans la maison soit clarifiés, ainsi que sa position comme instrument de la coopération bilatérale.

<sup>6</sup> 9 collaborateurs/trices de la centrale, 10 directeurs/trices et directeurs/trices adjoint(e)s de BUCOs, 11 chargé(e)s de programmes nationaux, 2 personnes-ressources ouest-africaines, 2 consultants (le modérateur et le rapporteur) – voir liste jointe en fin de document 2.

L'option prise était de ne pas précipiter les choses et de favoriser une construction progressive et solide dont chacun se sente co-responsable. En fin de séminaire, Sabine SCHENK, cheffe de la section Afrique Occidentale, dégageait la conclusion suivante :

*« Nous sommes avec ce séminaire dans une approche processus. Nous avons déjà relevé un premier défi qui était celui d'associer les chargés de programme à une réflexion de portée stratégique. Le second était de dépasser le clivage entre une centrale vouée à la stratégie et des BUCOs voués à l'opérationnel : nous avons cherché à lier les deux. Au stade où nous en sommes, on peut considérer que :*

- *On a jeté les bases : nous avons maintenant des germes qui vont nous permettre de poursuivre le travail de construction par rapport à la question du travail dans la section et celle de la manière dont on va s'organiser pour le faire et pour se s'approprier les orientations qui se dessinent.*
- *Nous sommes dans le domaine du social : il ne s'agit pas de cristalliser prématurément ces idées. Il faut d'abord que chacun se sente bien dans ces orientations et ce système de travail pour pouvoir s'y engager.*

*Nous avons les germes qui nous permettent d'aller plus loin. Maintenant, nous aurons besoin de précisions.*

*On savait dès le départ que le produit du séminaire ne serait pas un produit fini : le but n'était pas d'arriver à ce résultat. Il faut d'ailleurs auparavant impliquer nos autres collègues.*

*Il s'agit maintenant de poursuivre avec énergie et de se retrouver assez rapidement soit au sein des groupes de travail qui se dessinent, soit tous ensemble. Nous devons réfléchir à la périodicité de ce genre de rencontres et définir une fréquence suffisamment soutenue pour avoir une longueur d'avance sur l'action ».* (document 2 du séminaire, §59)

Un nouveau contrat ?

On peut effectivement considérer que ce séminaire a marqué un temps fort, une étape dans une construction de longue portée dont la difficulté tient à ce qu'elle s'inscrit dans un contexte, tant interne à la section et à la DDC qu'externe, en forte évolution. C'est en quelque sorte un "nouveau contrat" qui s'élabore dans la continuité d'un engagement pour le développement de la région "Afrique de l'Ouest" entre une direction et une équipe de section en grande partie renouvelées, au sein d'une "maison" qui révise elle-même actuellement sa stratégie. La dynamique, très dense, de ce séminaire, l'intensité et parfois la difficulté de certains débats, les évolutions dans les analyses qu'ils ont permis à travers les clarifications apportées, constituent les marques d'une gestation voulue, dans laquelle les différences sont considérées comme des richesses, mais qui est encore inachevée.

**Présentation de l'exploitation du séminaire**

Il a paru intéressant de documenter ce "travail" important de réflexion collective qui façonne la nouvelle culture de la section. On a donc choisi de reconstituer la chronologie de ce séminaire dans un document annexe qui restitue l'essentiel des contenus de ses travaux (document 2 : "chronologie", auquel il sera souvent fait référence dans cette synthèse). La présente synthèse (document 1) mettra en évidence les principaux "jalons" produits pendant ce séminaire. Elle se base notamment sur les résumés restitués quotidiennement aux participants et comporte trois parties : la première porte sur les **fondements** du travail de la section, et les deux suivantes sur les **perspectives** qui se sont dessinées au cours de ce séminaire.

## **Première partie : quatre points d'appui pour construire le futur (les fondements)**

Le processus de réflexion stratégique entamé par la section Afrique Occidentale à partir de janvier 2005 a permis de produire un premier "état des lieux" dans trois directions :

- Le travail préliminaire réalisé entre avril et mai dans les BUCOs et à la centrale fournit une vue sur la richesse du "patrimoine" de la section qui a été brièvement rappelée dans le premier temps du séminaire (document 2 § 7 et 8) . On y trouvera un premier point d'appui
- La présentation des enjeux faite en introduction du séminaire (document 2 § 3, 5 et 8) et les travaux sur le positionnement de la section au sein de la DDC et dans le champ de la coopération (document 2 § 47 à 50) donnent un éclairage sur les évolutions intervenues dans le **système de coopération au développement**. On y trouvera d'autres points d'appui.
- Les apports des acteurs ouest-africains invités comme personnes-ressources permettent de cerner les principaux facteurs qui façonnent actuellement le **paysage socio-économique et politique ouest-africain** (document 2 § 10 à 16) . On y cherchera des points d'appui.

Sur chacun de ces plans, les différents débats et réflexions intervenus au cours du séminaire mettent à jour des ressources sur lesquelles peut prendre appui la stratégie de coopération de la DDC en Afrique de l'Ouest, mais également des limites. C'est la **capacité d'analyse** des mécanismes et des enjeux qui peut permettre de faire les meilleurs choix stratégiques pour construire le futur – Elle fournit un quatrième point d'appui.

### **1. premier point d'appui : les ressources de la SECTION (bâti sur les convergences, s'enrichir à partir des différences)**

**Une proximité du terrain** Les partenaires de la DDC en Afrique de l'Ouest (acteurs locaux, pouvoirs publics, autres agences de coopération) s'accordent pour reconnaître que la coopération suisse est proche des réalités à la base et a su développer des approches souples et adaptées à ces réalités.

*Une vision positive des dynamiques de développement basée sur l'analyse des réalités* La section Afrique Occidentale s'est en effet donnée les moyens en 1993 de procéder à une analyse (jugée "fine et solide"<sup>7</sup>) des réalités ouest-africaines. La stratégie qu'elle en a dégagé repose sur 6 lignes de force<sup>8</sup> :

- Une *vision positive des dynamiques de développement*, qui l'a conduite à construire ses actions à partir des potentiels, et non des problèmes
- Une *orientation raisonnée sur le dynamisme des acteurs*, qui l'a rendue attentive aux visions, valeurs et initiatives des acteurs plutôt que d'imposer les siennes (*ownership*).
- Une *vision ouverte sur la question de la création des richesses*, qui l'a rendue attentive à la valorisation endogène des ressources et aux moyens que se donnent les sociétés de s'organiser, de concevoir de nouvelles pratiques et d'en gérer la mise en œuvre (*développement durable*).
- Une *lecture remontante de la dynamique de reconstruction sociale* qui l'a amenée à privilégier le niveau local (*autopromotion*).
- Une *approche d'appui aux initiatives et d'accompagnement des processus*, afin de favoriser l'affirmation des acteurs, femmes et hommes (*empowerment*), et la traduction de leurs aspirations et de leurs visions sous forme d'activités créatrices de richesse.
- Un rôle de facilitation dans la construction de *nouveaux rapports entre*

<sup>7</sup> EGGER Monika, *Idem*, p. 6

<sup>8</sup> BARBEDETTE Loïc – *les précédentes relectures de la stratégie de la section Afrique Occidentale de la DDC* – préparation du séminaire régional 2005 de la SAO, janvier 2005, 12 pages – et document 2 § 36

*public et privé dans la gestion de la cité et du bien public (gouvernance et citoyenneté) et de nouveaux rapports sociaux (genre, équilibre et équité).*

**Une orientation stratégique qui conserve son actualité**

La formulation de cette stratégie a évolué en même temps que le contexte. Le séminaire de Bamako a permis cependant de vérifier que l'action de la coopération suisse en Afrique de l'Ouest continue d'y puiser une orientation forte et partagée : **"construire à partir du local, à partir des acteurs, en prenant appui sur le contexte"**, et qu'il faut poursuivre sur la lancée qu'elle a impulsée en *"l'élargissant et en l'ouvrant aux évolutions de la région, du système d'aide et de la DDC"*. Des pistes concrètes d'approfondissement restent en effet ouvertes : développer de nouvelles approches du local autour de l'économie locale et de l'État local, articuler le niveau local avec le niveau national et sous-régional, développer la dimension régionale, s'investir dans le dialogue politique (document 2 § 7).

*Une expérience, des savoir-faire, une crédibilité*

Sur la base de ces orientations stratégiques, la section a expérimenté et pratiqué au cours des dix dernières années des approches *d'accompagnement des acteurs* privés et publics qui lui ont permis de construire un *réseau de partenaires* dans les pays et d'accumuler un précieux *capital de confiance* en démontrant ses avantages comparatifs (discrétion et efficacité, capacité de s'engager dans la durée, absence d'agenda caché, flexibilité et audace, compétence, qualité des résultats, pratique de travail avec des nationaux dont elle a su développer les compétences). (contributions des BUCOs et document 2 § 7)

**Les limites de cette richesse**

S'il y a bien convergence sur les orientations de base qui ont servi de fondement au travail de coopération de la section en Afrique de l'Ouest depuis dix ans, des différences de sensibilité sont apparues quant à l'interprétation de plusieurs de ses aspects (opérationnalisation de l'approche d'accompagnement, articulation avec les nouveaux thèmes apparus depuis 1993 dans le champ de l'aide : genre, pauvreté, gouvernance, démocratie, libéralisation... - document 2 § 3). Dans sa lecture externe, Monika EGGER relevait que la valeur d'orientation du DOS 2000 s'était affaiblie par rapport aux travaux de 1993.

*renouvellement du staff et diversification des références*

Le renouvellement très important du staff de la section au cours des six dernières années, mais également les changements intervenus dans l'environnement de la coopération au développement, expliquent que de nouvelles références soient apparues. Ce contexte de changement impose à la section de se donner les moyens de se reprofiler afin d'assurer la cohérence et la continuité de son action (document 2 § 3)

**Prendre appui sur un nouvel accord**

Pour exploiter à plein la richesse de ses ressources propres, la section doit aujourd'hui *"travailler sur elle-même"* (recommandation du groupe "éducation" – document 2, § 34) afin de retrouver son "centre de gravité" (réaction commune des BUCOs à la lettre du 10.2.05).

L'un des principaux enjeux de ce séminaire était justement de construire un nouvel accord (notamment sur les effets à viser et leur appréciation, sur les priorités et sur les synergies à construire pour les atteindre – document 2 § 7).

Cet accord, recherché à travers *"une attitude considérant les différences objectives comme positives car elles fécondent les discussions et permettent d'évoluer"* permettra de *"tirer dans la même direction pour ne pas se laisser absorber par l'uniformisation"* en étant *"unis et proactifs"* (document 2 § 3 et 40).

## 2. **deuxième point d'appui : les ressources de la DDC et du SYSTÈME D'AIDE** (ne pas s'isoler, mais contracter des alliances)

### **Le risque de l'isolement et la nécessité de s'appuyer sur des alliances**

En travaillant hors des sentiers battus, la SAO a souvent ouvert des voies, mais s'est également attirée des critiques auxquelles elle est sensible. Il lui est parfois reproché de "faire cavalier seul" et d'occuper une "niche" en marge du *mainstream* de l'aide (document 2 § 3 et 27). L'image qui lui est ainsi renvoyée porte le risque de l'enfermer dans un isolement qu'elle souhaite d'autant moins que ses moyens sont limités et qu'elle sait ne pas devoir chercher à tout faire seule, mais rechercher des alliances pour se compléter là où elle est faible (document 2 § 27).

La question du repositionnement de la section au sein de la "maison" et de ses relations avec les autres agences au sein du système d'aide a de ce fait occupé une place importante dans les réflexions de Bamako<sup>9</sup>, et une séquence de travail lui a été spécifiquement consacrée (document 2 § 47 à 54).

*Les appuis que la section peut trouver au sein de la "maison"*

Les appuis dont la section peut bénéficier de la part de la DDC sont de plusieurs ordres. Ainsi par exemple (document 2, § 47, 53, 57) :

- À travers les ressources institutionnelles de la maison et notamment celles du domaine **multilatéral**, la SAO peut mieux se situer face à une aide multilatérale de plus en plus dominante dans le paysage de la coopération, s'insérer dans certains programmes et faire défendre par les responsables suisses du multilatéral des positions favorables aux partenaires du Sud.
- Avec les services **thématiques** elle peut nouer des collaborations afin de trouver des équilibres entre le normatif et les expériences concrètes ancrées dans les réalités qu'elle maîtrise.
- Enfin elle peut échanger des expériences avec les sections du domaine **bilatéral** et trouver en leur sein des appuis pour défendre et promouvoir les apports du bilatéral dans les actions de coopération.

*des synergies et des alliances possibles avec d'autres acteurs du système d'aide*

Une stratégie bien concertée au sein de la coopération suisse peut amener cette dernière à développer sa capacité de proposition au sein du système d'aide internationale pour la région Afrique de l'Ouest et, en diffusant les éléments les plus porteurs de son expérience, à influencer les pratiques d'**autres agences** et passer avec elles des alliances. De cette façon, la coopération suisse peut augmenter l'impact des actions qu'elle a initiées dans cette région. (document 2 § 22, 27, 50, 54)

### **Des voies appropriées à trouver**

Il était cependant difficile dans le cadre de cette réflexion de bien cerner les bases sur lesquelles la section Afrique de l'Ouest pourrait à l'avenir prendre appui sur la politique de la DDC. Celle-ci est en effet actuellement en cours de redéfinition (révision de la stratégie 2010), et le séminaire stratégique de la Direction venait de se tenir avant le séminaire de Bamako.

*Un contexte de recentrage et une tendance à l'alignement par rapport au *mainstream* de l'Aide*

Les orientations qui se dessinent paraissent aller dans le sens d'un **alignement** plus prononcé des programmes de la DDC sur les cadres normatifs des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et de la Déclaration de Paris sur l'**harmonisation** (mars 2005).

En outre, les nouvelles orientations tendent vers une focalisation géographique (réduction du nombre de pays et de programmes de concentration) et une réduction thématique (2 à 3 thèmes par pays, à choisir dans cinq "paniers thématiques"). Ceci va se traduire très rapidement par une révision du portefeuille imposant à chaque domaine et chaque section de faire des choix de priorités (document 2 § 3, 5 et 61).

<sup>9</sup> Voir document 2, § 3, 5, 6, 7, 15, 22, 27, 31 et 32

*Un normatif plus contraignant et une tendance à l'uniformisation au sein du système de l'aide*

Ces évolutions doivent être comprises dans le contexte, en amont, de l'évolution d'ensemble de la politique de la Suisse et du système de l'aide internationale (document 2 § 5).

Il convient cependant de "*ne pas se laisser absorber par l'uniformisation*" (document 2 § 3). Ces évolutions posent en effet question par rapport aux fondements qui ont été jusqu'à présent ceux de la stratégie de la coopération suisse en Afrique de l'Ouest. Alors que l'on se basait sur l'analyse du contexte pour questionner le normatif, aujourd'hui le modèle change et le normatif devient plus contraignant. On a donc discuté au cours du séminaire de Bamako de la position que la section doit définir en sachant que le normatif peut encore se durcir ; "*quel sens cela fait-il de travailler selon des normes générales sans tenir compte du fait que le contexte soit très changeant ?*" : comment être à la fois positivement contributif tout en gardant la distance critique qui permet d'alimenter le système ? (document 2 § 8). On y reviendra dans la troisième partie de cette synthèse.

***une chance à saisir***

Dans ce contexte changeant, des marges de manœuvre subsistent et il y a une "chance à saisir" pour la section si elle sait faire des propositions claires et cohérentes (document 2 § 3). Elle a en effet une position à affirmer sur la manière de coopérer, et si elle sait communiquer elle trouvera des alliés et pourra "prendre position sur les contenus". (document 2 § 54)

*Se positionner à partir de son expertise du "local"*

C'est en reliant les options de la section au cadre normatif et en démontrant la pertinence de ces options, notamment celle pour un engagement au niveau local, que la SAO pourra voir reconnaître la valeur de ses apports, et affirmer une position non marginale qui lui assure les concours et appuis complémentaires des autres unités de la DDC ainsi que des alliances dans le système d'aide (document 2 § 27 et 54)

### **3. troisième point d'appui : les ressources endogènes présentes dans le CONTEXTE OUEST-AFRICAÏN (les germes de changement)**

***L'ancrage dans le réel***

L'un des points forts de la SAO est son ancrage dans les réalités ouest-africaines à travers un suivi attentif des évolutions sur la "scène des processus sociaux"<sup>10</sup>, un engagement direct à la base, et la construction de rapports de confiance avec les acteurs africains qui « font le développement »<sup>11</sup>. Elle a appris au contact de ces réalités et à l'écoute de ces acteurs que ***les forces qui construisent le futur sont déjà présentes : il s'agit, pour accompagner des processus positifs de développement, de savoir les déceler.***

*des "tendances lourdes" qui obscurcissent le paysage*

Déjà en 1993, la "lecture du présent" réalisée par la SAO mettait à jour une "*Afrique dans la tempête*". Une nouvelle analyse du contexte réalisée en 2000 à partir des premiers exercices de pilotage stratégique de la section mettait en évidence le poids de trois facteurs inter-reliés (la structure démographique, l'accès aux ressources et leur

<sup>10</sup> La SAO s'est donnée en 1999 un système de pilotage qui met en rapport le suivi des évolutions sur la "*scène des processus sociaux*" et le suivi des actions conduites sur la "*scène de la coopération*" (séminaire régional de Yamoussokro, juillet 1999).

<sup>11</sup> La stratégie de la SAO prend appui sur le principe, toujours d'actualité, que "*la coopération au développement est un apport extérieur important mais secondaire à un processus de développement dont les acteurs sont d'abord et surtout les sociétés du Tiers monde. Le rôle de l'aide extérieure ne peut consister qu'à le favoriser par des apports financiers ou techniques ; il ne peut ni le susciter, ni le diriger*" (DDA – Principe de la Coopération suisse au développement, mars 1987)

mise en valeur, et la structuration des pouvoirs) dans un climat marqué par l'insécurité<sup>12</sup>.

Pour actualiser cette analyse du contexte, le séminaire de Bamako a bénéficié des apports de deux acteurs ouest-africains bien informés et fortement engagés, sur des plans différents, dans la construction de l'Afrique de demain : Alioune SALL, coordinateur du programme de prospective "Futurs africains" initié par le PNUD, et Ndiogou FALL, Président du Réseau des Organisations Paysannes et des Producteurs agricoles de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA). Les travaux de "futurs africains" dressent un état des lieux mettant en évidence les facteurs d'une évolution qui de prime abord se donne comme inquiétante pour les pays de la sous région (document 2 § 11 et 12). Ndiogou Fall montre comment le paysan ouest-africain subit aujourd'hui de plein fouet les conséquences d'une libéralisation non maîtrisée des échanges qui ne profite pas aux économies rurales de la sous-région, et génère de la pauvreté dans les sociétés rurales (document 2 § 14 et 15).

#### L'ANALYSE DU PRESENT : ÉTAT DES LIEUX <sup>13</sup>

- 1) les hommes : Plus que l'accroissement démographique, la tendance lourde significative est celle de l'évolution de la **répartition de la population dans l'espace** entre monde rural et monde urbain (décuplement de la population urbaine depuis 1950) ; elle ne va pas décélérer dans les 25 ans à venir. Les migrations ne se font pas seulement de la campagne vers les villes, mais également de pays à pays, des zones défavorisées vers les zones plus actives. Les déplacements liés aux guerres civiles accroissent ces flux. Le développement pendant cette même période des systèmes éducatifs s'est fait au détriment des aspects qualitatifs. Le drame du SIDA constitue la seule véritable "exception africaine", avec ses risques économiques, démographiques, sociaux et peut-être politiques.
- 2) L'économie : Elle est caractérisée par une multiplicité des systèmes de production ; les systèmes à forte intensité en capital y occupent une place très modeste. Elle obéit à une logique rentière héritée de la colonisation (produits très faiblement transformés, peu de création de valeur ajoutée, faible accumulation et faible croissance) qui est devenue contre-productive dans une économie mondiale où le prix des matières premières connaît une baisse tendancielle et où les profits sont réalisés sur les activités de commerce et de service. Les ajustements structurels n'ont pas eu sur ces économies les effets stimulants escomptés ; le risque des politiques visant à cibler l'aide extérieure sur les pauvres et lutter contre la corruption et le clientélisme est de susciter un nouveau clientélisme, décentralisé, sans toucher au **problème de fond qui est celui de l'augmentation de la productivité**.  
L'Afrique ne tire pas parti des nouvelles donnes de la nouvelle économie globalisée. Il n'est pas avantageux de délocaliser vers elle (main d'oeuvre insuffisamment qualifiées + insécurité). Elle attire seulement 1% des investissements (contre 20% pour l'Asie). Elle est surendettée : le service de la dette plombe l'économie des pays.  
**L'agriculture** fait face aux besoins (malgré la croissance de la population<sup>14</sup>), mais demeure extensive (la productivité reste basse, les écosystèmes ne se renouvellent pas). L'économie populaire est devenue une composante essentielle des sociétés africaines. Ici les comportements ne sont pas seulement inspirés par une rationalité économique, mais par une logique relationnelle. Les mécanismes redistributifs permettent d'assurer une survie au plus grand nombre ; cependant la baisse des revenus à partir des années 80 a pour effet d'exclure une part croissante de la population de ces mécanismes et d'accroître la pauvreté.
- 3) Les sociétés : L'essentiel des sociétés fonctionne sur un mode lignager. Ces systèmes familiaux marqués par une aversion au risque (à mettre en rapport avec l'insécurité climatique) et un gestion communautaire de l'accès aux ressources et de leur utilisation (la privatisation des terres n'a jamais été une réalité) ont su s'adapter, au moins un temps, à l'économie de marché et à l'urbanisation. Les stratégies familiales privilégient le lien social

<sup>12</sup> SAO/DDC – "Système de pilotage des orientations stratégiques de la DDC en Afrique de l'Ouest : les pas suivants" – mars 2000 , 28 pages

<sup>13</sup> L'exposé d'Alioune SALL et les réponses aux questions des participants sont retranscrits dans le document 2 (document 2 § 11 et 12) – Voir également la communication écrite préparée par A. SALL ("*réflexions sur les futurs possibles de l'Afrique : coup de projecteur sur l'Afrique de l'Ouest*" – juin 2005, 21 pages)

<sup>14</sup> L'Afrique au sud du Sahara reste moins dépendante sur le plan alimentaire que d'autres parties du monde, notamment que l'Afrique du Nord

par rapport à l'accumulation du capital économique. **L'économie est enchâssée dans la société, et non l'inverse.**

Les équilibres culturels sont cependant aujourd'hui soumis à de fortes tensions (montée du religieux, ajustements culturels entre "culture native" et culture mondialisée - culture urbaine portée par les jeunes -, poussée de l'individualisme). La crise de la fin du XXème siècle favorise une recomposition sociale, un début de remplacement de l'identité communautaire ou ethnique par une identité économique ou sociologique.

- 4) *Les pouvoirs* : On a utilisé les figures d'autorité traditionnelle pour légitimer des systèmes politiques autoritaires et de **nouvelles formes de domination**. L'ordre politique moderne africain s'est structuré au moment de la guerre froide, et a emprunté à chaque bloc une partie de son modèle étatique, et notamment au bloc de l'Est le modèle du parti unique. Cet ordre a basculé avec la chute du mur de Berlin ; l'Afrique a alors perdu son intérêt stratégique et s'est banalisée sur le plan politique. On a assisté depuis à une montée en puissance du poids des institutions internationales dans la définition des politiques. Elle a contribué à faire apparaître une "nouvelle rente" : celle de la "bonne gouvernance". *L'évolution des États apparaît comme un élément déterminant des futurs possibles de l'Afrique*

#### LES EFFETS ACTUELS DE LA MONDIALISATION ET DES POLITIQUES COMMERCIALES SUR L'AGRICULTURE PAYSANNE OUEST-AFRICAINE<sup>15</sup>

À travers ses analyses, le ROPPA a compris que les difficultés que connaissent les paysans pour s'insérer dans l'économie et augmenter leurs revenus se vivent localement mais dépendent en grande partie de politiques qui se définissent à différentes échelles et se décident à des niveaux où ils ne sont pas présents. Ces négociations portent sur des droits fondamentaux de l'homme : droit à s'alimenter, à exercer une activité, à percevoir un revenu de son travail, droit à la santé. Selon les résultats de ces négociations, les droits des paysans seront garantis ou faussés.

- 1) *des ajustements structurels qui se sont faits sur le dos du monde rural*

Le but des ajustements structurels était de rééquilibrer les agrégats économiques. Les États se sont engagés dans cette voie en taillant là où il était le plus facile de le faire, c'est-à-dire dans le secteur agricole qui était le plus faiblement organisé. Les services techniques et financiers à l'agriculture, indispensables pour soutenir ses performances, ont été démantelés.

Les agriculteurs ont cherché à s'adapter à cette situation. Ils ont **modifié leurs modes de production** en réduisant leurs charges (main d'œuvre, intrants, équipements) et en extensifiant. Certains ont quitté l'agriculture. Les **performances du secteur agricole ont alors baissé** : dans beaucoup de cas la production agricole d'une exploitation ne permet à la famille de vivre que pendant 3 à 4 mois par an, et cette dernière doit conduire des activités complémentaires pour survivre. Les paysans s'inquiètent de savoir où iront ceux qui seront contraints à sortir de l'agriculture : l'industrialisation offre des perspectives sombres, et les capacités d'absorption de l'économie populaire urbaine plafonnent. L'agriculture demeure cependant la principale source d'emplois et le levier de l'évolution sociale de l'Afrique de l'Ouest. Mais, loin de la promouvoir, les politiques agricoles actuelles détruisent ses capacités.

- 2) *Les accords de l'OMC ont déséquilibré les échanges au détriment de l'agriculture paysanne ouest-africaine*

Avant la création de l'OMC en 1994, il était admis dans le cadre du GATT que l'agriculture constitue une exception dans les négociations commerciales et que les États conservent le droit de se protéger en imposant des restrictions quantitatives aux importations. Dans les années 80 les USA ont conclu avec l'Union européenne l'accord qui a permis de remplacer le GATT par l'OMC et d'**intégrer l'agriculture dans le libre-échange** (Uruguay Round, 1986/93). En supprimant alors les mécanismes de contrôle de l'offre tout en subventionnant leur agriculture, ils ont déversé des excédents de production considérables sur le marché mondial qui ont notamment directement **concurrencé les productions africaines**. Simultanément, les accords antérieurs sur les produits de base (accord multifibre etc.) ont été démantelés. La libéralisation des échanges agricoles telle qu'elle se présente actuellement avec les règles édictées par l'OMC cause ainsi aux pays de la sous-région un grand tort sur les plans alimentaire, sanitaire, écologique doublée d'une perte de souveraineté des États privés de leur liberté à définir et appliquer les politiques auxquelles aspirent les citoyens.

<sup>15</sup> L'exposé de Ndiogou FALL et les réponses aux questions des participants sont retranscrits dans le document 2 (document 2 § 14 et 15) – Voir également la communication écrite préparée par Ndiogou FALL ("*Les effets de la mondialisation et des politiques commerciales – la vision et l'expérience du ROPPA*" (juin 2005, 20 pages)

3) L'espoir déçu de l'intégration régionale

La première tentative d'intégration ouest-africaine, celle de l'UEMOA, n'a pas répondu aux attentes des paysans du fait que le Tarif Extérieur Commun (TEC) adopté en 2000 ait été fixé à un niveau plancher, inférieur à celui autorisé par l'OMC, alors même que les pays européens maintiennent des taux de protection de leurs produits très supérieurs

Quelques exemples :

Produits	Taux UEMOA (TEC)	Taux UE (PAC)
Farine de blé	50€/T	163€/T
Riz	5%	96%
Bovins	20%	80%
Lait	20%	66%

Les conséquences directes de cette politique tarifaire très désavantageuse ont été un **accroissement rapide des importations de produits agricoles** (entre 1995 et 2002: +164% des importations de poulets congelés, +88,7% des importations de blé, +45,8% des importations de riz) alors que les prix de ces denrées connaissent une baisse tendancielle (compensée au Nord par les subventions), et un **recul concomitant de la consommation de la production nationale, entraînant une chute de cette production** (baisse de 50% de la production de riz au Ghana) et la disparition de nombreux emplois (perte de 5.200 emplois directs dans la filière avicole au Sénégal, et répercussions indirectes sensibles sur la production nationale de maïs et sur de nombreux petits métiers). Des filières entières ont ainsi été mises à mal par les règles commerciales libérales et le TEC dans les différents pays d'Afrique de l'Ouest<sup>16</sup>.

Il y a contradiction entre la définition de cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté privilégiant les femmes et les jeunes et l'imposition d'un dérèglement des échanges **destructeur d'emplois et générateur de pauvreté**, notamment chez les femmes (principales productrices de riz au Ghana) et les jeunes.

4) Les menaces qui pèsent sur l'avenir avec les APE/APER

Le ROPPA est particulièrement inquiet des perspectives que prennent les négociations en cours entre les États membres de la CEDEAO et l'Union Européenne sur les APE/APER<sup>17</sup> qui, dans leur forme actuelle, vont transférer le poids des ajustements sur les 77 pays ACP en libérant les échanges à 80% au sein de la zone et peuvent signer **la mort de l'agriculture** dans les pays ouest-africains. *Pourtant, il serait possible de construire une politique d'intégration et de spécialisation équilibrée des agricultures sur l'espace CEDEAO (...)*

Une capacité de  
résistance

"L'afro-pessimisme" que suscite à l'extérieur ce tableau préoccupant n'est cependant pas partagé par les acteurs ouest-africains. En effet les ressorts de l'économie populaire, de la solidarité et de la redistribution, une forte tonicité sociale favorisant l'émergence d'une société civile qui se construit selon des modalités inattendues constituent des ressorts qui échappent aux analyses macro-économiques ou socio-politiques conventionnelles mais qui ont permis jusqu'à présent aux sociétés des pays de la région où travaille la coopération suisse de **résister au quotidien sans exploser**. Cependant cette résistance peut rapidement toucher ses limites dans un contexte global où s'accroissent le creusement des inégalités et l'augmentation de la précarité. À moins que les sociétés fassent preuve de réactivité.

**Percevoir les  
germes de  
changement**

(document 2, § 12 et 16)

Les raisonnements qui alimentent l'afro pessimisme reposent sur des scénarios passifs qui prolongent mécaniquement les tendances lourdes. Ils ne permettent pas de capter les "**signaux faibles**" et de reconnaître les "germes de changements" qui peuvent **infléchir ces tendances lourdes**. Or ces germes existent (émergence d'une pensée africaine alternative, combat des organisations paysannes qui participent à la recherche d'alternatives et imposent aux gouvernements des rapports différents, potentiel porté par les diasporas, évolution de la majorité sociologique avec la montée de la nouvelle génération des moins de 25 ans etc...) et c'est sur eux que l'action de coopération peut prendre appui pour accompagner des processus positifs de développement.

<sup>16</sup> Au Burkina (coton, viande bovine et lait), au Niger (viande et oignons), au Sénégal (aviculture et huile d'arachide), en Côte d'Ivoire (aviculture), au Mali (coton, riz et viande bovine), au Bénin (coton)

<sup>17</sup> "Accords de Partenariat Économique Régionaux", qui doivent entrer en application le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

#### 4. quatrième point d'appui : la **CAPACITÉ D'ANALYSE des mécanismes et des enjeux (produire du sens)**

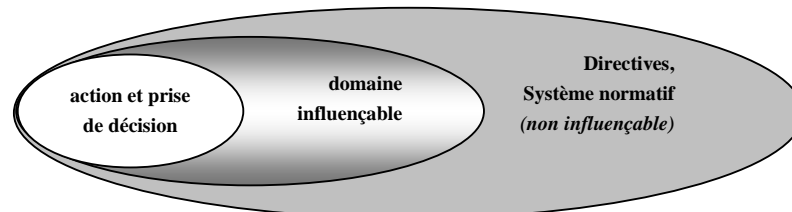
##### **Produire des analyses pertinentes des problématiques et des contextes**

Les débats du séminaire de Bamako ont montré l'importance d'affiner sa **terminologie** pour préciser quelle réalité on met derrière les mots (pauvreté, domination, développement...). On a pu remarquer que la qualité, très appréciée lors de l'évaluation finale, des apports des personnes ressources invitées tenait à la richesse et la précision des **bases d'information** sur lesquels ils reposaient et au caractère approfondi de leurs analyses. Ces dernières en effet mettent à jour les **mécanismes** et les combinatoires (organisation des pouvoirs, jeux d'intérêt, alliances, stratification sociale, systèmes de valeurs ...) qui produisent les effets (pauvreté, résistance, initiatives...), et les **enjeux** qui mobilisent les énergies (résumé de la 2<sup>ème</sup> journée, document 2 § 23). De telles analyses "produisent du **sens**".

On verra qu'une orientation de travail importante retenue au cours de ce séminaire pour renforcer le profil de la SAO sera de créer des "réseaux thématiques" au sein desquels la section va développer des capacités d'analyses qui vont lui permettre d'entrer plus finement dans des problématiques mal explorées (document 2 § 40).

##### **Avoir une appréciation politique des évolutions et savoir apprécier ses propres marges d'action**

Pour être en "**capacité de proposition**" dans un contexte de changement généralisé (au sein de la DDC, dans le système d'aide, dans les sociétés ouest-africaine), il faut avoir une appréciation politique des évolutions (document 2 § 54). Alors on est en mesure d'être stratégique, d'apprécier ses propres possibilités d'action et de déterminer des orientations. Le modérateur du séminaire a proposé le schéma suivant pour apprécier ses **marges d'action** :



##### **Affiner ses instruments pour "produire du sens"...**

Au moment d'aborder le deuxième volet de ses travaux, le séminaire de Bamako avait identifié 4 types d'instruments pour travailler son profil (résumé de la 2<sup>ème</sup> journée, document 2 § 23) :

- des "**clés**" d'analyse (pour aborder les mécanismes et les enjeux) à affiner,
- des "**ancres**" pour **s'arrimer aux réalités** et sur lesquelles des orientations d'analyse étaient données (les *hommes* : quel devenir ?, les *économies* : quelles dynamiques ?, les *sociétés* : quels liens les font tenir ?, les *pouvoirs* : quels modèles et quelles logiques ?),
- des "**ciseaux**" pour **découper des champs d'action inter reliés** (autour des hommes : *l'éducation* et la *santé*, autour des économies : *l'agriculture/élevage* et les *économies locales*, autour des sociétés et des pouvoirs : à nouveau *l'éducation – culture – et l'État local*),
- des "**leviers**" pour **agir** : on les trouve dans les "germes de changement", dans les éléments porteurs de l'expérience de la section, dans les alliances et marges d'ouverture et de souplesse à élargir au sein du système de coopération.

##### **... et être précurseurs**

Sur ces bases, la section peut **s'orienter** pour avancer et continuer de jouer le rôle précurseur qui lui a souvent été reconnu par ses partenaires en Afrique de l'Ouest (document 2 § 54).

**Deuxième partie : quatre orientations pour profiler l'action de coopération de la section en Afrique de l'Ouest (les perspectives pour l'action)**

Le profil de la section se définit d'abord par ses **ORIENTATIONS DE TRAVAIL**. La lecture attentive des **évolutions d'ensemble à l'œuvre dans les sociétés ouest africaine** constitue l'arrière-plan permettant de faire des choix d'action pertinents, en rapport avec les **postulats** et les **thèmes transversaux** de la coopération.

Ces actions vont continuer d'être axées sur le **développement local** qui sera à l'avenir mieux resitué par rapport aux autres échelles qui le déterminent, notamment l'échelle **sous-régionale**.

Les travaux du séminaire de Bamako ont permis de retenir et de préciser cinq **champs d'activité** pour entrer dans cette problématique de développement.

**5. première orientation : déchiffrer les évolutions qui se construisent en Afrique de l'Ouest ; les mettre en perspective avec les postulats et thèmes transversaux de la DDC et de la section pour cibler les actions**

**Pas de fatalité, mais plusieurs avenir possibles**

Les efforts faits ces dernières années pour se projeter sur le futur<sup>18</sup> présentent l'intérêt de montrer qu'il n'y a *"ni fatalité pour l'Afrique (celle de l'afro-pessimisme), ni voie royale, mais des avenir possibles"* (document 2 § 12). Deux types de scénarios d'avenir ont été présentés au séminaire de Bamako (document 2 § 11 et 12) :

*Des scénarios tendanciels où "le présent n'a pas de futur"*

Les prospectives initiées par le Club du Sahel (WALTPS) et par le PNUD (futurs africains) dégagent à partir du prolongement des tendances actuelles des scénarios qui se ressemblent (voir tableau de la page suivante). Ils montrent que les sociétés disposent de ressources (notamment socio-culturelles) qui leur permettent de survivre en s'adaptant (scénarios 1a et 1b), mais que c'est au prix d'une **précarité** accrue pour la majorité de la population. Le risque est alors important de basculer dans un *"scénario du chaos"* du type de celui qu'ont déjà connu le Liberia et la Sierra Leone, et qui menace actuellement la Côte d'Ivoire (scénario 2).

Dans tous ces premiers cas de figure, les écarts se creusent entre ce continent et le reste du monde.

*Des scénarios alternatifs aux issues différentes selon les variables dont l'influence prévaudra*

Mais le pire n'est pas inéluctable.

- L'Afrique de l'ouest peut trouver à certaines conditions une voie lui permettant, à l'instar des pays du Sud Est asiatiques, de *s'insérer plus avantageusement dans l'économie marchande mondialisée*<sup>19</sup> (hypothèse du scénario 3 avec une croissance libérale orthodoxe de certains pôles des pays les mieux dotés de la région, et du scénario 5 avec la montée d'une nouvelle génération d'hommes politiques en rupture avec la précédente qui entre en alliance avec le secteur privé africain et non africain). Le coût écologique et social de ces scénarios est cependant élevé : la croissance et l'intégration dans l'économie mondiale s'accompagne d'inégalités et de tensions sociales entre pôles et périphéries ou entre le groupe des "gagnants" et celui des "perdants".

<sup>18</sup> Voir notamment : Club du Sahel - *"Pour préparer l'avenir de l'Afrique de l'ouest – une vision à l'horizon 2020"*, OCDE, Paris, 1998 ; 157 pages. Et : Futurs Africains – *"Afrique 2025 : quels futurs possibles pour l'Afrique au Sud du Sahara ?"*, Karthala, Paris 2003 ; 195 pages

<sup>19</sup> C'est la voie que cherche à ouvrir, par exemple, le NEPAD

## QUELS FUTURS POUR L'AFRIQUE DE L'OUEST ?

(selon les exercices de prospective "WALTPS" et "futurs africains")

### Les scénarios tendanciels

#### (1) PROLONGEMENT DES TENDANCES ACTUELLES SANS TROUBLES SOCIAUX MAJEURS

##### a. Variante WALTPS : l'enfermement dans les impasses rentières

Production de subsistance et exportation produits primaires – croissance de l'urbanisation ; généralisation importation produits déclassés à bas prix ; dépendance accrue produits alimentaires et manufacturés (extraversion)

Exacerbation de l'exploitation des rentes internationales (pétrole, trafics illicites – drogue ?). Le rôle du Nigeria se renforce. Prise de pouvoir du capitalisme marchand local. Les bailleurs de fonds se dégagent de leur interventionnisme politique et privilégient l'humanitaire.

##### b. Variante futurs africains : "Les lions pris au piège"

La logique relationnelle reste dominante. Pas de croissance de l'économie, mais la société s'en accommode en s'adaptant au monde qui change. La majorité continue de vivre dans une situation précaire, à la limite de la survie. Refuge dans les communautés traditionnelles et les nouvelles institutions et pratiques religieuses.

Scénario sans développement, mais sans catastrophe. L'écart entre le continent et le reste du monde se creuse

#### (2) PROLONGEMENT DES TENDANCES ACTUELLES AVEC CRISE

##### ("les lions faméliques" – futurs africains)

Sortie du scénario "les lions pris au piège" vers un scénario de chaos. Les sociétés affaiblies par la situation de précarité ne résistent pas aux crises et les Africains sont en proie à la violence sur des terres devenues sans Lois, à la merci de chefs de guerre (subsistent seulement des friches étatiques reliées à l'extérieur par des réseaux maffieux). L'économie n'est plus qu'une "économie de survie".

### Les scénarios alternatifs

#### Les scénarios alternatifs de WALTPS :

#### (3) L'EMERGENCE DE POLES

Plusieurs pôles émergent dans les pays les mieux dotés de la région ; l'agriculture y bénéficie d'investissements soutenus (les rendements et la situation alimentaire s'améliorent) ; la qualité des services sociaux s'améliore (renouveau de l'État).

Dans les périphéries, la situation de dépendance et de rente prévaut (voir scénario 1a). L'inégalité entre pôles et périphérie se renforce ainsi que les flux migratoires, provoquant des tensions, voire des conflits internes.

#### (4) L'INTEGRATION REGIONALE

Scénario de rupture renversant les tendances actuelles et supposant une prédominance des forces étatiques sur les forces marchandes. Création d'un marché régional entraînant une réduction des grands flux commerciaux (protections externes). Tendances récessives dans un premier temps avec repli sur le local qui s'en trouve stimulé (accroissement production locale). Construction progressive d'équilibres régionaux et développement d'un secteur intermédiaire (entreprises moyennes) qui investit le marché régional. Ce scénario repose sur une stratégie de modestie (apprentissage par le développement de petites et moyennes entreprises agricoles ou artisanales) et n'offre que des bénéfices limités en termes d'amélioration du niveau de vie. (L'intégration régionale paraît cependant aux auteurs de cette prospective constituer le préalable à une croissance durable).

#### Les scénarios alternatifs de "futurs africains"

#### (5) RENVERSEMENT DE LA HIERARCHIE DES VALEURS :

##### "les lions sortent de leur tanière"

La logique relationnelle recule et les valeurs anciennes n'interviennent plus (ou fort peu) dans le domaine professionnel ; une nouvelle génération (bourgeoisie bureaucratique entrant en alliance avec le secteur privé africain et non africain) se pose en rupture avec la génération précédente sans rencontrer l'opposition des communautés religieuses.

L'Afrique s'intègre à l'économie mondiale et connaît une croissance économique de type productiviste ; mais elle en paie le prix fort : développement sans souci réel de l'environnement, corruption persistante, nombreux exclus et accroissement des tensions sociales.

#### (6) ALLIANCE REUSSIE ENTRE RATIONALITE ECONOMIQUE ET SOCIALE

##### "les lions marquent leur territoire"

La logique du "lien" et celle du "bien" sont mariées dans les deux sphères (économique et sociale). Un tri est effectué dans les valeurs. La productivité peut alors augmenter dans l'économie populaire et l'économie marchande. Les entrepreneurs culturels jouent un rôle accru. La démocratie peut trouver ses racines à travers une vision partagée de l'avenir ; la citoyenneté est effective. Les services publics sont améliorés.

Les Africains ne sont plus en marge de l'histoire ; dans certains domaines ils jouent un rôle pionnier.

- Les deux autres scénarios reposent sur des options politiques plus audacieuses : celle de l'**intégration régionale** (scénario 4<sup>20</sup>), ou celle de l'**alliance des rationalités économiques et sociales** (scénario 6). Dans les deux cas, les tensions générées par un développement de type productiviste non régulé sont estimées insupportables. Les pays de la sous-région opéreraient alors une *rupture par rapport au système libéral dominant* et opteraient pour une croissance modeste mais équilibrée et une répartition des richesses plus équitable.

*deux variables sensibles : la variable culturelle et la variable politique*

L'intérêt de la démarche de "futurs africains" est de mettre en évidence le fait que dans tous les cas de figure, les scénarios de type "alternatifs" emportent des **choix de valeurs** et sont fortement conditionnés par les évolutions socio-culturelles. Ils sont également liés à des **modes de gouvernance** différents (document 2 § 11 et 12).

**Un avenir entre les mains des acteurs africains...**

Le scénario qui s'imposera sera très certainement encore différent, mais il dépendra en toute hypothèse de la réactivité des acteurs africains : il sera de type "tendanciel" et régressif si aucune volonté ne s'affirme (mais déjà on voit que ce type d'évolution n'est pas désirée) ; il ira dans le sens d'un développement plus ou moins équilibré selon les options alternatives et les valeurs qui seront portées par les groupes d'acteurs qui prendront le lead (document 2 § 12).

*... Mais sur lequel les facteurs externes pèseront*

Cependant, chacun de ces scénarios sera plus ou moins favorisé selon les évolutions économiques et géo-politiques qui interviendront dans le monde et les positions que prendra la communauté internationale. C'est au sein de celle-ci que s'insère l'action de la coopération suisse en Afrique de l'Ouest.

**Des lignes directrices qui permettent à la coopération suisse d'orienter son action**

Le séminaire de Bamako n'a pas travaillé la question de l'identification des acteurs africains à appuyer et de la façon de les appuyer<sup>21</sup>, cependant ces choix découlent de l'intelligence du contexte et de son évolution que donne ce type d'analyse stratégique. Par contre, les principes directeurs qui guident ces choix sont donnés dans les postulats et priorités qui déterminent les thèmes transversaux de la DDC ; la section a retenu au cours du séminaire de Bamako les options suivantes (document 2 § 18, 38) :

*trois postulats*

- La prise en considération de la **question de la pauvreté** (et non de la "lutte contre la pauvreté" qui a trop souvent remplacé la thématique du développement). Elle ne se limite pas à la question des revenus, mais englobe l'accès aux services, la capacité de participer aux échanges d'idées et à la décision (notamment la décision politique concernant la gestion de la cité). La pauvreté est envisagée par rapport à la dimension socio-économique et culturelle des pays considérés.
- La prise en considération de la **question des équilibres** (et notamment celle des équilibres entre espaces) : prise en compte des groupes sociaux (femmes, éleveurs, ruraux..), des régions, des espaces qui sont actuellement exclus des

<sup>20</sup> Ce scénario est celui qui actuellement intéresse le plus les organisations paysannes membres du ROPPA (document 2 § 14 et 15)

<sup>21</sup> C'était l'objet d'un précédent séminaire de la SAO : "*le(s) temps du partenariat*" – séminaire régional de Cotonou, juin 2001, 30 pages

concertations des politiques et de l'accès aux services ou qui y ont une position faible ("hors priorités"). Il s'agit en fait d'un aspect spécifique de la question de la pauvreté. On cherchera non seulement à ne pas contribuer à creuser les déséquilibres, mais à participer au renforcement des équilibres en travaillant avec ces groupes ou sur ces espaces marginalisés.

- Recherche de l'**empowerment** : rendre les gens capables de mieux réfléchir, concevoir, agir, défendre leurs intérêts ; construire de la base vers le sommet.

**Deux thèmes transversaux<sup>22</sup>**

Dans un souci de clarté, la section a décidé de ne retenir que deux thèmes transversaux<sup>23</sup>

- le **genre** : équilibre hommes/femmes/enfants : ce thème est maintenant rentré dans la conscience de tous et connaît un début d'opérationnalisation qui doit se poursuivre (opérationnaliser les apports du séminaire de Ouidah<sup>24</sup>).
- la **gouvernance** : transparence, redevabilité, rigueur dans la gestion. Elle est envisagée à tous les niveaux (du village aux organisations régionales).

## 6. **deuxième orientation : enrichir l'approche du développement local**

**Le développement local comme "dénominateur commun"**

*Une option justifiée par l'analyse du contexte*

"Notre identité est marquée par l'option pour le local" rappelait la cheffe de section au cours d'un des débats-clé du séminaire (document 2 § 27). On a vu précédemment que c'est là un des fondements de la stratégie de la section.

Cette option se justifie par l'analyse du contexte ouest-africain. En effet dans des économies à dominante agro-pastorale les ressources de base sont locales, et dans les sociétés ouest africaines encore à prépondérance rurale la régulation sociale se fait à travers des mécanismes de proximité ; les principales décisions assurant la survie ou la promotion des communautés se prennent localement, mais c'est également à ce niveau que les résistances se manifestent (première approche du "noyau dur" des postulats de la stratégie – document 2 § 36).

C'est ainsi au niveau local que s'opèrent les ajustements déterminants pour faire face aux difficultés, surmonter les conflits, s'orienter et agir autour de projets communs, et rechercher la cohésion qui permet aux acteurs de coopérer<sup>25</sup>.

C'est donc de façon raisonnée que la coopération suisse a très tôt privilégié l'entrée par le local dans ses différents engagements en Afrique de l'ouest et acquis une expérience précieuse et diversifiée du travail à ce niveau. Toutes ses lignes d'action convergent en fait vers une même finalité qui est celle du **développement local** (document 2 § 27).

<sup>22</sup> Les "postulats" éclairent les grandes options générales, tandis que les "thèmes transversaux" donnent lieu à des actions spécifiques (document 2 § 38)

<sup>23</sup> Le DOS 2000 en définissait cinq : la promotion : 1) de la bonne gouvernance des affaires publiques, 2) des droits de la personne, de l'État de droit et des processus de démocratisation, 3) de la cohésion et la justice sociale, 4) d'un développement équilibré Homme/Femme, 5) d'une gestion durable des ressources naturelles). Cette formulation a été estimée "*peu pertinente en termes d'orientation stratégique*" (EGGER M, *idem*)

<sup>24</sup> FERRET Crystel – *idem*, séminaire de Ouidah, Bénin, septembre 2003, 5 pages

<sup>25</sup> Les notions opératoires de *coopération sociale* et de *coordination sociale* ont été travaillées par la section dans le cadre des séminaires régionaux sur le partenariat (Cotonou, 1991) et sur les conflits (Bamako, 2003)

*Une option compatible avec le cadre normatif de la DDC*

En soutenant cette orientation vers le développement local la section Afrique Occidentale est en phase avec l'objectif supérieur du *développement durable*, qui est confirmé dans le processus de révision en cours de la stratégie 2010 de la DDC.

Il faudra par la suite clarifier à quoi il est le plus pertinent de se *relier dans le cadre normatif* en fonction des évolutions du contexte qui paraissent les plus significatives ; en première analyse :

- Si c'est à la question de la *pauvreté* on doit formuler les défis en termes de **développement durable**
- Si c'est à la question de *l'équité*, on doit mettre l'accent sur le **développement local**

(document 2, § 27)

*De nouvelles approches du local à explorer*

Un premier point sur lequel de nettes convergences apparaissaient dans les contributions des différents BUCOs à la préparation de ce séminaire concernait la possibilité et l'intérêt pour la section de développer à l'avenir de nouvelles approches du développement local, notamment autour de la construction de l'État local et de la promotion des économies locales (document 2 § 7)<sup>26</sup>

***Mieux articuler l'action locale avec l'action aux autres niveaux***

Dans l'exposé qu'il a présenté le deuxième jour du séminaire, Ndiogou FALL montrait que *"les difficultés que connaissent les paysans pour s'insérer dans l'économie et augmenter leurs revenus se vivent localement mais dépendent en grande partie de politiques qui se définissent à différentes échelles et se décident à des niveaux où ils ne sont pas présents"* (document 2 § 14).

*Ne pas assimiler "local" et "micro"*

Il serait réducteur de considérer le local indépendamment des sphères qui l'englobent. Même une famille rurale ouest-africaine a des ramifications en ville et souvent à l'étranger. L'expérience acquise par la SAO montre que les niveaux *micro*, *meso* et *macro* interfèrent dans les dynamiques vécues par les acteurs au niveau local. Aussi un second point sur lequel de nettes convergences apparaissaient au sein de la section avant même le séminaire de Bamako portait-il sur l'insistance à mettre à l'avenir sur l'articulation entre niveaux, de telle façon que *"toutes les actions essaient dans la mesure du possible de prendre en compte et d'agir sur les niveaux micro, meso et macro"*<sup>27</sup> (document 2 § 7). Plusieurs points d'articulation ont été identifiés dans les travaux de groupes thématiques du séminaire<sup>28</sup>.

*Influencer à partir de la connaissance du local la définition des politiques nationales, favoriser ainsi les "effets de catalyse"*

En intéressant le niveau national aux expériences locales qu'elle fait remonter vers lui, la coopération suisse peut en outre avoir une influence sur la définition des politiques et programmes nationaux, et par là même produire des effets de diffusion qui démultiplient l'impact de ses actions locales ponctuelles. Une troisième convergence notée à l'occasion de ce séminaire concerne ainsi l'intérêt à davantage s'investir à l'avenir dans le **dialogue politique** national (document 2 § 7 et 27).

<sup>26</sup> Voir également le document distribué en soutien à la présentation des "point saillants" des contributions préparatoires : *"proposition de formulation des points saillants de l'accord de départ"*, 27 juin 2005, 13 pages

<sup>27</sup> Ibidem, page 4

<sup>28</sup> Articulation avec le niveau national à partir des problématiques de *l'économie locale* (document 2 § 29), de *la santé* (ibidem § 24 et 31), de *l'éducation* (id. § 25 et 32), de *l'État local* (id. § 26). Dans certains cas la coopération doit accepter de payer un "droit d'entrée" sur le local en participant à des programmes nationaux.

## 7. **troisième orientation : développer la "dimension régionale"**

### **L'importance particulière de l'échelle régionale dans le contexte des sociétés ouest-africaines**

L'héritage historique des grands empires ouest-africains, la logique des échanges économiques et culturels transsahariens ou avec les pays côtiers, celle de la conduite de certaines activités (comme l'élevage), la dispersion et l'interpénétration dans l'espace des différentes communautés marquent plus fortement les sociétés et les économies ouest-africaines que les découpages nationaux hérités de la colonisation. De ce fait, un certain nombre de phénomènes qui déterminent au quotidien la vie des hommes et des femmes dans les villages (influences religieuses, flux migratoires, commerce...) et leurs stratégies n'ont leur origine ni au niveau local, ni au niveau national, mais doivent être saisis au niveau régional.

Au cours du séminaire de Bamako, les apports de Ndiogou Fall et d'Alioune Sall ont montré les espoirs que beaucoup d'acteurs ouest-africains fondent sur l'intégration sous-régionale et les difficultés de sa construction (document 2, § 12, 14 et 15).

*Une "dimension" insuffisamment problématisée dans la stratégie de la SAO*

La coopération suisse a très tôt perçu l'importance de cette "dimension" en Afrique de l'ouest, et dès 1993 "*l'approche régionale*" a été retenue comme une priorité à travailler. En 2000, 20% des programmes de la section engageaient une dimension régionale. Cependant la section n'a jamais clarifié les enjeux de cette question, ni problématisé comme elle l'aurait souhaité et mis en cohérence stratégique son engagement à cette échelle (document 2, § 8b, 56).

*Un des trois objectifs du séminaire : préciser la dimension régionale*

L'une des attentes exprimées par les BUCOs et la centrale dans la phase préparatoire du séminaire était que l'on approfondisse cette question. La précision de la dimension régionale a donc été retenue comme l'un des objectifs de la rencontre, et le choix des personnes ressources invitées, actives l'une et l'autre sur l'espace sous-régional, a été fait en conséquence.

### **Clarifier la question de l'espace régional :**

Pour approfondir les différentes dimensions de son action, et notamment la dimension régionale, la section doit réfléchir et se préparer à agir sur deux logiques et réalités qui ne coïncident pas nécessairement (document 2, § 35 et préparation du séminaire) :

*espaces "réels"*

- celle de l'espace "réel" des cultures et sociétés, économies et mouvements commerciaux, qui est celle des acteurs à la base pour lesquelles la section a opté de travailler, ainsi que de leurs organisations. Ces acteurs en effet pensent et agissent en se référant à ces espaces qui peuvent traverser plusieurs États et se recouvrir partiellement entre eux (les espaces culturels et économiques peuvent participer à un ou plusieurs espaces commerciaux).

*espaces institutionnels*

- Celle des espaces institutionnels politiques hérités de la colonisation (les communes, les États, les institutions sous-régionales : UEMOA, CEMAC...) qui ont souvent très peu à voir avec les réalités vécues par les populations, mais sont incontournables car ils assurent des fonctions essentielles (régulation, arbitrage, redistribution, négociation mise en application d'accords inter-États et régionaux...).

L'ancrage des programmes de la coopération suisse dans la zone soudano-sahélienne peut être ainsi amené à se faire dans des États (espace des pays prioritaires) ou englober des espaces réels situés à travers ou en dehors des frontières de ces pays de concentration (note de préparation du séminaire).

### **Trois lignes pour la recherche et la réflexion**

Repérer les **enjeux** supranationaux, s'informer sur eux, les analyser

Pour développer la dimension régionale dans sa stratégie, la section Afrique occidentale doit se donner les moyens de l'analyser et de la comprendre afin de pouvoir déterminer où mettre l'accent (document 2, § 34 et 35 ; § 56).

- Une première série d'enjeux à dimension régionale peut déjà être cernée. La connaissance qu'a acquise la section, notamment à travers l'APESS, du *pastoralisme* ouest-africain montre que c'est à l'échelle régionale que peuvent être saisis les enjeux du développement de l'élevage. Ndiogou Fall montrait ceux, pour l'ensemble du secteur rural, des *échanges commerciaux sous-régionaux* face aux risques de la mondialisation. Les nouveaux modèles de *citoyenneté et de gouvernance* qui émergent au niveau des États locaux se diffusent au delà des frontières nationales. Les grands risques sanitaires, notamment ceux liés au *VIH/SIDA*, ne connaissent pas les frontières. Etc. La section doit se donner les moyens d'analyser ces enjeux à dimension régionale et d'en repérer d'autres de façon à chercher à mieux voir comment les acteurs se positionnent par rapport à eux, et ce qu'ils représentent pour la section elle-même.

Repérer les **espaces** transnationaux et s'informer sur eux

- La dimension régionale se justifie par l'existence d'espaces transcendant les frontières qui structurent la vie des acteurs des différents pays et leurs échanges. Ce sont par exemple les *espaces transfrontaliers*, les *aires transnationales de pastoralisme*, les *zones* de départ, de transit et d'accueil des *migrations internes à la région*. À cheval sur plusieurs pays (Niger/Nigeria, Niger/Burkina/Bénin, Burkina/Mali/Côte d'Ivoire, Mali/Mauritanie/Sénégal etc.) des espaces communs se définissent autour de ressources partagées (eau, ressources pastorales, infrastructures, main d'œuvre...). Ils peuvent constituer pour la section des aires d'intervention différentes des aires nationales.

S'appuyer sur les **recherches** existantes, les appuyer, entreprendre des recherches spécifiques

- La coopération suisse appuie déjà ou connaît des programmes de recherche ou de recherche/action à dimension régionale dans le domaine de la santé, de l'éducation, de l'organisation de la production, du développement social, de la citoyenneté (conduits par le LASDEL, ANTENNA, l'ADEA, ENDA, le ROPPA, ACE RECIT...). Tout en continuant à les appuyer, la section peut mieux exploiter leurs apports.

### **Trois pistes pour l'action**

Appuyer des échanges et des réseaux sous-régionaux

La section peut intervenir sur un plan régional de façon plus systématique soit indirectement, soit directement selon au moins trois voies (document 2, § 34 et 35)

- Un certain nombre de *réseaux régionaux* existent déjà sur des thèmes d'intérêt régional en prenant ou non appui sur des fédérations ou associations régionales (*santé* : réseau Sud-Sud, *éducation* : ADEA, *artisanat* : CAAO, *agriculture* : ROPPA, *élevage* : APES...). Ce sont des espaces d'information, de création et diffusion d'idées, de solidarité et de plaidoyer intéressants à soutenir. En appuyant des *fora internationaux* et des *échanges* (entre collectivités locales, producteurs etc.), la section peut en outre favoriser la création de nouveaux réseaux.

- Appuyer des organisations à vocation régionale*
- La section apporte déjà un appui budgétaire à certaines organisations à vocation régionale (Club du Sahel, ROPPA ...)
- Prendre des initiatives*
- On verra dans le troisième chapitre à propos du système de travail interne de la section que cette dernière va se donner les moyens de travailler sur elle-même et de développer ses capacités d'analyse. Ceci peut l'amener à identifier de nouvelles initiatives à prendre par rapport à la construction régionale ouest-africaine et à jouer un rôle précurseur en les conduisant.
- S'organiser et commencer à réfléchir de façon différente**
- On a fait observer au cours du séminaire que la définition de la dimension régionale peut poser problème du fait que tous les pays d'intervention de la section n'appartiennent pas aux mêmes ensembles sous-régionaux (UEMOA, CEMAC), ou encore que le dispositif institutionnel de la DDC (pays de concentration, BUCO 2000) ne favorise pas la prise en compte des enjeux de la dimension régionale et axe le travail sur les BUCOs et les pays (document 2, § 35 et 56), (§ 8 et 35). Ces difficultés doivent être surmontées si l'on veut être en phase avec les réalités vécues par les acteurs.
- Ne plus raisonner seulement par pays ou par institutions, mais par espaces*
- Elles peuvent l'être si la prise en compte des échanges réels prime sur celle des espaces institutionnels lorsqu'ils sont artificiels, et si *"on commence à penser différemment et à raisonner non plus par pays mais par espaces ; alors on sortira de la logique des pays de concentration"* (document 2, § 56).
- Concevoir à l'avenir de nouvelles formes d'organisation et de partenariats*
- On y est d'autant plus invité que les évolutions stratégiques de la DDC vont conduire à diminuer le nombre de pays prioritaires, et donc à penser, comme le font déjà d'autres sections géographiques de la DDC, en termes nouveaux l'organisation des interventions autour d'espaces élargis et de thèmes d'intérêt sous-régional en prenant ancrage sur des partenaires qui opèrent sur plusieurs pays à partir de thèmes spécifiques. La section évoluerait ainsi vers un profil sous-régional plus marqué. Ceci pourrait conduire à renforcer les articulations avec les ambassades, les représentations suisses dans les organisations multilatérales et les collègues du domaine multilatéral. (document 2, § 3 et note de préparation du séminaire)
- Pour s'y préparer, la section a tout intérêt à renforcer ses capacités thématiques dans ses différents champs d'activité.

## **8. quatrième orientation : s'investir dans cinq champs d'activité prioritaires**

### **Partir de la problématique du développement local**

De façon pratique, il a été décidé au cours de ce séminaire d'aborder le développement local à partir de 5 champs d'activité<sup>29</sup>. On a précisé les articulations et établi les priorités<sup>30</sup> sur ces cinq champs de la façon suivante (document 2, § 27) :

<sup>29</sup> Le DOS de la section définissait en 2000 4 champs d'activité prioritaires : a) les systèmes de production agrosylvo-pastoraux, la transformation et la commercialisation, b) l'artisanat, les micro-entreprises, les PME, la formation professionnelle, c) les services communautaires, d) les systèmes institutionnels et la décentralisation.

<sup>30</sup> *"Il faut continuer à travailler sur le développement local, sachant qu'il s'agit d'un travail systémique. On trouve effet sur le terrain une réalité complexe où les choses s'interpénètrent (tout dépend de tout). Mais on est dans des institutions qui obligent à réduire la complexité pour la rendre compréhensible, et on a des limites financières. Ceci nous incite à ne pas chercher à tout faire seuls, mais à rechercher des alliances pour se compléter là où on est faibles"* (document 2, § 27).

- Cinq champs :*
- *l'économie locale*
  - *l'agriculture et l'élevage*
  - *l'éducation*
  - *la santé*
  - *l'État local*
- On partira de ***l'économie locale***. il s'agit d'une économie qui permet de *créer des richesses* à partir de différentes sources de revenus : agriculture, élevage, artisanat, commerce...
- Dans cette économie, ***l'agriculture et l'élevage*** occupent une place centrale dans les pays de la région. Il est indispensable qu'ils soient pratiqués à travers une gestion durable des ressources naturelles.
- ***L'éducation***, la ***santé***, la gestion locale de l'espace et des biens publics par ***l'État local*** intéressent la section en ce qu'elles contribuent au développement de l'économie locale.

*Chaque champ constitue une "entrée"*

Ces champs sont étroitement interdépendants (document 2, § 27 et 32). Ils contribuent tous au développement local et on peut les considérer chacun comme une entrée qui peut ouvrir, en fonction de la dynamique du contexte et de l'évolution de chaque programme, sur un autre champ<sup>31</sup>.

Pour intervenir sur cette problématique, il faut en outre tenir compte des articulations entre les différents niveaux (micro, méso, macro).

*Un travail d'approfondissement à poursuivre*

L'ambition de la section à cette étape de sa réflexion était simplement de *"poser des jalons"*, sachant pour le faire que *"son identité est marquée par l'option pour le local"*. (document 2, § 27)

### **Champ 1 : L'ECONOMIE LOCALE**

Le DOS de la section avait retenu en 2000 comme champ d'activité prioritaire *"l'artisanat, les micro-entreprises, les PME et la formation professionnelle"*. Depuis, le contexte a évolué et l'approche de la section s'est affinée et enrichie à travers l'expérience de certains programmes (Burkina, Mali, Bénin). On a mis l'accent sur la création de richesses ; la réflexion sur la production a conduit à se pencher sur les questions de l'écoulement et des marchés ainsi que sur celle du crédit et du financement de l'investissement. Il paraît donc pertinent aujourd'hui de redéfinir ce premier champ d'activité prioritaire autour du thème de l'économie locale (document 2, § 18).

*Premières approches selon les expériences actuelles de la section*

#### **Entrer en matière dans le champ des économies locales**

(travaux de groupe du séminaire - document 2, § 21 et 29)

4 **entrées** ont été identifiées (par *l'activité* ou mode de vie, par les *territoires*, par les *acteurs*, ou entrées *thématiques* : par les systèmes de production, la commercialisation, la formation, le financement...). La *polarisation autour de centres urbains* en croissance, la volonté de certains *entrepreneurs locaux*, l'engagement de certaines *organisations professionnelles* constituent des **leviers** pour le développement de l'économie locale déjà repérés à travers les expériences de la SAO. L'accès à *l'énergie*, la solvabilité de la demande sur les *marchés locaux* et l'insertion dans des *circuits d'échange nationaux et sous-régionaux* sont des facteurs de **stimulation**.

Le soutien aux espaces de régulation, l'amélioration des conditions cadres pour la création de richesses, le renforcement des capacités des organisations professionnelles et des collectivités locales, l'appui à l'innovation et aux liens avec les sphères nationales et sous-régionales constituent **5 priorités possibles** pour les actions de la SAO.

<sup>31</sup> *"on part d'une entrée thématique, on progresse à partir des problèmes du secteur de développement par lequel on est entré, en fonction du contexte de la région, et on prend en compte les convergences qui apparaissent entre les champs dans une région donnée"* (document 2, § 27)

*pistes d'approfondissements* L'expertise de la SAO est à construire dans ce domaine nouveau pour elle, sachant que l'absence de continuité, l'absence de vue d'ensemble, l'inadéquation des outils financiers peuvent constituer des facteurs limitant l'efficacité de ses interventions dans ce champ. (document 2, § 21 et 29)

La SAO devrait approfondir l'approche de la dynamique des différents types d'économies locales (types et modes de production, flux, processus d'accumulation et de répartition...) pour ne pas aborder ce champ sous un angle normatif, mais rentrer dans la logique des acteurs et les aider à valoriser les mécanismes de production et de distribution des richesses.

**Champ 2 :**  
**la PRODUCTION RURALE**  
**(transformation de**  
**l'agriculture et de**  
**l'élevage familial ;**  
**gestion des**  
**ressources naturelles)**

Le thème de la production rurale, déjà présent parmi les champs d'activité prioritaire du DOS 2000, est étroitement lié au précédent. Il mérite un "focus" particulier du fait que l'agriculture, l'élevage, les systèmes de production, les ressources naturelles à protéger et régénérer fournissent la base de vie de plus de 70% de la population dans les pays de la région (document 2, § 18).

*Premières approches selon les expériences actuelles de la section*

**Une expérience encore limitée**

(travaux de groupe - document 2, §22 et 30)

On sait que les *systèmes de production* touchent leurs limites et que de ce fait la *pression sur les ressources* s'accroît ; *l'environnement économique et institutionnel* de la production est défaillant et n'est pas maîtrisé par les producteurs ; les *politiques et législations* sont inadaptées ; les bases de la *professionnalisation* des producteurs ne sont pas stables. Dans ce contexte, les **expériences de la SAO** portent essentiellement sur l'*appui aux organisations d'agriculteurs ou d'éleveurs*, la *formation*, l'*appui aux services agricoles* et à la mise en place d'*infrastructures rurales*, l'*appui aux exploitations familiales* et la prévention et la gestion des *conflits liés à l'accès aux ressources naturelles*. La *formation*, l'*information et le conseil*, la *mise en relation avec les institutions* l'*appui de proximité* et l'implication dans le *dialogue politique* ont été les principaux leviers qu'elle a utilisés. Mais les **limites** de ses interventions restent importantes (visibilité réduite, cloisonnement, impact limité, absence de capitalisation).

L'*appui à la promotion de l'agriculture ou de l'élevage familial* et aux organisations de producteurs, la *facilitation de l'accès aux services*, l'*amélioration des conditions cadres*, le *développement local* et la *maîtrise de l'environnement* paraissent constituer en première approche des **priorités** qui peuvent être visées dans ce champ.

*pistes d'approfondissements* Pour mieux prendre en compte la nécessité, mise en évidence dans les apports des personnes-ressources, d'augmenter la productivité pour produire de façon durable et préserver le capital productif, la section devra mieux entrer dans l'analyse des différents systèmes de production et travailler sur la dimension socio-économique de l'exploitation familiale (utilisation des ressources par les acteurs, utilisation des savoirs traditionnels et accès aux savoirs modernes pour augmenter la productivité, investissement, sécurisation de la production, maîtrise de l'eau, recherche des débouchés...) (document 2, § 30)

**Champ 3 :**  
**L'EDUCATION**

L'éducation était incluse dans le DOS dans un champ d'activité intitulé "*services communautaires*". On veut ici ne pas réduire ce champ à celui des services publics de l'éducation, mais y intégrer la dimension culturelle et les valeurs qui se transmettent aux enfants à travers et en dehors de l'école. (document 2, § 18).

Premières approches selon les expériences actuelles de la section

### Dans le domaine de l'éducation, des "choix forts" faits par la SAO

(travaux de groupe - document 2, § 25 et 32)

Compte tenu du constat de base que les systèmes éducatifs actuels ne répondent pas aux besoins des communautés, les **principes** sur lesquels se basent les interventions de la coopération suisse dans ce champ sont la *qualité* de l'éducation, la recherche d'une *adéquation avec le contexte et ses valeurs* (pertinence), la recherche de l'*équité* et la prise en compte des différences. Les **actions** entreprises sont directement articulées sur les **leviers** suivants : soutien aux *innovations pédagogiques* et à la *recherche*, soutien aux *initiatives des communautés*, *capacitation des communautés*, notamment dans les domaines de l'organisation, de la gestion, de la négociation, appui à la conception ou l'adaptation des *curricula*, valorisation des *langues nationales*, *cultures* et *valeurs locales*, mesures spécifiques pour l'éducation des *femmes* et des *filles*, *formation des formateurs* (au niveau local et régional), intégration des expériences soutenues dans cet esprit dans les *politiques nationales*. Ces actions concernent un large éventail d'acteurs.

Les principaux **effets** que l'on peut enregistrer sont une plus grande *autonomisation des communautés*, un meilleur *accès* de ces dernières à *l'information* et à la *formation*, des effets qualitatifs sur le secteur *non formel*, une valorisation de soi chez les *filles*, une *compétence* reconnue de la DDC dans le domaine de l'éducation et *l'adhésion* des autres agences aux idées qu'elle fait avancer.

Les **limites** de l'action de la coopération dans ce champ tiennent à la taille restreinte de ses programmes face à l'ampleur de la tâche. Les résultats quantitatifs sont de ce fait très limités. En outre, les systèmes éducatifs conventionnels résistent aux changements.

Les **domaines d'action prioritaires** dans ce champ sont le *soutien aux innovations et à la recherche*, la valorisation des *langues nationales*, le soutien à des *initiatives locales*, *l'amélioration de la pertinence de l'éducation*, notamment en direction des femmes et des filles.

pistes d'approfondissements

De nouvelles voies doivent être explorées (lien avec la formation rurale, réflexion sur le post-primaire, prise en compte de la petite enfance) pour dépasser le secteur éducation et l'élargir à la formation technique ou aux formations spécifiques. L'idée directrice est de soutenir l'innovation pédagogique et de déboucher sur des systèmes éducatifs qui aient du sens et de la pertinence. (document 2, § 32)

#### Champ 4 : LA SANTE

La santé était également précédemment incluse dans les *"services communautaires"*. On veut ici lui donner un sens plus général incluant non seulement le système de santé publique, mais également les aspects d'alimentation et de nutrition (document 2, § 18).

Premières approches selon les expériences actuelles de la section

### Une expérience développée dans 3 pays (Bénin, Mali, Tchad)

(travaux de groupe - document 2, § 24 et 31)

L'**expérience** développée par la SAO porte sur trois domaines : l'extension de la *couverture sanitaire*, la *participation communautaire*, l'amélioration de la *qualité des soins*. Bien qu'il soit difficile de définir un profil clair des actions de la section dans ce champ (du fait qu'il s'agisse de programmes hérités : douze axes d'intervention ont pu être répertoriés), la santé se présente nettement comme une *porte d'entrée privilégiée pour réduire la vulnérabilité et la précarité* des populations. En outre, les **défis** sont les mêmes dans tous les pays (inadéquation des systèmes de santé, mauvaise qualité des prestations, primat de la médecine traditionnelle, méconnaissances des notions élémentaires de prévention).

*Recentrage des priorités*

Il est préconisé de recentrer les priorités dans ce champ sur la *prévention* (santé maternelle et infantile, VIH/SIDA), la *participation communautaire* (ce qui suppose un ancrage local) et la *qualité des soins et services* (leur mauvaise qualité est la première cause du non recours aux services de santé) (document 2, § 31)

**Champ 5 :  
L'ÉTAT LOCAL**

Le concept d'État local est plus large que celui de décentralisation (qui constituait précédemment le quatrième champ d'activité du DOS) et permet de se saisir de tous les modes de gestion des biens et espaces publics ainsi que de la "citoyenneté".

*Premières approches selon les expériences actuelles de la section*

**Un engagement récent pour la SAO**

(travaux de groupe – document 2, § 26 et 33)

L'**enjeu** de l'appui à la reconstruction de l'État local est celui de la redistribution du pouvoir. Il suscite de nombreuses résistances. Les interventions de la coopération suisse dans ce domaine se heurtent, selon les expériences échangées, à un certain nombre de **limites** qui tiennent notamment à ce que ces interventions ont une influence sur les rapports de pouvoir, mais aussi au manque de continuité des interventions de la SAO. Parmi les principaux **leviers** utilisés dans ces interventions, l'approche "appui à la *maîtrise d'ouvrage*", la *structuration des acteurs* afin de développer une conscience de la *citoyenneté* et de la *gestion partagée*, la recherche d'articulations entre le niveau local, intermédiaire et national à travers le *dialogue politique* avec l'État central ont montré leur intérêt. Le développement de *systèmes de gestion équitables et transparents*, l'ouverture d'*espaces de dialogue et de décision*, l'élaboration de *mécanismes de financement de l'État local*, l'amélioration des *services techniques locaux* et le pilotage des *réformes de décentralisation et de déconcentration* constituent les six **priorités** proposées.

*pistes d'approfondissements*

Plusieurs réalités de la gouvernance locale, dont la première tâche est d'assurer la sécurité et la cohésion sociale, restent à connaître et comprendre par la SAO. Des réflexions sur le *pouvoir*, sur les liens fonctionnels entre les *différents acteurs* de la cité et leurs *alliances*, sur la *citoyenneté*, sur la logique de *l'aménagement* du territoire, sur le *budget* et la logique budgétaire, sur le lien entre *État local et développement*, doivent être menées pour être en mesure d'accompagner la reconstruction de la gouvernance locale (document 2, § 33)

**→ Un profil d'action plus opératoire pour la section**

Le séminaire de Bamako a permis d'établir un consensus sur ce nouveau découpage des champs d'action de la section qui fait du sens par rapport aux réalités ouest-africaines et aide à répondre aux besoins de priorisation de la section.

*Une définition des champs prioritaires compatible avec le "normatif"*

Fondée sur l'analyse du contexte et l'expérience de la section dont elle permet de valoriser les avantages comparatifs, la définition de ces 5 champs permet d'entrer en dialogue avec la communauté de l'aide au développement. En effet chacun de ces champs d'activité recoupe les objectifs du millénaire et de la lutte contre la pauvreté et permet de les réinterpréter dans une perspective de développement selon les contextes d'intervention de la SAO (document 2, § 18).

*Se donner les moyens institutionnels de mettre en œuvre ces orientations*

Il s'agit maintenant pour la section de rendre communicable ces orientations au sein de la DDC et auprès des autres bailleurs, et de se donner un "système de travail" qui permette de les mettre en œuvre.

**Troisième partie : quatre orientations pour le renforcement institutionnel de la Section Afrique Occidentale (perspectives institutionnelles)**

Parmi les quatre "points d'appui" décrits dans la première partie de cette synthèse, le "contexte" et ses potentialités ont donné les fondements des orientations pour l'action qui viennent d'être présentées. Les trois autres points d'appui vont fournir le socle des principales orientations à caractère institutionnel dessinées au cours du séminaire de Bamako pour outiller la section et améliorer ses capacités de mise en œuvre de sa stratégie :

- un **système de travail amélioré** va contribuer à développer les capacités d'analyse ainsi que les compétences et les performances professionnelles des ressources humaines de la section (cinquième orientation)
- une **articulation raisonnée avec le système d'aide** va permettre de mieux communiquer avec lui et de mieux exploiter ses ressources (sixième orientation)
- un **meilleur positionnement au sein de la DDC** permettra à la section de s'affirmer au sein de la maison et de valoriser les apports réciproques au sein de l'institution (septième orientation)

En fin de séminaire, des indications précises ont été dégagées sur la façon de **poursuivre le travail engagé à Bamako** (huitième orientation)

## 9. **cinquième orientation : professionnaliser la section**

### **Améliorer le système de travail de la section**

Pour engager un processus qui devrait donner progressivement à la section un profil plus pointu, trois premières propositions ont été introduites par la direction de la section au cours du séminaire de Bamako. Elles visent à améliorer le système de travail de la section afin de lui conférer un profil plus "professionnel", d'assurer une meilleure continuité, et d'améliorer les communications internes (document 2, § 40) :

### **Première proposition : constituer cinq RESEAUX THEMATIQUES autour de chaque champ d'activité**

Pour faire évoluer un système de travail actuellement très centré sur les espaces "État", augmenter la pertinence et l'efficacité, favoriser la professionnalisation et faciliter la capitalisation, il a d'abord été proposé de créer des *réseaux thématiques* qui vont permettre d'affiner les analyses sur chacun des 5 "champs d'activité" redéfinis à Bamako.

*Des réseaux de "spécialistes", croisant les apports des différents BUCOs de la sous-région et de la centrale, et ceux de leurs propres réseaux externes*

Ces réseaux seront composés de *spécialistes du thème* travaillant à la centrale et dans les BUCOs. Il s'agit d'une part des chargé(e)s thématiques des BUCOs, dont chacun est branché sur des partenaires nationaux et des personnes ressources, et de ceux de la SAO-centrale, qui sont eux-mêmes en rapport avec les spécialistes du DOMAINE F (activités et thèmes transversaux) et des personnes ressources au Nord. Ces différentes personnes ressources externes à la section pourront être associées à certains travaux du réseau ou être consultées par lui. (document 2, § 40 et préparation du séminaire).

Pour assurer la disponibilité des membres permanents des réseaux, il est suggéré d'insérer leur participation aux réseaux dans leurs cahiers des charges (document 2, § 41)

*Des modalités de travail alliant rigueur et souplesse*

Pour assurer la qualité de la production des réseaux, leur **mandat** doit être clair (ils sont censés rendre service à la section), mais aussi réaliste (ne pas chercher à trop embrasser).

Afin d'éviter l'essoufflement, ces réseaux doivent être bien **organisés** (identifier des *chefs de file* par champ pour préparer et proposer les modalités de travail, fixer la *périodicité* des rencontres...). Leur méthodologie doit tirer parti des expériences réussies dans ce domaine ; celles-ci montrent qu'il faut rester souple et flexible. Les réseaux ne fonctionneront pas sur un modèle hiérarchique : il s'agit de chercher la **créativité** et la **substance**, et d'éviter l'enfermement sur soi-même. (document 2, § 41 et 43)

*Une capitalisation et une diffusion des produits*

Les informations qu'ils collecteront et les résultats qu'ils produiront seront *diffusés* de manière à être à la disposition de tous les membres de la section, et éventuellement partagés à l'intérieur de la maison (alimentation des services thématiques).

*Un système évolutif et non exclusif*

On évitera la standardisation : chaque réseau aura sa dynamique propre (document 2, § 46) ; il précisera ses objectifs et fixera ses modalités de travail. Chaque année on pourra faire le point sur les apports des réseaux relatifs à chaque thématique. De nouveaux thèmes pourront être lancés. Déjà on voit l'intérêt de créer un sixième réseau autour du "**genre**" (document 2, § 58). Ces nouveaux réseaux ne doivent pas concurrencer d'autres types d'échanges fructueux (comme les échanges en binômes entre BUCOs) ni tuer des réseaux dynamiques qui existent déjà (document 2, § 41)

**Deuxième proposition**  
**valoriser les**  
**RESSOURCES HUMAINES**  
**NATIONALES de la**  
**section (chargés de**  
**programme nationaux)**

Une seconde orientation correspond à la double nécessité d'assurer, dans un contexte de rotation accélérée des cadres suisses, une continuité et une stabilité des programmes à travers les chargés de programme (qui peuvent avoir un contact privilégié avec les réalités et les acteurs nationaux), et de les professionnaliser : il s'agit du **renforcement des capacités et des responsabilités des chargés de programme nationaux** (CdP). (document 2, § 40)

*Un éventail de mesures à envisager*

La participation des collaborateurs nationaux de la section aux réseaux thématiques constitue déjà un moyen pour renforcer leurs compétences. Un plan de gestion des ressources humaines précis doit être défini. Des opportunités seront créées pour permettre aux CdP de prendre part à des rencontres régionales sur des thèmes dont ils ont la charge, ou d'entraîner leurs capacités à travers des missions dans d'autres BUCOs (modération de temps forts, études...). (document 2, § 41,44, 45)

*Des conditions à assurer*

Une réflexion, à laquelle doivent participer les CdP, va se poursuivre sur les moyens à leur donner, en termes de pouvoir et de définition des responsabilités, pour leur permettre d'assurer la continuité des programmes sans que le renouvellement du personnel suisse ne la remette en cause, et préciser les conditions d'émulation à créer pour stimuler les CdP.

*Un travail sur les profils à poursuivre*

Il faut aborder ces questions dans une réflexion d'ensemble sur le fond et poursuivre ce travail sur les profils, les rôles et les responsabilités en l'étendant à d'autres catégories du personnel. En effet "*si on va vers une logique régionale, ces profils seront différents*". Il s'agit de "*penser cette valorisation en fonction des implications réelles du travail spécifique de développement qui nécessite non seulement des compétences techniques, mais des capacités stratégiques*". (document 2, § 57)

**Troisième proposition**  
**améliorer les**  
**ECHANGES ET LA**

Il est enfin nécessaire de favoriser au sein de la section un *décloisonnement* qui contribuera également à valoriser les compétences et à renforcer la collaboration dans un climat de

**CIRCULATION DE  
L'INFORMATION**

Développer une "culture de communication"

confiance.

Dans un premier temps, un nouveau **système de communication des rapports et des PV** entre centrale et BUCOs a été défini à Bamako (document 2, § 40). Mais c'est en fait une "culture de la communication", actuellement déficiente, qu'il s'agit progressivement de développer au sein de la section (document 2, § 41).

**10. sixième orientation : contribuer à alimenter le système d'aide, y développer des alliances**

**Un paradoxe à assumer pour apporter une contribution positive**

Les évolutions observables dans le monde de l'aide avec le renforcement généralisé d'approches *normatives*, et leur influence sur les orientations de la DDC, constituent l'élément le plus nouveau intervenu depuis que la SAO a défini ses orientations stratégiques en 1993. La question de l'**alignement** sur les priorités du *mainstream* de l'aide a été l'une de celles qui a provoqué les débats les plus serrés au cours du séminaire de Bamako (document 2, § 8, 27, 50, 54). Elle est en effet marquée par un **paradoxe** : tout en faisant pression pour homogénéiser les approches, la communauté internationale est vivement intéressée par les apports innovateurs de la coopération suisse et lui reconnaît une efficacité qui tient à sa proximité du terrain et à la bonne adaptation de son travail aux contextes (document 2, § 5 et contributions des BUCOs à la préparation du séminaire)

Démontrer, proposer

Il convient donc de ne pas subir les évolutions du système d'aide comme des contraintes restrictives et de ne pas se laisser marginaliser dans une attitude défensive ni assimiler à travers un alignement non réfléchi, mais de "*démontrer, proposer, ébranler les certitudes commodes*" (document 2, § 50).

Soutenir l'option pour le local par rapport à un cadre normatif que l'on doit considérer comme incontournable  
(document 2, § 27)

Ainsi pour apporter une contribution positive au système d'aide, la section doit préserver ce qui lui permet d'être pertinente et novatrice et garder la distance critique nécessaire pour relier de façon constructive son action aux grandes orientations qui font actuellement consensus. C'est son **enracinement dans le local** qui assure à la SAO sa force. Cette option pour le local doit donc être valorisée dans les relations à entretenir avec les partenaires du système de l'aide.

Trois lignes de conduites ont été dégagées pour la soutenir :

**Première ligne de conduite :  
S'inscrire comme force de proposition dans la mise en œuvre des ODM et des CSLP**

relier les options de la SAO au cadre normatif

Les **objectifs de développement du millénaire** et la **lutte contre la pauvreté** constituent la référence normative qui s'impose actuellement à tous et à laquelle souscrit la DDC. On a précédemment relevé que les cinq "champs d'activité prioritaires" retenus par la SAO les recoupent, notamment lorsqu'ils sont déclinés dans les CSLP régionaux. Un travail d'explicitation peut donc être fait pour *relier les options de la section au cadre normatif* et démontrer la pertinence de ces options (en définissant le local, en montrant de façon argumentée son importance – ce qui suppose une bonne documentation des expériences) (document 2, § 27).

Ouvrir sur d'autres façons de voir...

En s'appuyant sur son analyse du contexte et son expérience de proximité du terrain, la SAO peut prendre une part active aux réflexions et fora sur ces orientations volontaristes, mais sans contenu opérationnel précis. Elle peut aider à faire entendre les préoccupations des acteurs africains qui s'inquiètent de la dérive

"assistancielle" que risquent de prendre les politiques de coopération si elles n'intègrent pas les questions de production locale de biens et de richesse et l'instauration d'échanges mondiaux non générateurs de pauvreté au Sud.

... et de faire

Sa compétence méthodologique et ses approches qualitatives peuvent permettre à la section d'influencer la mise en œuvre de ces stratégies en proposant des "manières de faire" et des approches orientées vers les dynamiques de développement des acteurs, et des modes de suivi intégrant des indicateurs qualitatifs (document 2, § 48, 50)

**Deuxième ligne de conduite :**

**Se situer du point de vue de l'intérêt des pays et des acteurs dans le choix des priorités et la recherche  
D'HARMONISATION**

La section se retrouve bien dans l'esprit des cinq principes de la "déclaration de Paris" à laquelle la Suisse a activement contribué <sup>32</sup> :

- 1) respect des priorités des partenaires nationaux (*ownership*),
- 2) *alignement* sur les priorités, systèmes et procédures des partenaires nationaux,
- 3) *harmonisation* et simplification des procédures,
- 4) gestion par les résultats (*managing for results*),
- 5) redevabilité mutuelle (*mutual accountability*)

Elle peut prendre appui sur eux pour rendre attentive dans les différents pays les autres agences du système d'aide au fait que l'objet de l'harmonisation n'est pas de s'entendre entre donateurs sur des procédures standards pour les imposer "top-down" aux partenaires nationaux, mais de s'harmoniser par rapport aux priorités et procédures des pays (document 2, § 5 et 50).

*S'investir dans des réflexions partagées sur les défis, enjeux, stratégies*

Dans un tel esprit, une harmonisation n'est pas possible sans une réflexion partagée des différents partenaires sur les défis, enjeux, orientations et stratégies de développement. En s'investissant dans de telles réflexions communes, la section évite de se marginaliser et peut favoriser l'influence des acteurs nationaux sur les politiques et stratégies nationales (par exemple sur les CSLP). C'est également à travers de telles concertations que la section peut nouer des alliances avec d'autres agences (document 2, § 49).

*Des opportunités pour nouer des alliances*

**Troisième ligne de conduite :**

**Élargir l'influence de la DDC en tant que "petite coopération" dans le MULTILATERAL**

*Une complémentarité à valoriser*

L'aide multilatérale tend à jouer un rôle prépondérant dans la production des idées et l'orientation du système d'aide. Ses approches, qui sont le plus souvent normatives et s'appuient davantage sur l'analyse des grands agrégats que sur la connaissance des réalités locales, sont très différentes de celles de la coopération suisse en Afrique de l'ouest.

De ce fait justement, la DDC peut apporter son avantage comparatif de "petite coopération" proche de la base pour favoriser la prise en compte des réalités. L'expérience montre en effet que chaque fois que dans les pays elle a pu amener les multilatéraux à "sortir des capitales" en les invitant de façon non formelle sur ses terrains, tout le monde a été gagnant, et d'abord les acteurs locaux. (document 2, § 47)

*Réduire la distance, comprendre, trouver les "like-minded", influencer...*  
(document 2, § 47)

Mais pour exercer une influence ou prendre part à certains programmes, la section doit d'abord se donner les moyens, en participant aux réunions opérationnelles et en s'informant, de *mieux connaître* le multilatéral (savoir comment il fonctionne, comprendre les mécanismes des calculs et d'appréciation des

<sup>32</sup> in "Joint SDC/SECO statement on the Paris Declaration" (mars 2005)

agrégats, connaître les programmes, travailler la question de l'aide budgétaire...). On sait que le multilatéral est moins monolithique qu'il n'y paraît ; il est aussi traversé par des débats internes où des positions "non orthodoxes" sont affirmées. Il est donc toujours possible de trouver des *alliances* au sein du multilatéral et de s'y faire entendre, pourvu que le débat soit construit sur des bases saines assurant la réciprocité (il a été suggéré de travailler sur un "code de conduite" dans lequel soit inscrit un "droit de retour" – document 2, § 50).

*Trouver des appuis au sein de la DDC*

Pour promouvoir un meilleur apport du bilatéral au multilatéral, la SAO a la ressource de développer des alliances au sein de la DDC avec ses collègues du DOMAINE M pour qu'ils reflètent les leçons tirées de ses expériences dans leurs prises de position sur le plan international. Les collaborateurs de la SAO peuvent aussi utiliser de façon proactive la ligne interne à la DDC "BUCO → centrale → Directeur exécutif" pour s'impliquer, demander des justifications, s'insérer dans des programmes. Enfin la section fera remonter au DOMAINE DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT BILATERALE – qui doit développer une stratégie pour défendre le bilatéral – ce qui ne peut pas être traité à son niveau. (document 2, § 47 et 50).

Ceci suppose que la section renforce son positionnement au sein de la DDC.

## 11. septième orientation : mieux positionner la section au sein de la "maison"

**Se mettre en capacité de proposition**

La tonalité dominante des discussions de Bamako sur le positionnement de la section à l'intérieur de la DDC manifeste le souci partagé d'affirmer pleinement, dans un esprit constructif, sa place dans la maison, de ne pas s'enfermer dans des positions défensives et de sortir de son image de marginalité.

*Avoir une appréciation politique des évolutions*

Il est nécessaire, comme il a déjà été dit, d'*avoir une appréciation politique des évolutions pour être en capacité de proposition*" (document 2, § 54). Or les évolutions intervenues au sein de la DDC au cours des dernières années doivent *"être comprises dans le contexte, en amont, de l'évolution d'ensemble de l'aide et de la politique de la Suisse"* (document 2, § 5).

*La coopération au développement et la "question du sens"*

L'influence de l'*opinion publique suisse* mérite à ce titre d'être bien analysée : on la sait très attachée aux réalisations de la coopération bilatérale et au *sens* qu'elles font par rapport à la construction d'un **monde plus juste**. (document 2, § 51).

Quant au *système global de l'aide* dont il vient d'être question, on sait qu'il accuse *"une certaine fatigue causée par des résultats décevants et la lenteur du développement, à la mesure des illusions entretenues"*<sup>33</sup>. De ce fait sa capacité à porter des visions fortes et à proposer du sens s'est affaiblie. Or Les acteurs africains sont eux-mêmes fortement en **"quête de sens"** (document 2, § 12).

*Un rôle précurseur à jouer pour la DDC*

Dans ce contexte, la DDC peut jouer un rôle précurseur dans ce système dont *"l'ignorance fréquente de l'importance de l'histoire, des relations sociales et politiques, de la culture risque de masquer le « renouveau africain » qui lentement s'affirme et*

<sup>33</sup> DDC – "Partenaires en Afrique : quelle coopération pour quel développement ? – le rêve et la réalité" – Écrits sur le développement N°5, Berne, mai 2002.

Une contribution de la section à valoriser

qui est porteur de promesses<sup>34</sup> ; c'est en effet à ce renouveau que la coopération suisse se veut attentive en Afrique de l'Ouest.

Pour permettre à la DDC de jouer ce rôle, la SAO doit alimenter l'institution à laquelle elle appartient par les informations qu'elle recueille, par ses contributions et par ses propositions.

Trois directions de travail vont permettre à la section de mieux se positionner dans la maison pour lui apporter sa contribution à la réalisation de ses objectifs et recevoir d'elle ses appuis.

**première direction :**  
**Développer une COMMUNICATION PROACTIVE au sein de la maison, renforcer les collaborations**

Les communications et la compréhension sont parfois difficiles entre la section et le reste de la maison. La SAO devra donc faire un effort pour se rendre *compréhensible* et *attractive* auprès des autres unités de la maison (document 2 ; § 27, 53).

- Pour cela il lui est d'abord nécessaire de bien connaître ce qu'elles font et d'établir des modalités d'échanges. Les finalités étant les mêmes (le développement) il est possible d'échanger les succès, de réfléchir sur les raisons d'être communes et de chercher les façons les plus pertinentes de travailler ensemble. Selon les thèmes traités, des rapports privilégiés pourront être établis pour "réduire les distances".
- Alors il sera possible de mieux alimenter les réflexions de la maison avec les expériences et analyses de la section Afrique Occidentale, en montrant les résultats en plus des processus et en explicitant les enjeux auxquels sont confrontés les partenaires de terrain (document 2 ; § 53). Les productions capitalisées par les "réseaux thématiques" pourront notamment être mises en circulation de cette façon.

**deuxième direction :**  
**Contribuer à promouvoir le TRAVAIL EN BILATERAL**

développer un argumentaire

C'est vers le bilatéral qu'il faut d'abord fournir un argumentaire pour qu'il conforte ses positions. Il peut être élaboré autour de trois thèmes forts (document 2, § 51 et 54) :

- la **qualité**, à mettre en rapport avec *l'ancrage sur le terrain*. Cette qualité a fait la réputation de la coopération suisse<sup>35</sup>, mais elle peut baisser. Or c'est essentiellement le bilatéral qui la soutient, et c'est la raison pour laquelle il est fortement apprécié par l'opinion publique suisse.
- **L'efficacité**, à mettre en rapport avec l'audace, le sens du *risque* (la coopération suisse ose souvent s'investir là où les autres agences ne s'aventurent pas). Il s'agit ici de donner des arguments pour récuser l'image de "coopération coûteuse", montrer les limites de l'approche coûts/avantages (qui n'appréhende pas les effets-retard et les effets positifs secondaires non prévus dans la planification), comparer aux coûts réels du travail des grandes agences dont les effets sont plus diffus que ceux de la coopération suisse.
- La **capacité à proposer du sens**, par laquelle la coopération suisse et la section Afrique de l'Ouest peuvent être des *précurseurs*.

**Troisième direction :**  
**Opérationnaliser rapidement une "PETITE STRATEGIE"**

De façon pratique, on a retenu la suggestion très concrète faite de formuler rapidement une "**petite stratégie**" ("*statement*" ou "*plan d'action*" post-Bamako), basée sur une bonne analyse politique des évolutions globales de la coopération, qui soit

<sup>34</sup> ibidem

<sup>35</sup> des exemples ont été donnés : image très forte du partenariat à l'occasion du 30<sup>ème</sup> anniversaire de la coopération suisse au Burkina, film en Bulgarie sur la qualité de "l'orfèvre suisse"- capacité à répliquer ses projets pilotes

formulée dans un langage compréhensible et de façon suffisamment ouverte pour se préserver une marge d'initiative (document 2, § 53 et 54).

Elle doit servir de fondement pour répondre aux préoccupations immédiates de la maison (révision de la stratégie 2010, du portefeuille...) et préciser les positions de la section sur les « **manières de coopérer** » qu'elle veut continuer de valoriser.

## 12. huitième orientation : les prochains pas

### **se donner un horizon de 5 ans**

"Nous avons précisé les bases communes que l'on a par rapport au DOS. Nous avons par ailleurs ouvert des perspectives qu'il va falloir renforcer, traduire dans une stratégie et affiner : on se donne 5 ans pour que cela porte des fruits", concluait la cheffe de section à la fin du séminaire de Bamako en donnant trois points de repères pour poursuivre dans le sens de la dynamique enclenchée (document 2, § 60) :

### **Premier point de repère** 4 tâches doivent être conduites à court/moyen terme

Dans l'immédiat, la section va, au niveau de Berne :

- Extraire les *jalons* qui se dégagent de ce séminaire. C'est l'objet du présent document et de son annexe, qui pourront déjà être utilisés au moment de la préparation des programmes annuels.
- Préciser la *stratégie* à la lumière des apports du travail de ce séminaire.
- Produire un *document court et compréhensible à usage de la maison*, qui sera travaillé par la section.
- Réfléchir à une *stratégie de communication* (que communiquer ? à qui ?).

### **Deuxième point de repère** Dès octobre 2005, début d'opérationnalisation des propositions relatives au système de travail de la section

En ce qui concerne les **réseaux thématiques** :

- *En octobre* : les personnes responsables à la centrale prendront contact avec les BUCOs pour impulser le processus des *réseaux thématiques*. Ils fourniront des éléments de méthode de travail et ébaucheront un "projet de production".
- *Dans le six mois suivants* : au moins 1 rencontre par réseau
- *À partir de là* : chaque réseau s'organise à son rythme.

La **valorisation des compétences des chargés de programme** va devenir un élément de travail de la section :

- Dans un premier temps, la section va prendre contact à Berne avec les autres sections de la maison qui ont de l'expérience dans ce domaine.
- Elle attend simultanément les propositions des chargés de programme.
- À partir de ces deux éléments, on va définir la façon de poursuivre

### **Troisième point de repère** 4 éléments doivent être progressivement précisés

De façon progressive la section va, à travers le système de travail dessiné au cours du séminaire de Bamako :

- continuer d'approfondir ses *champs d'action*
- affiner son approche du *développement local*
- développer la *dimension régionale*
- consolider ses *partenariats et alliances* dans la maison et avec les autres acteurs du système d'aide (au Nord et au Sud dans les pays).

Plésidy, le 12 septembre 2005

## Sommaire

**Présentation : une démarche de co-construction..... 3**

Le CHEMINEMENT : un processus qui a conduit au séminaire de Bamako.....	3
<b>Première partie : quatre points d'appui pour construire le futur ..... 7</b>	<b>7</b>
<b>(les fondements).....</b>	<b>7</b>
1. <i>premier point d'appui : les ressources de la SECTION ..... 7</i>	7
<i>(bâtir sur les convergences, s'enrichir à partir des différences).....</i>	7
2. <i>deuxième point d'appui : les ressources de la DDC et du SYSTÈME D'AIDE..... 9</i>	9
<i>(ne pas s'isoler, mais contracter des alliances) .....</i>	9
3. <i>troisième point d'appui : les ressources endogène présentes dans le CONTEXTE OUEST-AFRICAÏN (les germes de changement)..... 10</i>	10
4. <i>quatrième point d'appui : la CAPACITÉ D'ANALYSE des mécanismes et des enjeux (produire du sens)..... 14</i>	14
<b>Deuxième partie : quatre orientations pour profiler l'action de coopération de la section en Afrique de l'Ouest (les perspectives pour l'action)..... 15</b>	<b>15</b>
5. <i>première orientation : déchiffrer les évolutions qui se construisent en Afrique de l'Ouest ; les mettre en perspective avec les postulats et thèmes transversaux de la DDC et de la section pour cibler les actions ..... 15</i>	15
6. <i>deuxième orientation : enrichir l'approche du développement local..... 18</i>	18
7. <i>troisième orientation : développer la "dimension régionale"..... 20</i>	20
8. <i>quatrième orientation : s'investir dans cinq champs d'activité prioritaires ..... 22</i>	22
<b>Troisième partie : quatre orientations pour le renforcement institutionnel de la Section Afrique Occidentale (perspectives institutionnelles)..... 27</b>	<b>27</b>
9. <i>cinquième orientation : professionnaliser la section ..... 27</i>	27
10. <i>sixième orientation : contribuer à alimenter le système d'aide, y développer des alliances ..... 29</i>	29
11. <i>septième orientation : mieux positionner la section au sein de la "maison" ..... 31</i>	31
12. <i>huitième orientation : les prochains pas..... 33</i>	33
<b>ANNEXE : Document 2 : LES CONTENUS DES TRAVAUX DU SEMINAIRE DE LA SECTION AFRIQUE OCCIDENTALE DE BAMAKO (chronologie du séminaire, 60 pages)</b>	