

***EVALUATION DE LA COOPÉRATION DE
LA COMMISSION EUROPÉENNE AVEC LA
BOLIVIE***

Rapport Final

Volume I – Rapport principal

Juillet 2007

Evaluation pour la Commission Européenne





European Group for Evaluation EEIG

Hildastrasse, 66
D-79102 Freiburg
Allemagne



Aide à la Décision
Economique
Belgique



France



Allemagne

Cette Evaluation a été commanditée par :

l'Unité d'Evaluation commune à :

l'Office de la Coopération d'EuropeAid
la Direction Générale pour le Développement et
la Direction Générale de Relations Extérieures

Cette évaluation a été réalisée par le GIE EGEVAL

L'évaluation a été réalisée sous le contrôle de l'Unité d'Evaluation EUROPEAID

Les avis exprimés dans ce document représentent les points de vue des auteurs, qui ne sont pas nécessairement partagés par la Commission Européenne ou par les autorités de la Bolivie.

Table des matières

LISTE DES ACRONYMES

RÉSUMÉ I

INTRODUCTION	1
CONTEXTE ET OBJECTIF DE L'ÉVALUATION.....	1
CHAMP DE L'ÉVALUATION	1
METHODOLOGIE DE L'EVALUATION ET LIMITE	2
1. CONTEXTE STRATÉGIQUE DE LA COOPÉRATION	5
1.1 POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DE L'UE.....	5
1.1.1 Politique globale de développement de l'UE	5
1.1.2 Politique globale de développement de l'UE dans la région.....	6
1.2 CONTEXTE ECONOMIQUE, SOCIAL ET POLITIQUE	8
1.2.1 Situation sociale et pauvreté.....	8
1.2.2 Contexte économique	13
1.2.3 Evolution sociale et politique.....	22
1.2.4 La coopération internationale.....	23
2. LOGIQUE D'INTERVENTION	25
2.1 OBJECTIFS ET MÉTHODE.....	25
2.2 ÉVOLUTION DES PRIORITÉS DE LA COOPÉRATION DE LA CE EN BOLIVIE DE 1994 À 2006	26
2.3 SYNTHÈSE DE LA LOGIQUE D'INTERVENTION	29
2.4 DESCRIPTION DES INTERVENTIONS FINANCÉES PAR LA CE AU COURS DE LA PÉRIODE 1996-2006.....	30
2.4.1 Interventions (financées sur TFC et Ligne SA).....	30
2.4.2 Coopération avec les ONG.....	32
3. RÉPONSE AUX QUESTIONS D'ÉVALUATION.....	35
3.1 COUVERTURE DES QUESTIONS D'ÉVALUATION.....	35
3.2 RÉPONSES AUX QUESTIONS D'ÉVALUATION	36
3.2.1 QE 1 : Pertinence de la stratégie	36
3.2.2 QE 2 : Accès aux services sociaux de base	39
3.2.3 QE 3 : Développement alternatif.....	47
3.2.4 QE 4 : Sécurité alimentaire.....	52
3.2.5 QE 5 : Coopération économique	56
3.2.6 QE6 : Projets et réseaux régionaux.....	59
3.2.7 QE 7 : Transport	62
3.2.8 QE 8 : Efficience de la mise en œuvre	64
3.2.9 QE 9 : Les priorités transversales.....	69
3.2.10 QE 10 : Les « 3Cs » (cohérence, coordination, complémentarité)	74

4.	APPRÉCIATION GLOBALE DE LA COOPÉRATION COMMUNAUTAIRE.....	79
4.1	STRATÉGIE	79
4.1.1	Priorités établies dans les documents officiels.....	79
4.1.2	Evolution des secteurs priorités	81
4.1.3	Evolution des modalités d'intervention	83
4.2	MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE	83
5.	PRINCIPALES CONCLUSIONS	87
5.1	LA STRATÉGIE DE LA CE EN BOLIVIE	87
5.2	L'IMPACT DES INTERVENTIONS	91
5.3	LES MODALITES D'INTERVENTION.....	93
6.	RECOMMANDATIONS	97
6.1	RECOMMANDATIONS CONCERNANT LA DÉLÉGATION.....	97
6.2	RECOMMANDATIONS CONCERNANT LA DELEGATION ET LE SIEGE	100
6.3	RECOMMANDATIONS CONCERNANT LE SIEGE.....	102

ANNEXES

ANNEXE 1 – TERMES DE RÉFÉRENCE

ANNEXE 2 – LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

ANNEXE 3 – APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE DE L'ÉVALUATION

ANNEXE 4 - INDICATEURS SOCIO ÉCONOMIQUES DE LA BOLIVIE

ANNEXE 5 – DIAGRAMME D'IMPACT

ANNEXE 6 – STRATÉGIE DE COOPERATION DE LA CE

ANNEXE 7 – LISTE DES 40 INTERVENTIONS

ANNEXE 8 – STATISTIQUES BUDGET PROJET

ANNEXE 9 – MATRICE D'INFORMATION

ANNEXE 10 – BIBLIOGRAPHIE

ANNEXE 11 – CARTE DE LA BOLIVIE

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1 - POPULATION NATIONALE PAR ZONE GÉOGRAPHIQUE, RECENSEMENTS DE 1950, 1976, 1992 ET 2001	9
TABLEAU 2 - BOLIVIE: PRODUIT INTERNE BRUT PER CÁPITA PAR AN ET PAR DEPARTEMENT, 1992 - 2004 ⁽¹⁾ (EN \$US)	10
TABLEAU 3 - CONTEXTE DE L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT EN BOLIVIE	11
TABLEAU 4 - STRUCTURE DES EXPORTATIONS DE LA BOLIVIE PAR TYPE DE PRODUIT	18
TABLEAU 5 - ÉVOLUTION DES PRIORITÉS DE LA COOPÉRATION DE LA CE EN BOLIVIE DE 1994 À 2006	26
TABLEAU 6 - RÉPARTITION SECTORIELLE DES INTERVENTIONS (MOYENNE DE LA PÉRIODE 1996-2006)	31
TABLEAU 7 - RÉPARTITION SECTORIELLE DES PROJETS FINANCÉS PAR LA CE : DÉBOURSEMENTS ANNUELS (1996-2006)	31
TABLEAU 8 - NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DES INTERVENTIONS DE LA CE DE 1998 À 2006	42
TABLEAU 9 - NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES RURAUX ET URBAINS DES INTERVENTIONS EN EAU ET ASSAINISSEMENT DE LA CE DE 1998 À 2006	42
TABLEAU 10 - INVESTISSEMENT DANS LE SECTEUR DE L'EAU ET ASSAINISSEMENT	46
TABLEAU 11 – ÉVOLUTION DE LA PART DE L'APPUI BUDGÉTAIRE DANS LES DÉBOURSEMENTS TOTAUX	83

LISTE DES FIGURES

FIGURE 1 - SYNTHÈSE DE L'APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE DE L'ÉVALUATION	3
FIGURE 2 - BOLIVIE : PIB PER CAPITA EN US\$ CONSTANTS, DE 1960 À 2006	17
FIGURE 3 - FINANCES PUBLIQUES, EN POURCENTAGE DU PIB	19
FIGURE 4 – AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT PER CAPITA	23
FIGURE 5 - ÉVOLUTION DES BUDGETS ANNUELS (EN VALEUR RELATIVE) SUR LA PÉRIODE 1996-2006	83

Liste des acronymes

ACP	Afrique, Caraïbes et Asie
ADE	Aide à la Décision Economique
AG	Appréciation générale
AIDCO	Office de coopération EuropeAid (DG CE)
AL	Amérique Latine
ALA	Asie et Amérique latine
ALC	Amérique Latine et Caraïbes
ALICE	América Latina Interconectada Con Europa
ANESAP	Asociación Nacional de Empresas e Instituciones de Saneamiento Básico y Agua Potable
APEMIN	Apoyo a la Pequeña Explotación Minera
AT	Assistance Technique
ATI	Assistant Technique International
BID	Banque Interaméricaine de développement
BM	Banque Mondiale
BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Ministère Fédéral Allemand de la Coopération et du Développement Economique)
C	Conclusion
CAD (DAC)	Comité d'Aide au développement (Development Assistance Committee)
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAINCO	Chambre de l'industrie et du commerce de Santa Cruz
CAMEX	Cámara de Exportadores de La Paz
CAN	Communauté andine des nations
CANEB	Cámara Nacional de Exportadores de Bolivia
CDF	Comprehensive Development Framework
CE (EC)	Commission Européenne

CEE	Communauté Economique Européenne
CF (FA)	Convention de Financement (Financing Agreement)
CIDEM	Centro de Información y Desarrollo de la Mujer
CJ	Critère de jugement
COM	Communication de la Commission européenne
CONADAL	Conseil National de Développement Alternatif
COSUDE	Cooperación Suiza para el Desarrollo
CRIS	Common Relex Information System
CSE	Country Strategy Evaluation
CSP	Country Strategy Paper
CTB	Coopération Technique belge
3Cs	Coordination, Complémentarité et Cohérence
DANIDA	Danish International Development Agency
DCE	Délégation de la Commission Européenne
DDHH	Droit de l'Homme
DESCOM	Desarrollo Comunitario
DFID	Department for International Development (Coopération UK)
DG	Direction Générale
DINACO	Direction Nationale de la Coca
DN	Dialogo Nacional
DSP (CSP)	Document de Stratégie Pays (Country Strategy Paper)
DSR (RSP)	Document de Stratégie Régionale (Regional Strategy Paper)
DUF	Directorio Único de Fondos
E&A	Eau et assainissement
EBRP	Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza
EDF	European Development Fund
EM	Etats membres
END	Estrategia de Nacional de Desarrollo
ENDAR	Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario Rural

ENSAHR	Encuesta Nacional de Seguridad Alimentaría en Hogares Rurales
EPI	Estrategias Productivas Integrales
EPSA	Empresa Prestadora de Servicios de Agua y Alcantarillado
ETPA	Estrategia Boliviana de Transformación Productiva del Agro
FAO	Food and Alimentation Organisation
FED	Fonds Européen pour le Développement
FMI	Fonds Monétaire International
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
FONADAL	Fonds National du Développement Alternatif
FONDESIF	Fonds de Développement du Système Financier
FPS	Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social
FUNDASAB	Fundación de Apoyo a la Sostenibilidad en Saneamiento Básico
GCP	Gestion du Cycle de Projet
GdB	Gouvernement de Bolivie
GN	Gerencia Nacional
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
HQ	Headquarter (Siège)
I	Indicateur
IDA	International Development Agency
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
IOV	Indicateurs Objectivement Vérifiables
JICA	Japan International Cooperation Agency
KfW	Kredietanstalt für Wiederaufbau
M	Millions
MACA	Ministère de l'Agriculture
MAE	Máxima Autoridad Ejecutora
MAS	Movimiento al Socialismo
MNCS	Mécanisme National de Contrôle Social

MoU	Memorandum of Understanding
MR	Monitoring Report
MREC	Ministère des Relations Extérieures et Culte
NPE	Nouvelle Politique Economique
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
ODA	Official Development Aid
ODM	Objectifs de Développement du Millénaire
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ON	Ordonnateur National
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OPIN	Orientations Pluriannuelles Indicatives
PAC	Politique Agricole Commune
PAC	Proyecto de Autodesarrollo Campesino
PAM	Programme d'alimentation mondial
PASA	Programme d'appui à la sécurité alimentaire
PASAAS	Programa de Apoyo Sectorial en el Abastecimiento de Agua y Saneamiento
PED	Pays en développement
PFS	Política Financiera Sectorial
PIB	Produit Intérieur Brut
PIDYS	Plan Intégral de Développement et Substitution
PLOT	Plan de Ordenamiento Territorial
PMA	Pays les moins avancés
PMAP	Programa Multidonante de Apoyo Presupuestario
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PNB	Produit National Brut
PNC	Politique Nationale de Compensation
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNS	Programa Nacional de Semillas

PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
POA	Programme Opérationnel Annuel
POG	Programme Opérationnel Global
PPAS	Programa de Protección Ambiental y Social
PRAEDAC	Programa de Apoyo a la Estrategia de Desarrollo Alternativo en El Chapare
PRAS	Proyecto de Agua y Saneamiento
PROCOIN	Programa de cooperación económica con Bolivia: Desarrollo del Comercio y Promoción de las Inversiones
PRODEVAT	Programa de Desarrollo de los valles de Arque y Tapacari
PROHISABA	Proyecto de Apoyo al Sector de Higiene y Salud Básica
PRS	Poverty Reduction Strategy
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PS	Project Synopsis
PV	Procès verbal
QE	Question d’Evaluation
RELEX	Relations Extérieures (de l’Union européenne)
RSP	Regional Strategy Paper
ROM	Resulted Oriented Monitoring
SA	Sécurité alimentaire
SABS	Sistema de Adquisición de Bienes y Servicios
SAP	Système d’Alerte Précoce
SBEF	Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras
SBRP	Stratégie Bolivienne de Réduction de la pauvreté
SIDA	Swedish International Development Agency
SINSAAT	Système d’information sur la sécurité alimentaire et les alertes précoces
SISAB	Superintendencia de Saneamiento Basico
SITTEL	Superintendencia de comunicaciones
SNC	Servicio Nacional de Caminos
SPG	Système de Préférences Généralisées

SRP	Stratégie de Réduction de la pauvreté
SWAp	Sector Wide Approach
TDP	Titicaca Desaguadero Poopo
TdR (ToR)	Termes de Référence (Terms of Reference)
TFC	Technical Financial Cooperation
TM	Tonelada métrica
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE (EU)	Union Européenne (European Union)
UGP	Unité de Gestion du Programme
UNICEF	United Nations Children's Fund
USA	United States of America
USACE	Unité de Sécurité Alimentaire de la Commission Européenne
USAID	United States Agency for International Development
UTMAS	Unidad Técnica Municipal de Agua y Saneamiento
VIPFE	Vice-ministerio de Inversión Publica y Financiamiento Externo
VM DRAMA	Vice-ministerio de Desarrollo rural, Agropecuario y medio ambiente
VM	Vice-ministerio
VSB	Vice-ministerio de Servicios Básicos
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

Résumé

Objectifs, champ, méthodologie

OBJECTIFS : Ce rapport présente les résultats de l'évaluation de la coopération de la Commission européenne (CE) en Bolivie entre 1996 et 2006. Il s'agit d'une « évaluation-pays » dont les objectifs sont, d'une part, de fournir une appréciation globale et indépendante de la coopération de la Commission avec la Bolivie sur la période couverte, et d'autre part, d'identifier les principaux enseignements de cette coopération en vue d'améliorer la stratégie et les programmes de la Commission dans le pays.

CHAMP : Le champ de l'évaluation se centre sur les secteurs de concentration de la coopération de la CE avec la Bolivie, et surtout sur les services sociaux (eaux et assainissement), le développement rural (incluant le développement alternatif ou la lutte contre la drogue), la sécurité alimentaire, les transports et la coopération économique.

METHODOLOGIE : Les interventions de la Commission sont examinées au regard des critères de pertinence, efficacité, impact, efficience et durabilité. De même, sont examinées les questions de cohérence, coordination et complémentarité, ainsi que les thèmes transversaux (genre, environnement, décentralisation et participation). L'évaluation est structurée autour de dix questions d'évaluation et de deux appréciations globales couvrant l'évolution des stratégies communautaires et les modalités de mise en œuvre (l'aide budgétaire). L'analyse se fait sur la base d'un échantillon de 13 études de cas (interventions) sur un total de 40 interventions au cours de la période.

Contexte

CONTEXTE BOLIVIEN (1996-2006) :

La période d'analyse débute en 1996, à la fin d'une période de réformes dites « de seconde génération » impulsées par le gouvernement bolivien et destinées à moderniser le pays : réforme éducative, participation populaire, décentralisation, privatisation, réforme administrative, régionalisation, etc. Elle termine en 2006, au début de ce qui pourrait être un nouveau cycle de changements : contrôle de l'Etat sur les ressources naturelles, nouvelle constitution (à venir), nouvelles alliances intérieures et extérieures, etc.

La période est marquée à la fois par une grande stabilité économique, une faible croissance et par la perception d'une augmentation des inégalités. Au début de 1998, la Bolivie est l'un des premiers pays au monde à bénéficier des allègements de dettes dans le cadre de l'initiative HIPC, mais cette même année débute une crise économique qui entraînera rapidement une crise sociale, politique et budgétaire de grande envergure et qui durera jusqu'en 2005. Si le revenu per capita n'a guère augmenté en termes réel entre 1996 et 2004, par contre les indicateurs sociaux, dont l'espérance de vie, se sont améliorés de façon significative. La Bolivie est dépendante des ressources de son sous-sol depuis le 16^{ème} siècle et cette dépendance s'est accentuée sur la période d'analyse à cause de la forte augmentation, en quantité et en valeur des exportations d'hydrocarbures. Depuis 2004, le déficit des finances publiques a commencé à se réduire et a abouti à un excédent significatif en 2006.

L'un des faits marquants de cette période est l'émergence massive sur la scène politique de la population indigène (60% de la population bolivienne) et de ses représentants lors des élections de 2002, confirmée par la victoire de Evo Morales, le dirigeant des producteurs de coca du Chapare, aux élections présidentielles de décembre 2005. Il devient ainsi le premier président d'origine indigène de la Bolivie et ce fait illustre la perte de pouvoir et de légitimité des élites traditionnelles. Toutefois, les inégalités entre régions s'accroissent fortement à cause de la façon dont les revenus de la production d'hydrocarbure sont distribués. L'opposition à Morales est majoritaire dans les départements les plus riches du pays et la Bolivie est profondément divisée sur des questions comme l'autonomie régionale, la décentralisation et la réforme agraire.

Du point de vue politique et social, la période d'analyse est caractérisée à la fois par une succession de gouvernements civils (depuis 1982) élus démocratiquement ou établis en respectant les règles constitutionnelles du pays, ainsi que par une instabilité croissante qui culmine en 2003 et fait qu'en l'espace de quatre ans (de 2003 à 2006) le pays connaît quatre gouvernements différents.

COOPERATION INTERNATIONALE : La dépendance de la Bolivie vis-à-vis de l'aide étrangère est forte. Celle-ci représente environ 10% du PIB et, historiquement, se situe un peu sous la barre des 60% des investissements publics. Les dons constituent 41% de l'aide. La coopération internationale a donc une responsabilité particulière dans l'évolution du pays et ses relations avec le gouvernement ne sont jamais neutres. Actuellement, le GdB tend à privilégier les « nouveaux acteurs » de la coopération (Cuba et le Venezuela), ne se sent plus contraint par le déficit des finances

publiques, veut réduire la dépendance du pays et n'encourage pas les aides budgétaires ni, généralement, les modalités de coopération liées à des conditionnalités.

L'instabilité institutionnelle et politique constitue un contexte difficile pour la coopération internationale en général et affecte directement les résultats de celle-ci puisqu'ils dépendent en partie de la qualité et de la durabilité des institutions publiques.

COOPERATION DE LA CE EN BOLIVIE (1996-2006) : La CE est un acteur important sur la scène de l'aide à la Bolivie : elle vient au 4^{ème} rang des donateurs, derrière les Etats-Unis, le Japon et les Pays Bas¹. Entre 1995 et 2006, ses décaissements ont représenté 10,6% des dons et 4,3% de l'aide totale. De 1996 à 2006, les contributions de la CE ont été en moyenne d'environ 27 millions d'€ par an et 78% de cette aide s'est dirigée vers les secteurs du développement rural (incluant la sécurité alimentaire), de l'eau et l'assainissement, et du développement alternatif.

Sur le long terme, les principales tendances de la coopération sont :

- Un doublement des contributions de la CE entre 1996 et 2006.
- Sur la même période, une diminution du nombre d'interventions financées par année passant de 19 à 12.
- Une augmentation du budget moyen des interventions ayant presque triplé sur la période.
- Un abandon des grands projets d'infrastructure (protection contre les inondations) et des projets de développement intégré (les « PAC »)
- Une concentration dans un nombre plus limité de secteurs d'interventions

¹ Les bailleurs de fonds les plus importants sont les organismes financiers multilatéraux : dans l'ordre la BID, la CAF et la BM.

- Une évolution vers des interventions plus proches des programmes et des appuis budgétaires. En 2005 et 2006, les deux interventions qui s'en rapprochaient le plus (PASA et PASAAS) constituaient ensemble 62% de la contribution de la CE.

La coopération de l'UE à travers les ONG n'a pas été analysée spécifiquement dans cette évaluation, mais elle est importante tant du point de vue financier (un peu moins de 5 millions d'€ par an en 2005 et 2006) que par ses objectifs et réalisations. Les tendances de cet instrument sont globalement les mêmes que pour les fonds programmables : réduction du nombre des interventions, augmentation du budget moyen d'une intervention, et concentration sectorielle (santé, développement rural, éducation/formation).

Conclusions

Les trois principales conclusions de l'étude concernent respectivement la stratégie de la coopération, les résultats des interventions et les modalités d'intervention :

- 1. L'évolution de la stratégie de la coopération communautaire entre 1996 et 2006 est jugée positivement par l'ensemble des acteurs publics et internationaux en Bolivie et est pertinente par rapport aux besoins et priorités du pays. Toutefois, la coopération économique n'a pas encore bénéficié d'une réelle priorité. Dans le choix des interventions, la CE semble prioriser la flexibilité et donc l'adaptation rapide aux changements dans le contexte.**

La CE a développé une stratégie pays (CSP 2002-2006) qui est **pertinente** par rapport aux plans nationaux de développement. Ses interventions sont devenues plus

respectueuses des institutions locales, plus autonomes par rapport au siège à Bruxelles et plus prévisibles. Ses capacités d'adaptation au contexte local se sont améliorées et elle a su se montrer flexible dans un environnement parfois difficile. La qualité de la communication et du dialogue tant avec le GdB qu'avec les autres bailleurs de fonds est considérée comme très bonne, ce qui a permis à la CE de gagner un poids propre reconnu par la communauté des bailleurs et par le GdB, et plus en accord avec son importance financière. Ces changements se doivent à plusieurs facteurs dont le principal est l'évolution, à partir de 1992, de la coopération communautaire elle-même :

- Etablissement d'une délégation à La Paz en 1995 ;
- Qualité des équipes qui s'y sont succédées ;
- Politique de déconcentration appliquée depuis 2003 ;
- Abandon du système de co-direction dans les interventions, en faveur d'une direction nationale (bolivienne) unique ;
- Modalités de financement se rapprochant davantage de l'aide budgétaire ;
- Croissance de la contribution de la CE sur la période étudiée.

Les trois axes de concentration de l'aide européenne sont la lutte contre la pauvreté, l'intégration régionale et la coopération économique. Ils se caractérisent par une grande continuité et une complémentarité entre eux mais leurs poids financiers sont très différents et la coopération économique n'a pas, jusqu'ici, bénéficié d'une priorité réelle ni d'une stratégie interne très cohérente.

Dans le choix des actions de développement interviennent deux besoins qui peuvent être contradictoires : d'un côté

celui de continuité afin de garantir une expertise communautaire qui est atteignable par la poursuite des actions dans le long terme, et d'un autre côté la nécessité de flexibilité afin de s'adapter aux changements du contexte et de répondre aux besoins de complémentarité entre les coopérations des Etats membres. Le besoin de flexibilité semble prendre le pas sur celui de continuité, et en conséquence, l'expertise et le leadership de la coopération de la CE ne sont reconnus que dans le domaine du développement alternatif.

2. De façon générale l'efficacité, l'impact et la durabilité des interventions sont inégales.

Les résultats observés sur le terrain en termes d'efficacité, d'impact et de durabilité varient d'une intervention à l'autre et parfois entre différentes lignes au sein d'une même intervention. Par exemple, l'efficacité et l'impact du PRAEDAC ont été significatifs dans les appuis aux municipalités, mais moins dans leurs appuis à la production. Les impacts et la durabilité des interventions en eau et assainissement sont en général limités.

Les raisons principales qui expliquent la faiblesse de certains résultats proviennent de facteurs externes et internes.

Du côté des facteurs externes, on retrouve :

- L'instabilité politique et institutionnelle de la Bolivie, qui affecte directement les résultats.
- La forte pression de la part du siège de la Commission à Bruxelles pour accélérer les taux d'exécution, qui conduit à privilégier le court terme par rapport au long terme

Parmi les facteurs internes, on retrouve dans certaines interventions :

- Des problèmes de conception comme l'absence de stratégies de désengagement ou de mécanismes d'entretien des infrastructures construites, ou encore une prise en compte insuffisante des capacités des usagers.
- Des problèmes d'exécution des interventions comme la construction d'infrastructures avant que ne soient réglées les questions légales, commerciales, institutionnelles dans certaines interventions en eau, assainissement et irrigations.

L'intégration des thèmes transversaux comme l'environnement, le genre et la décentralisation s'est nettement améliorée au cours de la période étudiée ce qui a eu un effet positif sur la durabilité des interventions. Celles qui se sont intégrées à la politique de décentralisation ont amélioré les capacités des municipalités et ont augmenté l'appropriation.

3. Il existe une divergence entre l'évolution de la stratégie d'intervention de la CE qui consiste à recourir toujours plus à l'appui budgétaire, et l'évolution de la Bolivie qui est caractérisée par une instabilité politique, sociale et institutionnelle croissante.

En conséquence de cette évolution, plusieurs conditions de l'aide budgétaire ne sont pas remplies :

- On constate une méfiance du gouvernement actuel vis-à-vis de l'aide budgétaire et donc une absence de leadership de sa part sur cette question.
- L'incertitude sur les politiques sectorielles dans les domaines comme l'eau ou l'éducation est encore élevée, de même qu'est incertaine la position du GdB sur des questions aussi importantes que la décentralisation

(PASAAS) ou la sécurité alimentaire (PASA).

- Il n'y a pas d'amélioration des capacités publiques (gouvernement central) pour concevoir et appliquer des politiques sectorielles.

La manière peu orthodoxe (mais créative) dont l'instrument est utilisé en Bolivie révèle que celui-ci est inadapté à un contexte comme celui de la Bolivie et qu'il manque d'alternatives.

Recommandations

Les recommandations concernent :

- Soit essentiellement la délégation, principale responsable de la stratégie poursuivie et des résultats des interventions,
- soit la délégation et le siège de la Commission à Bruxelles quand cette responsabilité est partagée (cas des modalités d'intervention et utilisation de l'aide budgétaire),
- soit principalement le siège quand il s'agit d'évaluer les performances des interventions ou de définir les règles de financement.

Les principales recommandations concernant la **délégation** sont:

- Au niveau stratégique, de choisir un secteur d'intervention dans le long terme (par exemple eau et assainissement ou développement alternatif) dans le but de développer une expertise propre, technique et

méthodologique, qui puisse être utile à la Bolivie.

- D'investir dans la coopération économique pour affronter directement les problèmes d'emploi et de production.
- D'améliorer les résultats des interventions dans certains aspects liés aux mécanismes de participation, au dialogue sectoriel et à la conception des interventions.

Les principales recommandations concernant **la délégation et le siège de la Commission à Bruxelles** sont:

- D'éviter de se concentrer sur l'aide budgétaire (maintenir la possibilité de financer des « projets ») et en même temps de poursuivre l'exploration de modalités « hétérodoxes » d'aide budgétaire (genre PASA) afin de diversifier les utilisations possibles de l'instrument.
- De tirer des leçons de la préparation du PASAAS et de son fonctionnement pour améliorer ce genre d'intervention dans l'avenir.

La principale recommandation concernant **le siège de la Commission à Bruxelles** est :

- De prendre acte des effets négatifs des pressions à déboursier dans les interventions où les aspects institutionnels et les ressources humaines sont importants et réduire cette pression.

Introduction

Contexte et objectif de l'évaluation

L'évaluation systématique et régulière des programmes de dépenses a été définie comme une priorité de la Commission européenne, et ce, afin de rendre compte de la gestion des fonds attribués et de promouvoir une culture d'apprentissage de l'expérience dans toute l'organisation. L'accent mis sur l'impact dans le cadre des programmes de coopération des Directions Générales de la « famille RELEX » vise à favoriser une gestion basée sur les résultats.

L'évaluation de la coopération de la Commission avec la Bolivie fait partie du programme d'évaluation pour l'année 2006 tel qu'approuvé par les Commissaires des Relations Extérieures et du Développement². Elle a été confiée au bureau d'étude ADE.

Les **principaux objectifs** de l'évaluation sont :

- de fournir aux services concernés de la Commission ainsi qu'au grand public une **appréciation globale et indépendante** de la coopération passée et présente de la Commission avec la Bolivie ;
- d'identifier les **principaux enseignements** de cette coopération en vue de fournir ainsi aux responsables politiques et responsables de la Commission une aide pour l'amélioration de la stratégie et programmes actuels et futurs de la Commission.

Champ de l'évaluation

Le champ de l'évaluation couvre les stratégies de coopération de la Commission avec la Bolivie et leur mise en œuvre pour la **période 1996-2006**. Plus spécifiquement, l'analyse porte sur :

- la **pertinence, la cohérence et la complémentarité** des stratégies de coopération de la Commission avec la Bolivie pour la période allant de 1996 à mai 2006 ;
- la **correspondance entre la programmation et la mise en œuvre** pour la même période ;
- la mise en œuvre de la coopération de la Commission avec la Bolivie en mettant particulièrement l'accent sur l'**efficacité et l'efficience des interventions** réalisées pendant la période 1996 – mai 2006 et sur les effets attendus de la coopération pour le cycle de programmation en cours 2002-2006.

² Directions Générales des Relations Extérieures (RELEX), du Développement (DEV), et l'Office de Coopération EuropeAid (AIDCO).

En termes de couverture *sectorielle*, l'évaluation se centre sur les secteurs de concentration de la CE avec la Bolivie pour la période 2002-2006³, à savoir :

- Promotion de **l'accès équitable aux services sociaux**, en particulier le secteur Eau et Assainissement.
- **Sécurité alimentaire et développement rural durable.**
- **Transport** et infrastructure, en particulier visant l'intégration régionale.
- **Coopération économique.**

L'analyse couvre également les actions (co)financées par la Commission par les lignes budgétaires thématiques notamment sécurité alimentaire, cofinancement avec les ONGs et environnement.

Méthodologie de l'évaluation et limite

L'exercice d'évaluation est structuré par une série de dix questions clés, couvrant les cinq critères d'évaluation définis par le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'Organisation de Coopération Economique et de Développement (OCDE). Ces critères sont la pertinence, l'impact, l'efficacité, l'efficience et la durabilité, auxquels s'ajoutent la prise en compte des priorités transversales de l'Union européenne (UE) – la bonne gouvernance, la décentralisation, le genre ou l'environnement - et les « 3Cs » (cohérence, complémentarité, coordination).

Les questions d'évaluation sont formulées sur base de l'analyse de la stratégie de coopération de la CE, effectuée à partir des documents de politique et de programmation. Cette analyse permet de reconstruire la logique d'intervention de la CE en identifiant ses principaux objectifs et la manière dont ils s'articulent.

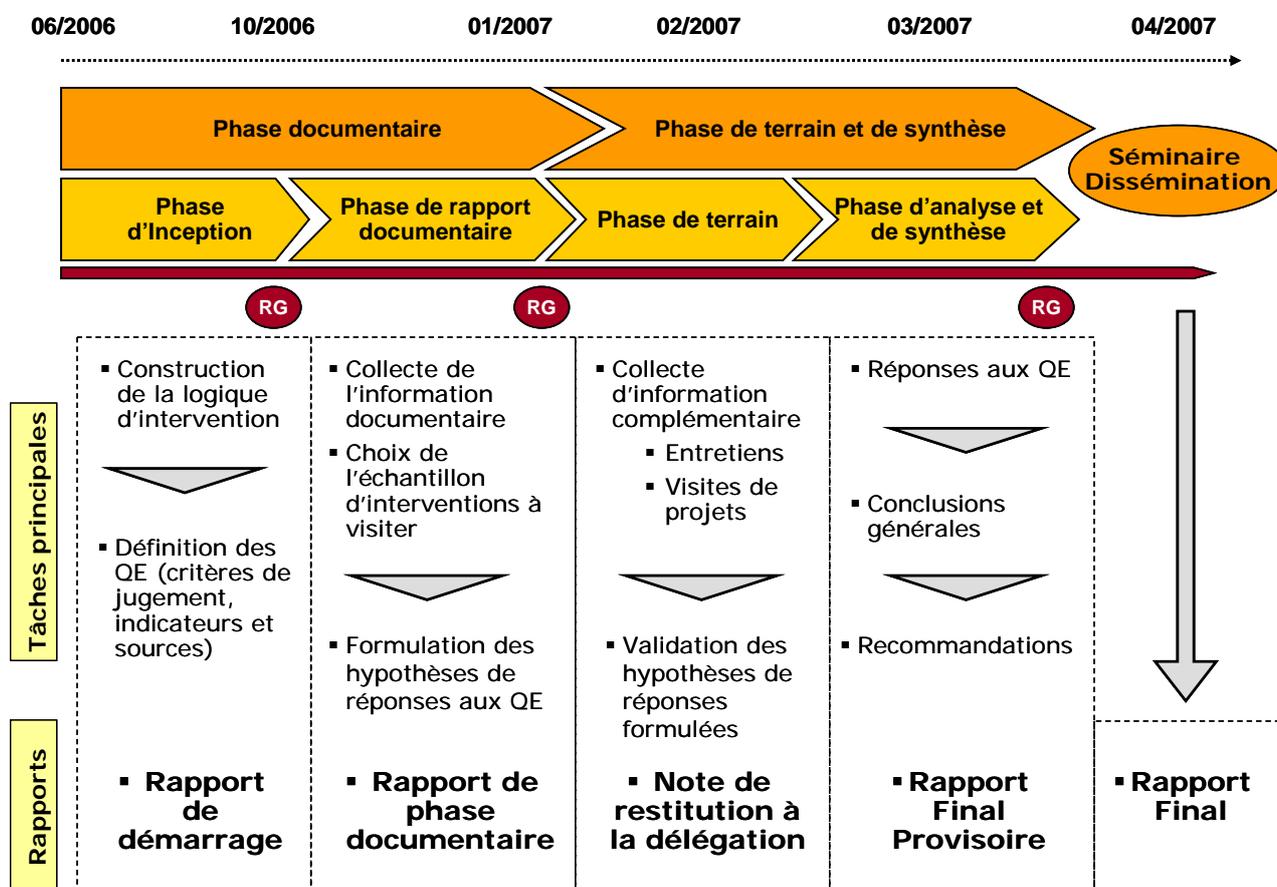
Pour chaque question d'évaluation, l'équipe d'évaluation a élaboré un certain nombre de critères de jugement et d'indicateurs. Les critères de jugement sont les éléments qui permettent d'apporter une réponse complète à la question d'évaluation. Ils sont renseignés par une série d'indicateurs, eux-mêmes alimentés par une collecte d'informations réalisée lors des phases documentaire et de terrain.

L'information recueillie lors de ces deux phases (l'annexe 9 reprend toute l'information collectée par indicateur) a été analysée afin de procéder à la validation/invalidation des critères de jugement auxquels elle se réfère. Sur cette base, les évaluateurs ont élaboré dans un premier temps des hypothèses de réponses aux questions d'évaluation, formulées dans le rapport de phase documentaire, puis suite à la mission de terrain, des réponses aux questions d'évaluation (Cf. Chapitre 3). Les conclusions sont formulées à partir des réponses aux questions d'évaluation (Cf. Chapitre 5) et débouchent sur une série de recommandations orientées vers un appui à l'amélioration des stratégies et programmes actuels et futurs de la CE (Cf. Chapitre 6).

Le schéma suivant synthétise les différentes étapes de l'évaluation et l'annexe 3 reprend de façon détaillée l'approche méthodologique suivie.

³ Cf. Section 2.2.

Figure 1 - Synthèse de l'approche méthodologique de l'évaluation



A côté de la base documentaire, les réponses aux questions d'évaluation se sont fondées sur des entretiens individuels et/ou collectifs (focus group)⁴ avec :

- Le personnel de la délégation de la CE en Bolivie et au siège à Bruxelles.
- Les coopérations internationales bilatérales et multilatérales (BM, BID, UNICEF, USAID, DFID, Coopération de España, Allemagne, Danemark, Canada, Suède, JICA, Suisse, Hollande, KFW, CTB, GTZ).
- Le VIPFE et les ministères sectoriels (VM de Servicios Básicos, VM DRAMA).
- Les institutions publiques (FONADAL, FUNDASAB, FONDESIF, ANESAPA, PASA).
- La société civile (Institutions privés (CAMEX, CANEB, CAINCO, EPSAs), ONG (CIDEM).
- Onze municipalités.

⁴ Le détail des personnes rencontrées lors de la mission de terrain se trouve à l'annexe 2.

Par ailleurs, 13 interventions ont été visitées⁵ lors de la mission pays. Les responsables anciens et actuels des projets ont accompagné toutes les visites de terrain ce qui a permis d'approfondir les problématiques des projets et de faciliter la rencontre d'acteurs de terrain à différents niveaux : bénéficiaires, responsables techniques, responsables et cellules d'appui post-projet, interlocuteurs de projet (ONG), autorités locales.

L'avancement de l'évaluation a été étroitement suivie par un groupe de référence au siège de la CE à Bruxelles, présidé par l'unité d'évaluation et constitué par des personnes ressources des Directions Générales de la « famille RELEX ». Tous les constats formulés dans le présent rapport ont été discutés au niveau de la délégation de la CE dans le cadre des réunions de briefings et débriefings réalisées au début et à la fin de la mission, et au niveau des réunions du groupe de référence. Ces échanges particulièrement riches ont permis de valider les informations et les hypothèses émises et de proposer des conclusions générales sur la stratégie de coopération de la CE.

Une des limites de la méthodologie d'évaluation est que l'analyse faite lors de la mission de terrain se base sur des critères de jugement et indicateurs déjà établis et fixés avant la mission. Or certains indicateurs se sont parfois révélés peu pertinents dans le contexte actuel du pays et de la coopération de la CE. Afin de combler cette lacune et de traiter les domaines non couverts par des indicateurs fixés à un stade peut-être trop précoce de l'évaluation, une analyse complémentaire a été menée et développée au chapitre 4. Cette appréciation plus globale se structure autour de deux thèmes : l'évolution des stratégies communautaires en Bolivie et de ses modalités de mise en œuvre.

Pour des raisons indépendantes de la volonté de l'équipe d'évaluation, les rapports intermédiaires ont été rédigés en français et seul un résumé du rapport final provisoire a été écrit en espagnol. Ceci a limité la participation de la délégation au processus d'évaluation et à l'analyse des rapports.

L'évaluation a débuté au moment où se terminait l'élaboration du CSP 2007-2013, ce qui en limite l'utilité puisqu'elle ne contribue pas au débat sur les options stratégiques de la coopération de la CE en Bolivie.

⁵ APEMIN I y II, FONADAL, PRAEDAC, PASA I y II, PROCOIN, Al-Invest (Eurocentro), Carretera Santa Cruz - Puerto Suarez, PASAAS, Prohisaba, PRAS Beni, PRAS Santa Cruz.

1. Contexte stratégique de la coopération

1.1 Politique de développement de l'UE

1.1.1 Politique globale de développement de l'UE

L'article 177 du traité d'Amsterdam de 1997 définit les priorités de la politique de développement de l'Union européenne. Trois aspects principaux sont évoqués :

- Le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux ;
- L'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale ; et
- La lutte contre la pauvreté dans les pays en développement.

En outre, cette politique doit répondre aux objectifs généraux, d'une part, de promotion et de consolidation de la démocratie et de l'État de droit, et d'autre part, du respect des droits humains et des libertés fondamentales.

Dans la **Déclaration sur la politique de développement de la Communauté européenne** (CE) de novembre 2000, le Conseil et la Commission Européenne ont précisé les principes spécifiques à l'UE en matière de développement. Ainsi, le principal objectif de la politique de développement de la CE est la **réduction de la pauvreté**, et à terme son éradication. Les besoins, opportunités et contraintes spécifiques à chaque pays doivent être pris en compte. Par ailleurs, les stratégies de développement doivent faire l'objet d'une appropriation par les pays partenaires et d'un dialogue entre l'Etat et la société civile pour assurer un développement durable. Enfin, l'amélioration de la coordination entre les bailleurs et le recentrage de l'aide communautaire sur un nombre limité de domaines, doivent permettre de renforcer l'efficacité de l'aide. Les six domaines choisis, en raison de leur impact sur la réduction de la pauvreté et compte tenu des avantages comparatifs de la CE, sont les suivants :

- Lien entre commerce et développement ;
- Intégration et coopération régionale ;
- Appui aux politiques macro-économiques et promotion d'un accès équitable aux services sociaux ;
- Transports ;
- Sécurité alimentaire et développement rural durable ; et
- Renforcement des capacités institutionnelles.

Ces objectifs sont confirmés dans la Déclaration conjointe de la Commission, du Conseil et du Parlement européen sur « **le Consensus Européen pour le développement** » (COM(2005) 311).

1.1.2 Politique globale de développement de l'UE dans la région

L'Union européenne construit et développe des liens avec l'Amérique latine depuis les années 1960. Les relations entre les deux continents ont acquis de plus en plus d'importance, surtout depuis l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté européenne en 1986. Depuis cette date, l'aide à la région s'est accrue de façon importante, le commerce entre les deux régions a doublé entre 1990 et 2000, et les investissements ont augmenté significativement.

Les relations de l'UE avec l'Amérique Latine ont trois dimensions : régionale, sous-régionale et bilatérale. Au niveau régional, les pays d'Amérique latine ont créé, pour faciliter les échanges de vue sur des sujets d'intérêt commun, un forum de consultation politique, baptisé le **Groupe de Rio**⁶. Depuis 1987, une réunion ministérielle réunissant les ministres de l'UE et du Groupe de Rio se tient une fois par an. L'objectif du premier sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'Amérique latine, des Caraïbes et de l'Union européenne, tenu à Rio de Janeiro les 28 et 29 juin 1999, était de favoriser une meilleure compréhension entre les deux régions sur les plans politique, économique et culturel afin de faciliter la mise en œuvre d'un partenariat stratégique.

Au niveau sous-régional, quatre processus d'intégration régionale se sont mis en place : les pays des Caraïbes qui, pour l'UE, appartiennent en fait au groupe ACP, les pays d'Amérique Centrale, le **MERCOSUR**⁷ dont la Bolivie est membre associé⁸, et la **Communauté andine (CAN)** dont la Bolivie est membre fondateur. Les relations entre la Communauté andine⁹ et l'Union européenne reposaient jusqu'à présent sur l'accord de coopération de 1993¹⁰. Mais un nouvel accord, l'Accord de Coopération et de Dialogue Politique, négocié et signé en 2003, remplacera celui de 1993 une fois ratifié. Ce nouvel accord renforcera et étendra les domaines de coopération.

Il a été convenu au deuxième sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne, de l'Amérique latine et des Caraïbes (les 17 et 18 mai 2002 à Madrid) d'engager des négociations avec la Communauté andine sur un accord de dialogue politique et de coopération renforcée, destiné à soutenir la stabilité et l'intégration régionale et à promouvoir la lutte contre la pauvreté et le développement durable. Cet accord a été signé à Rome le 15 décembre 2003. Il constitue un nouveau pas important sur la voie de l'intensification des relations de l'Union européenne avec cette région.

⁶ Le Groupe de Rio a été établi en 1986. Il inclut maintenant tous les pays de la région.

⁷ Les pays du MERCOSUR sont l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay.

⁸ Deux pays ne font partie d'aucun groupe : le Mexique et le Chili.

⁹ La Communauté andine a été créée en 1969 avec les Accords de Cartagena (CAN). Elle incluait la Bolivie, le Chili, la Colombie, l'Équateur, le Pérou et le Venezuela. Le Chili décide de quitter la CAN en 1976 et le Venezuela sort en 2005. Après avoir hésité quelques mois sur la conduite à tenir, le nouveau gouvernement bolivien d'Evo Morales décide (provisoirement ?) de rester au sein de la CAN en juillet 2006.

¹⁰ L'Accord de coopération est entré en vigueur le 1^{er} mai 1998. Il a remplacé l'accord-cadre de coopération économique et commerciale CEE-Pacte andin signé en 1983.

Dans la déclaration du sommet de Guadalajara datée du 29 mai 2004, l'Union européenne et les pays de la Communauté andine ont affirmé l'importance des accords d'association pour l'intégration économique régionale. Ils ont également priorisé les politiques d'inclusion sociale, d'élimination des inégalités et de réduction de la pauvreté. Lors du sommet de Vienne, en avril 2006, la CAN et l'UE ont décidé de commencer des négociations en vue d'un accord d'association.

Tandis que les sommets constituent un cadre bi-régional de dialogue et de concertation, les **Communications de la Commission au Conseil et au Parlement européen** sont les instruments des institutions de la CE qui définissent les objectifs de la coopération de la CE en Amérique Latine. Depuis que les sommets ont lieu, les Communications de la Commission visent à adapter les objectifs des sommets aux compétences et instruments de la CE, ou bien à influencer leurs résultats. Au cours de la période 1995-2004, la CE a exposé sa stratégie régionale implicite pour l'Amérique latine à travers six documents¹¹: certains établissent un budget indicatif sur la base d'un quinquennat, d'autres définissent des positions politiques et propositions à court terme dans le cadre d'un sommet UE-ALC, ou encore déterminent des moyens pour assurer le suivi des accords à partir des ressources et compétences de la Commission.

Enfin, le Règlement (CEE) n°443/92 du Conseil du 25 février 1992, sur l'aide financière et technique et sur la coopération économique avec les pays en voie de développement d'Amérique latine et d'Asie, fournit une base légale aux principales lignes budgétaires et établit une série de priorités sectorielles. A partir de décembre 2006 de règlement est remplacé par l'Instrument de Coopération au Développement¹²

Concernant la **coopération financière et technique**, ce règlement indique qu'elle sera destinée aux régions et couches de la population les plus pauvres de la région, et plus particulièrement :

- au développement rural et à l'amélioration de la sécurité alimentaire, dans le but de lutter contre la pauvreté ;
- à l'amélioration de l'environnement économique, juridique et social du secteur privé ;
- à la protection de l'environnement et des ressources naturelles, en particulier des forêts tropicales ;
- à la dimension culturelle et humaine du développement (éducation, hygiène, services sociaux, démocratie, défense des droits humains, participation des femmes, protection de l'enfance et respect des spécificités culturelles des minorités ethniques) ;

¹¹ Les six documents sont : la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen UE-Amérique latine « Actualité et perspectives de renforcement de l'Association (1996-2000) », COM(95) 495, 23 octobre 1995 ; la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen « Une nouvelle association Union européenne-Amérique latine à l'aube du XXIe siècle », COM(99) 105, 9 mars 1999 ; la Communication « Suivi du premier Sommet célébré entre l'Amérique latine, les Caraïbes et l'Union européenne », COM(2000) 670, 31 octobre 2000 ; « Rapport stratégique régional sur l'Amérique latine. Programmation 2002-2006 », AIDCO/0021/2002, avril 2002 ; la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les objectifs de la Commission dans le contexte des relations UE-AL, concernant le 3e sommet des chefs d'État et de gouvernement UE-ALC, célébré à Guadalajara (Mexique) le 28 mars 2004, COM(2004) 3220, final, 7 avril 2004 ; et la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen « A stronger partnership between the European Union and Latin America » COM(2005)636 final.

¹² Voir : http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/legislation/legal_bases/index_en.htm

- à la dimension structurelle du développement (appui aux institutions nationales, régionales ou locales, développement de la capacité administrative et d'une bonne gestion des affaires publiques) ;
- à la coopération régionale ;
- ainsi qu'à la reconstruction et à la prévention des catastrophes naturelles.

La **coopération économique** est conçue dans l'intérêt réciproque de la Communauté et des pays bénéficiaires de l'aide et elle est prioritairement destinée aux pays en développement relativement plus avancés. Elle entend promouvoir l'amélioration du potentiel scientifique et technologique, l'appui institutionnel (tant national que régional) en vue de favoriser le commerce et l'investissement, ainsi que l'appui aux entreprises.

En dernier lieu, les **lignes budgétaires horizontales** (appui aux ONG, les droits humains, l'environnement, l'assistance aux réfugiés, l'aide alimentaire et l'aide humanitaire d'urgence) qui ne sont pas spécifiques à l'AL mais s'adressent à tous les partenaires bénéficiant de l'aide de la CE, ont leurs propres objectifs spécifiques au sein de la région.

La stratégie de coopération de la CE en AL est orientée vers trois grands objectifs: le développement économique, le développement politico-institutionnel et le développement social¹³.

1.2 Contexte Economique, Social et Politique

1.2.1 Situation sociale et pauvreté

Ressources et population

La Bolivie est un **pays varié du point de vue social, ethnique et culturel**. Il est habité par 35 peuples indigènes qui, ensemble, représentent les deux tiers de la population totale. Deux d'entre eux, les Aymaras et les Quechuas sont les plus importants numériquement et proviennent de l'Altiplano ou hauts plateaux andins. Le pays est aussi **varié du point de vue agro écologique** et possède l'une des biodiversités les plus riches de la planète: des montagnes de plus de 6.000 mètres, des déserts, des immenses salines, des forêts tropicales, des vallées tempérées. Les pratiques agricoles sont donc très diversifiées et incluent depuis les cultures des hauts plateaux à plus de 4.000 mètres (tubercules et céréales comme la quinoa) jusqu'aux fruits tropicaux et la canne à sucre.

La superficie de la Bolivie est d'un peu plus d'un million de km². Le pays est riche en matières premières (gaz, minerais, pétrole) mais **la densité de la population est faible** : moins de 10 habitants par km² et **une population de 8,3 millions** lors du recensement de 2001, qui se divise en 62% urbaine et 38% rurale. Le taux de croissance de la population a été de 2,74% par an en moyenne de 1992 à 2001. Le taux de croissance estimé en 2003 est d'environ 1,9%¹⁴. Bien que les migrations des campagnes vers les villes et des régions

¹³ Cf. « Evaluation de la Stratégie régionale de la CE en Amérique Latine », CE, 2005.

¹⁴ Banque Mondiale: World Development Indicators, 2005.

pauvres (l'Altiplano) vers les régions riches (la vaste plaine de Santa Cruz) soient importantes, la population vivant dans les régions pauvres rurales n'a pas diminué.

Inégalités et pauvreté

Contrastant avec ses énormes richesses naturelles, **la Bolivie est un pays présentant de profondes inégalités socio-économiques** : historiquement, les indigènes (la majorité de la population) ont été exclus des bénéfices du développement et sont dans **une situation presque généralisée de grande pauvreté**. Selon des données de 2002¹⁵, 8 habitants sur 10 dans les zones rurales sont pauvres, et 5 sur 10 sont extrêmement pauvres. Le revenu moyen dans les campagnes est de 18\$ par personne et par mois et de 25\$ si on inclut l'autoconsommation. Au niveau national, **65% de la population vit sous le seuil de pauvreté et 41,3% sous le seuil d'extrême pauvreté**¹⁶. La différence moyenne de revenus entre hommes et femmes est de 35 %, entre non indigène et indigène de 45 %, et le revenu d'un habitant des villes est presque 3 fois plus élevé que celui d'un habitant des campagnes.

Au cours des 50 dernières années, le pays s'est urbanisé mais la pression sur les ressources dans les zones rurales a augmenté. La part de la population rurale a diminué de 74% à 38% de la population totale, mais en même temps la population rurale a augmenté de plus de 50% (Cf. Tableau 1).

Tableau 1 - Population nationale par zone géographique, recensements de 1950, 1976, 1992 et 2001

Population	1950	1976	1992	2001
Bolivie	2,704,165	4,613,486	6,420,792	8,274,325
Zone urbaine	708,568	1,925,840	3,694,846	5,165,882
Zone rurale	1,995,597	2,687,646	2,725,946	3,108,443
% zone rurale	73.80	58.26	42.45	37.57
% zone urbaine	26.20	41.74	57.55	62.43

Source: Instituto Nacional de Estadística. Cité dans Tuchsneider, David (2006 en préparation): *Promoviendo la inclusión social de los pueblos indígenas*, World Bank, La Paz.

En 1976, 86% de la population n'arrivait pas à satisfaire ses nécessités de base. En 1992, ce chiffre était de 71% et il a baissé à 65% en 2002. Entre le début et la fin des années 90, l'espérance de vie est passée de 58 à 62 ans, la mortalité infantile est passée de 75 à 67 pour chaque millier d'enfants nés vivant, et le pourcentage de la population de 15 ans ou plus qui a terminé l'école primaire est passé de 45 en 1996 à 51 en 2001. **Il y a donc un progrès indéniable dans les indicateurs sociaux**, mais ces résultats sont toujours inférieurs à ceux atteints par les autres pays d'Amérique Latine sur la même période. Les facteurs qui ont le plus contribué à la réduction de la pauvreté sont la croissance de l'économie informelle et les envois d'argent des émigrants¹⁷.

¹⁵ Jiménez Lizarraga: Composición de los Ingresos familiares de campesinos indígenas – Un estudio en 6 regiones de Bolivia, CIPCA, septembre 2005.

¹⁶ La pauvreté et l'extrême pauvreté sont ici estimées à partir des besoins élémentaires non satisfaits.

¹⁷ Informe de la Misión de Pre-Programación de la Estrategia País de Asistencia, Bolivia, 2007 – 2013, Mayo 2005.

En Bolivie, il y a une relation étroite entre le manque de terres de culture, l'insécurité alimentaire et la pauvreté. La constitution de « latifundios » dans le département de Santa Cruz limite la capacité de l'Etat à distribuer des terres et donc à lutter contre la pauvreté rurale¹⁸.

La société civile bolivienne (églises, syndicats, ONGs, organisations populaires et associations diverses), bien organisée, traduit le large éventail d'orientations politiques existant dans le pays et peut, à l'occasion, exercer des pressions considérables sur le gouvernement.

Tableau 2 - Bolivie: Produit Interne Brut per cápita par an et par Département, 1992 - 2004⁽¹⁾ (En \$Us)

DEPARTEMENT	1992	2004 ^(p)
BOLIVIE	437	939
TARIJA	460	1.665
SANTA CRUZ	525	1.145
PANDO	542	1.099
ORURO	475	1.027
COCHABAMBA	468	928
LA PAZ	410	819
CHUQUISACA	409	728
BENI	421	707
POTOSÍ	268	540

Source: Instituto Nacional De Estadística.

(1): A prix de marché.

(p): Préliminaire.

Comme le montre le tableau 2, **les inégalités en Bolivie ne sont pas seulement interpersonnelles (sociales/ raciales et économiques), elles sont aussi géographiques et ont fortement augmenté.** En 2004, le revenu par tête dans le département le plus riche (Tarija) était plus de trois fois plus élevé que dans le département le plus pauvre (Potosi). **Ces inégalités reflètent essentiellement des différences en ressources naturelles**, en particulier la situation des gisements de gaz et de pétrole dont les départements tirent des revenus importants. Ce tableau explique aussi pourquoi le mouvement autonomiste naît à Santa Cruz et Tarija mais n'existe pas à Potosi, Chuquisaca et La Paz.

Education, santé¹⁹ et eau et assainissement

Le système d'éducation a réduit l'analphabétisme de 20 à 13% de la population entre 1992 et 2001. Cette diminution a été de 9 à 6% dans les zones urbaines et de 36 à 26% dans les zones rurales. Cependant l'analphabétisme concerne encore et toujours principalement les **femmes indigènes rurales**, ce qui réduit leur accès au marché du travail.

¹⁸ Informe de la Misión de Pre-Programación de la Estrategia País de Asistencia, Bolivia, 2007 – 2013, Mayo 2005.

¹⁹ Idem.

L'appartenance ethnique d'une personne, d'une famille ou d'un groupe social, ainsi que son origine géographique déterminent son potentiel d'ascension sociale, les possibilités qui se présentent à lui, sa vulnérabilité et même son espérance de vie.

Les indicateurs de santé se sont améliorés lentement. Les taux de mortalité infantile et maternelle (à l'accouchement)²⁰ restent cependant les plus élevés du continent alors que l'espérance de vie est la plus basse. A nouveau, les pires indicateurs de santé et d'accès aux soins de santé se retrouvent chez les **femmes indigènes rurales**.

La couverture d'eau de distribution dans les zones urbaines est de 88%, et en assainissement, de 46%. De plus, seul le cinquième des eaux usées est traité. Le reste se déverse directement dans les rivières. On considère que moins de la moitié de l'eau de distribution peut être considérée comme de l'eau potable. Dans les zones rurales, moins de la moitié des familles a accès à l'eau de distribution et la désinfection de l'eau est inconnue.

Tableau 3 - Contexte de l'eau et l'assainissement en Bolivie

Un peu plus du quart des boliviens (27%) n'a pas accès à l'eau potable soit quelques 2,3 millions de citoyens, dont un tiers de citadins (0,65 M) et deux tiers de ruraux (1,65 M). Cette population représente 12% des citadins et des 53% des ruraux du pays (Cf. tableau ci-dessous). Entre 2001 et 2005, le taux de couverture global d'accès à l'eau potable a diminué de 1,5%, passant de 72,4% à 70,9%.

Le taux de couverture de l'accès à l'assainissement est encore moins élevé : 59% de la population totale n'a pas accès à l'assainissement (4,9 millions de personnes). Entre 2001 et 2005, ce taux de couverture s'est amélioré de 1,95%. Cette amélioration est d'origine urbaine. Le taux de couverture en milieu rural s'est détérioré lui de 1,10% sur la même période.

Couverture des services d'eau et d'assainissement en Bolivie

Zones	Population totale	Répartition population	Population Couverte Eau	Taux de couverture eau	Population Couverte Assainissement	Taux de couverture assainissement
Zone urbaine	5.165.882	62,6 %	4.538.349	88 %	2.391.214	46 %
Zone rurale	3.108.443	37,4 %	1.460.000	47 %	985.687	32 %
Total	8.307.337	100 %	5.998.349	73 %	3.376.901	41 %

Source : basé sur le recensement de 2002 V/SB-KFW « Propuesta de política financiera para el sector de agua potable y saneamiento » août 2002.

²⁰ Le taux de mortalité maternelle est de 390 pour cent mille naissances en Bolivie, suivi par la République Dominicaine avec 230, tandis que le Chili présente un taux de 23 pour cent mille. Cf. Informe de la Misión... op. cit.

D'autre part, il existe un déséquilibre entre le taux de couverture de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement en zones urbaines et rurales²¹. Le faible taux d'accès à l'eau potable est accentué en zone rurale où 53 % de la population n'y a pas accès (1,65 millions de personnes). En zone urbaine, cette proportion s'élève à 12%, laissant 660.000 personnes sans accès. En matière d'accès à l'assainissement, le taux de couverture est respectivement de 46 % en zone urbaine et 32 % en zone rurale, laissant approximativement 2.800.00 personnes sans accès en zones urbaines et 2.120.000 en zones rurales.

Face à une population urbaine ayant plus que doublé depuis les années 1970, aux faibles taux de couverture actuels, aux demandes constantes de remplacement des systèmes, et d'une façon générale à l'importante pression sociale qui entoure ce secteur²², un des enjeux auxquels la Bolivie fait face aujourd'hui est de répondre à l'accroissement de la demande de services en eau et assainissement. Bien qu'il y ait eu des progrès non négligeables réalisés²³, le pays reste derrière la plupart des pays d'AL en termes de taux de couverture de ces services.

Les réformes du secteur E&A débutent en 1994 et aboutissent à une décentralisation et à une redéfinition des responsabilités à l'intérieur du secteur. Les municipalités garantissent l'offre de services via les EPSAS (Entidades Prestadoras de Servicios y Obras Públicas) ; le Vice ministre de Services de Base (VMSB) formule les politiques sectorielles, définit les normes, élabore les plans et programmes ; la Superintendance d'Assainissement (SISAB) est responsable de la régulation, de la surveillance et du suivi des institutions du secteur (octroi des concessions, licences et registres, régulation des prix, surveillance de la qualité, etc.), et à partir de 2007 la Fondation pour l'Appui à la durabilité en Assainissement (FUNDASAB) assurera l'assistance technique aux opérateurs du système. Les institutions qui exécutent les investissements en E&A sont les préfectures et les Fonds d'investissements et depuis peu les EPSAS. Une politique financière pour le secteur est définie en 2004²⁴.

A partir de 1998, le GdB décide d'inciter les entreprises privées à investir dans le secteur, ce qui sera fait à Cochabamba, El Alto et La Paz, et entraînera des conflits importants dans les deux premières villes. Le plan de développement de juin 2006 du gouvernement marque un changement radical de politique : l'accès à l'eau potable est désormais considéré comme un droit humain. Le GdB semble écarter la participation des entreprises privées (du moins sous forme exclusive) au profit d'entreprises sociales. Il a mis en chantier de nouveaux cadres légaux qui, dans le secteur E&A, ont été largement concertés avec les opérateurs, comprennent jusqu'aux règlements d'applications mais ne sont pas encore entrés en vigueur. Le secteur est intégré à un grand ministère de l'eau ce qui en théorie devrait permettre une gestion intégrale de la ressource.

Les facteurs principaux qui freinent l'augmentation de l'accès à l'E&A et l'amélioration des services fournis incluent :

- Au niveau macro, un manque de politique sectorielle claire²⁵, un financement insuffisant et une insuffisance de moyens humains et matériels pour appuyer et réguler les institutions du secteur.

²¹ Les zones urbaines et rurales sont distinguées sur base d'un critère de 10.000 habitants (critère du VSB).

²² Cette pression a débouché, en 1999 et 2000 sur la « guerre de l'eau » à Cochabamba et sur l'expulsion de l'entreprise « Aguas del Illimani » de El Alto en 2005.

²³ La population en zone urbaine ayant accès à l'eau potable est passée de 26% dans les années 70 à 72 % à en 2002.

²⁴ Decreto supremo 27486 de mayo de 2004.

²⁵ L'incertitude politique se reflète dans le fait que trois Vice-ministres se sont succédés à la tête du secteur entre janvier 2006 et avril 2007.

- Au niveau méso, des EPSAS atomisées, en grande partie informelles et dont la performance comme fournisseur de services est faible.
- Au niveau micro, l'absence de définition tarifaire, réglementaire et institutionnelle préalable aux investissements en infrastructure et une faible implication des bénéficiaires, ce qui a comme conséquence un niveau insuffisant d'entretien des infrastructures et une durée trop brève de beaucoup de celles-ci.

Pour atteindre les ODM, les besoins estimés en investissements dans le secteur sont d'environ 1,065 millions de \$US (**soit près de 80 millions d'€ par an**), ce qui impliquerait de parvenir à un taux de couverture en eau et assainissement de respectivement 86 % et 73 %, d'ici 2015. **Pour simplement couvrir l'accroissement naturel de la population qui est d'environ 120.000 personnes par an, il faudrait investir annuellement environ 33 millions d'€ dans ce secteur.** Compte tenu du niveau de pauvreté de la Bolivie et de sa faible capacité d'investissement, l'atteinte des ODM dépendra en majorité des crédits externes.

Réduction de la pauvreté

La Bolivie a connu un **processus lent mais continu de réduction de la pauvreté** au cours de la dernière décennie, ce qui se traduit par une **amélioration de certains indicateurs d'exclusion sociale** (mortalité infantile, accès à l'éducation, etc.). Cependant, les limites des politiques sociales proviennent des limites financières de l'Etat. Dès lors, si la Bolivie ne désire pas dépendre davantage encore de l'aide internationale, alors le développement humain dépend de réformes fiscales et de la correction des inégalités dans la distribution de la richesse nationale²⁶.

1.2.2 Contexte économique

Les réformes

La période d'analyse (1996-2006) démarre peu après la mise en œuvre d'un ambitieux programme de réformes dites de « deuxième génération », impulsé par le gouvernement bolivien : réforme éducative, participation populaire (1994), décentralisation (1995), privatisations (« capitalisation »²⁷), réforme des retraites, réforme administrative, etc. Ces réformes suivent une première vague de changements structurels, initiée en 1985, afin de combattre l'hyperinflation et réduire le rôle de l'Etat qui, au cours des décennies précédentes, avait pris une taille très importante. L'année 1985, avec la « Nouvelle Politique Economique » (NPE), marque le début de l'application de politiques « orthodoxes »

²⁶ Informe de la Misión... op. cit. p. 14.

²⁷ La « capitalisation » (en fait une forme de privatisation) a consisté en une augmentation de capital des principales entreprises publiques dans les secteurs du transport, de l'énergie et des télécommunications. L'augmentation de capital est financée par le secteur privé, pour un montant équivalent à la valeur comptable de l'entreprise « achetée ». De cette manière le secteur privé possède 51% du capital total, tandis que les 49% restant sont dans les mains des citoyens boliviens sous la forme d'un fonds administré par des fonds de pension privés pour offrir des pensions aux personnes âgées de 65 ans et plus. D'après le CSP 2002-2006, ce système a bien fonctionné dans les secteurs des télécommunications et du pétrole, mais moins bien dans ceux des transports et de l'énergie. Un grand nombre de petites entreprises publiques, industrielles ou de services, sont parallèlement vendues sur le marché.

inspirées du consensus de Washington qui vont stabiliser l'économie mais se montreront incapables d'assurer une croissance soutenue, et encore moins, de résoudre les principaux problèmes du pays liés à une fracture sociale de plus en plus ressentie.

En Bolivie, la **décentralisation des ressources et des responsabilités** principalement au profit des municipalités et secondairement en faveur des régions, a débuté en 1994 par les lois de Participation Populaire, puis de Décentralisation Administrative (1995), la loi des Municipalités (1999) et la loi de Dialogue National (2001). Ces lois ont mis sur pied des mécanismes de planification, de transfert de ressources et de contrôle social, qui attribuent aux 314 municipalités du pays un rôle important dans le développement et une autonomie significative dans les décisions d'investissement. En effet les municipalités reçoivent, par différents canaux, environ 20% du budget de l'Etat central, soit environ 40 \$US par personne et par an²⁸. Ces transferts s'accompagnent d'une délégation de pouvoir et de responsabilités en ce qui concerne les investissements dans les services sociaux (éducation, santé, eau potable et assainissement, routes, petites irrigations, etc.). Cette décentralisation est relativement égalitaire dans la mesure où le nombre d'habitants d'un municiple est le principal critère de redistribution. Les municipalités reçoivent certaines attributions fiscales²⁹, peuvent aussi obtenir une aide directe de la coopération internationale et exercent en principe un contrôle sur ce que fait la coopération privée (les ONG) sur leur territoire. En 2004 les transferts du gouvernement central représentaient les deux tiers des ressources totales de municipalités, le tiers restant provenant de fonds propres ou d'autres sources de transfert.

La réforme a eu un impact important sur l'inclusion sociale : elle a permis d'augmenter l'exercice de la citoyenneté, de donner une place plus importante aux populations paysannes et indigènes, d'accroître les capacités à gouverner, de canaliser des ressources vers les pauvres (principe de subsidiarité). Toutefois, son impact sur les revenus et la consommation des plus pauvres apparaît de plus en plus limité. La décentralisation, même effective et relativement réussie, n'est pas la panacée de la lutte contre la pauvreté.

La très nombreuse littérature sur la décentralisation municipale en Bolivie met en avant les problèmes suivants³⁰ :

²⁸ En 2004 les dépenses de municipalités représentaient 18,3% des dépenses totales du secteur public en Bolivie. On estime que cette part est actuellement d'au moins 21,1%, depuis que les municipalités reçoivent une partie des bénéfices collectifs générés par la nouvelle loi sur les hydrocarbures (2005). Cfr World Bank (May 2006):Bolivia Institutional Governance Review: Towards an Inclusive Decentralization, Report No. 36285-BO, Volume I: Main Report.

²⁹ Comme les taxes sur les véhicules, sur les marchés, sur le foncier.

³⁰ Cfr par exemple:

Aguilar Perales, Juan Carlos (Coord.) (2002): Estudio de Evaluación de Capacidad Institucional y de Gestión de los Gobiernos Municipales. Ministerio de Desarrollo Municipal, Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento, La Paz, Bolivia.

Ayo, Diego (ed.) (2004): Municipalización: Diagnóstico de una década, 30 investigaciones sobre Participación Popular y Descentralización. Friedrich Ebert Stiftung, USAID, Plural, La Paz, Bolivia.

Hiskey, Jonathan T.; Seligson, Mitchell A. (2003): Pitfalls of Power to the People: Decentralization, Local Government Performance, and System Support in Bolivia, in: Studies in Comparative International Development 37(4):64-88.

- Une politisation du monde rural. Comme les budgets municipaux sont significatifs, le pouvoir est source de luttes et de conflits parfois aigus.
- Un déficit chronique de capacité technique dans les municipalités les plus pauvres. La loi exige d'elles qu'elles sachent élaborer un projet d'investissement, gérer des appels d'offre, contrôler l'exécution de projets, élaborer des budgets, présenter des plans de développement à court et à moyen terme, etc. Dans la plupart des municipalités la rotation du personnel est élevée (en bonne partie à cause de la politisation) et requerrait un système de formation permanente très performant et hors de portée d'un pays pauvre.
- Une confusion entre les responsabilités des différents acteurs et des différents niveaux du secteur public (commune, préfecture, état central). Ce problème est surtout important dans les secteurs de la santé, de l'éducation et des routes. Il en résulte une forte obligation de coordination, des coûts de transaction élevés et, dans la pratique, une grande inefficacité dans l'application des politiques sectorielles.
- Des incitants orientés vers les investissements et non vers les résultats et vers des services de qualité. Les municipalités reçoivent des transferts en bloc et peu conditionnels. Pour des raisons autant techniques que politiques, il est simple et tentant de construire des écoles, des systèmes d'eau potable, des routes, des postes de santé, des places, des maisons communales etc. Il est beaucoup plus difficile d'améliorer la qualité de l'éducation, de l'eau, des soins de santé. Très peu de municipalités peuvent améliorer la qualité de l'offre de services durables pour le développement.

A partir de 2005 se met en place une réforme de la décentralisation régionale basée sur un gouvernement régional (départemental) dirigé par un préfet élu et non plus nommé, par une redéfinition des responsabilités et des pouvoirs, et par une augmentation des ressources des régions provenant de l'impôt sur les hydrocarbures. Mais contrairement à la décentralisation municipale, la décentralisation régionale est géographiquement inégalitaire : elle favorise davantage les départements les plus riches au détriment des plus pauvres³¹.

Les politiques de lutte contre la coca

La coca est considérée comme une drogue et est interdite depuis la Convention de Vienne de 1961. Cependant lors de la révision de la Convention en 1988, la Bolivie se réserve le droit de cultiver légalement 12.000 ha dans la région des Yungas de La Paz. A partir de 1983 on observe une forte croissance des cultures de coca, liée à une augmentation de la demande et aussi à l'absence de mécanismes de contrôle. En 1986 le gouvernement élabore un Plan Trisannuel de Lutte contre le Narcotrafic et crée la Direction Nationale de la Coca (DINACO). L'année suivante naît le Plan Intégral de Développement et Substitution (PIDYS) qui, sur la base d'une concertation avec les paysans, tente de substituer la coca

O'Neill, Kathleen M. (2005): Decentralization in Bolivia: Electoral Incentives and Outcomes in: Alfred P. Montero and David J. Samuels eds. (2005): Decentralization and Democracy in Latin America. University of Notre Dame Press, South Bend, Indiana.

Prud'homme, Remy, Herve Huntzinger and Sonia Guelton (2001): Descentralización en Bolivia. IADB, Agosto de 2001, Washington, DC.

Tuchsneider, David (2006): Promoviendo la inclusión social de los pueblos indígenas, World Bank, La Paz.

World Bank (May 2006), op. cit.

³¹ World Bank, op. Cit.

pour du développement et de supprimer volontairement les cultures. C'est à cette époque que naît le slogan « la coca en échange de développement » (« coca por desarrollo ») et qu'est reconnu internationalement l'usage traditionnel de la coca. De même est reconnu le principe de la responsabilité partagée entre pays producteurs et consommateurs de drogue, principe qui fonde l'action de la Commission européenne contre la drogue. En 1988, la « loi du régime de la coca et des substances contrôlées », connue comme « loi 1008 », définit le développement alternatif comme un processus qui vise à substituer la production de coca destinée à la fabrication de cocaïne, par des activités agricoles, forestières et agroindustrielles appuyées sur des infrastructures productives et sociales. La loi établit une zone de production légale de coca de 12.000 ha dans les Yungas, destinée aux usages traditionnels ; une zone de production « excédentaire » en transition dans 3 provinces de La Paz et une partie du Chapare ; une zone d'interdiction totale dans le reste du pays. C'est de cette époque également que date la création de la Conseil National de Développement Alternatif (CONADAL) et du Fonds National du Développement Alternatif (FONADAL). A ce moment, l'objectif était d'appliquer le PIDYS, d'offrir une compensation de 2.000 US\$ par hectare supprimée volontairement et d'éliminer ainsi totalement la coca « excédentaire » pour 1993. Par la suite, l'échéance fut repoussée jusqu'en 1995 et la compensation fut appliquée jusqu'à l'entrée en vigueur, en 1998, de la Stratégie Nationale de Lutte contre le Narcotrafic.

La loi 1008 est fortement appuyée par la coopération internationale. 209 millions de US\$ sont investis en développement alternatif entre 1999 et 2004 et près de 1.000 millions sont programmés pour la période 2004-2008. Le Chapare (Département de Cochabamba) reçoit la plus grande part de ces montants et, au cours des dernières années, l'investissement per capita par an était de 200 US\$. La région est actuellement la mieux dotée, parmi les régions rurales de Bolivie, en routes, électrification, eau potable, ponts, irrigation, reboisement, etc. L'investissement privé s'accroît aussi fortement.

En 1990, les Etats-Unis, la Colombie, le Pérou et la Bolivie signent la Déclaration de Carthagène qui accorde des conditions préférentielles aux produits du développement alternatif. En 1997 un nouveau Plan Général de Développement Economique en Bolivie ajoute au concept du développement alternatif l'idée de créer une base sociale qui puisse rendre soutenable la production licite dans les zones de coca. Sont introduites les notions de participation, conservation des ressources naturelles et préservation de l'environnement.

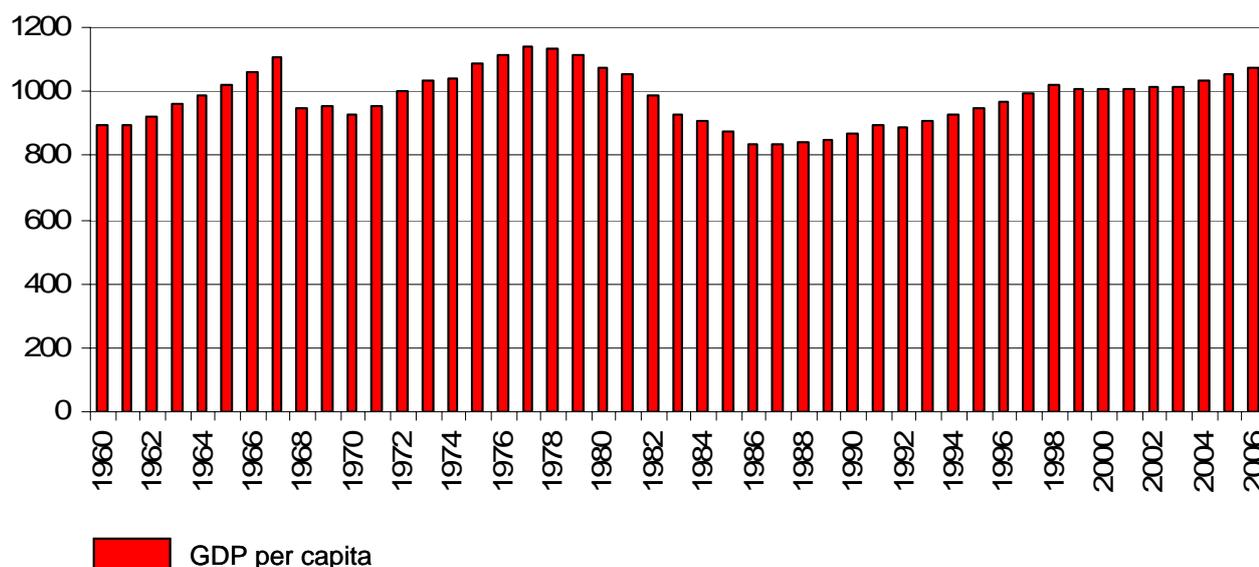
En 1998, la Stratégie Nationale de Lutte contre le Narcotrafic se propose de supprimer par la force toutes les cultures de coca des zones excédentaires (« option zéro »). S'ensuit une période de confrontation et de violences dans le Chapare qui font une centaine de morts et des douzaines de blessés graves. La superficie cultivée en coca se réduit à moins de 1.000 ha dans le Chapare, mais remonte par la suite jusqu'à 8 à 10.000 ha quand diminue la répression.

En 2004, une nouvelle Stratégie Intégrale Bolivienne de Lutte contre le Narcotrafic réduit la compensation pour suppression volontaire de la culture de coca et négocie avec les producteurs une superficie légale de 3.200 ha dans le Chapare. La politique du gouvernement actuel (2006) n'est pas très différente : elle confirme l'autorisation, dans la zone en transition, de cultiver un « cato » (1.600 m²) de coca par agriculteur et cherche la suppression volontaire mais socialement contrôlée de toute superficie excédentaire. Le

débat autour de la politique antidrogue du gouvernement porte essentiellement sur les systèmes d'information et de vérification des superficies cultivées en coca. Le gouvernement affirme aussi vouloir dépénaliser la culture de la coca sur le plan international, ce qui est peu réaliste car cela impliquerait une révision du traité de Vienne.

La croissance économique

Figure 2 - Bolivie : PIB per capita en US\$ constants, de 1960 à 2006



Source : Source: De 1960 à 2003 en US\$ constant de 2000: BM world development indicators 2005.
De 2004 à 2006 en monnaie nationale constante: website IMF.

Du point de vue de la croissance économique per capita, la période de référence est marquée par deux cycles très différents. La première, de 1994 à 1998, connaît une croissance modérée du PIB réel per capita entre 2 et 3% par an. La seconde commence par une grave crise économique en 1999 (-1.5% du PIB réel per capita) provoquée par une série de facteurs tant exogènes qu'endogènes³². Cette crise est suivie par quelques années de croissance nulle, puis très légèrement positive en 2004 et 2005 (1.2% et 1.4% per capita respectivement), principalement due à des facteurs externes favorables : la hausse des prix des matières premières et les faibles taux d'intérêt qui compensent en grande partie la contraction de la demande interne. Sur le très long terme (40 ans), la croissance réelle per capita de la Bolivie est nulle: **le PIB par habitant à prix constant est le même en 2005 qu'en 1966** (Cf. Figure 2).

³² Impact de la crise russo-brésilienne en 1999 (dévaluation du real) et de la crise argentine en 2001, l'accélération du programme de suppression de la culture de coca en 2000, la vente à l'étranger des principales banques boliviennes, une gestion inadéquate de la réforme des pensions, etc. La crise russe de 1999, née d'une méfiance soudaine vis-à-vis de l'économie russe a entraîné une fuite des capitaux et de fortes attaques contre le rouble. La dévaluation qui s'en est suivie a affecté plusieurs grandes banques européennes qui avaient prêté massivement à la Russie. La méfiance des banques et les mouvements spéculatifs se sont ensuite reportés sur le real qui a été à son tour contraint de dévaluer malgré une très forte augmentation des taux d'intérêt brésiliens afin d'essayer de maintenir la parité du real. Le Brésil étant le premier partenaire commercial de la Bolivie, celle-ci a connu une brusque détérioration de sa balance commerciale et de fortes pressions contre le peso.

Les années 1995 à 1997 sont marquées par une forte crise bancaire qui entraîne la faillite de trois banques importantes. Cette crise servira toutefois à fortifier le rôle de la « Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras » (SBEF), l'organisme de surveillance du système bancaire. Elle entraînera également la création du Fonds de Développement du Système Financier (FONDESIF) qui, ultérieurement, mettra en œuvre un programme d'appui au micro crédit qui développera le marché réglementé de cette activité. Par la suite, les principales banques boliviennes seront achetées par des banques étrangères, surtout espagnoles, ce qui, contrairement aux attentes des autorités monétaires, rendra plus difficile l'accès au crédit pour les investisseurs nationaux.

Structure des exportations

Les exportations de la Bolivie sont passées, en US\$ constants de 2000, de 982 millions en 1990 à 1.466 millions en 1996, puis à 2.800 millions en 2005. Elles ont donc presque doublé sur la période d'analyse. Toutefois, c'est aussi la structure des exportations qui a changé, comme on peut l'apprécier dans le tableau suivant.

Tableau 4 - Structure des exportations de la Bolivie par type de produit

	1998	2000	2005
Minerais	36,4%	31,6%	19,3%
Hydrocarbures	7,3%	12,3%	37,1%
Soya	18,0%	17,0%	10,6%
Autres	38,3%	39,1%	33,0%

Source : Banco Central de Bolivia : Estadísticas de comercio exterior.

La Bolivie est de moins en moins dépendante de ses exportations de minerais, qui constituent moins du cinquième de ses exportations totales, et de plus en plus dépendante de ses exportations d'hydrocarbures (surtout le gaz) qui représentent maintenant plus du tiers des exportations du pays. Dernièrement, l'importance du soya, premier produit agricole exporté de la Bolivie, a diminué à cause d'une forte chute des prix sur le marché international au début 2005.

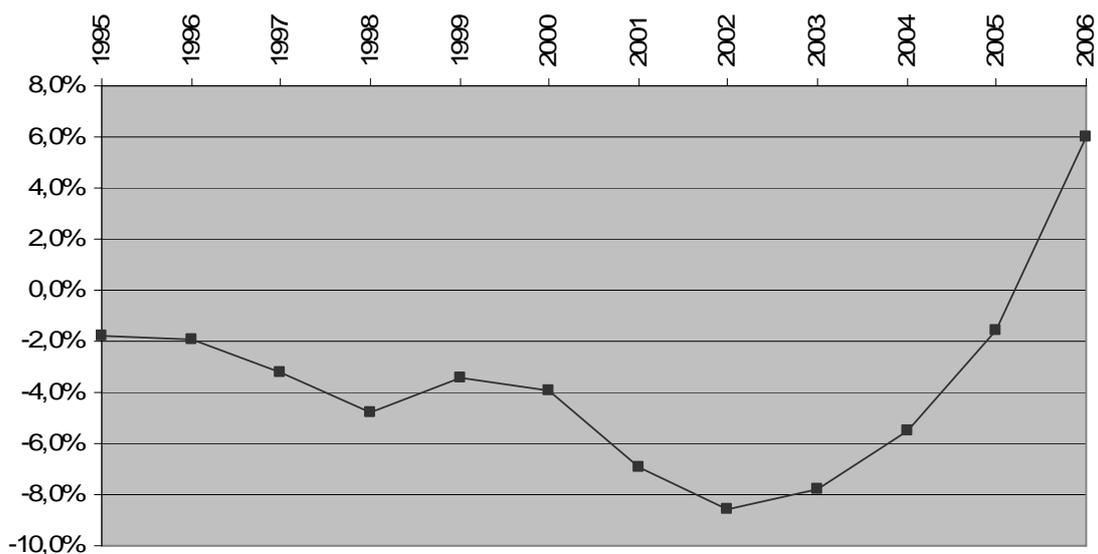
La part de l'UE dans les exportations de la Bolivie a régulièrement baissé depuis le début des années 90 : elle était encore de 25% en 1996 mais n'était plus que de 6% en 2005. Les principaux partenaires commerciaux de la Bolivie, tant pour ses exportations que pour ses importations, sont ses voisins immédiats : Brésil, Argentine, Pérou, Chili (plus les USA pour les importations).

La dette publique

Au cours de la période d'analyse, **la dette publique de la Bolivie est restée à un niveau modérément élevé**, à environ 80% du PNB. Toutefois, la dette externe constituait la presque totalité de la dette publique en 1995 ; elle est partiellement substituée par la dette interne qui, en 2004, représentait plus de 20% du PNB alors que la dette externe tombe à moins de 60% du PNB.

On remarque une **nette amélioration des finances publiques** à partir de 2003, liée à l'augmentation du prix des hydrocarbures qui a entraîné un accroissement des revenus fiscaux, ainsi qu'à l'application de la nouvelle loi sur les hydrocarbures à partir de mai 2005. En 2005, le déficit fiscal atteignait 1,6% du PNB alors qu'il était de 5,5% en 2004 (Figure 3). L'année 2006 a connu un **excédent d'environ 6% du PNB**.

Figure 3 - Finances publiques, en pourcentage du PIB



Source: World Bank (May 2006): *Bolivia Institutional Governance Review: Towards an Inclusive Decentralization*, Report No. 36285-BO, Volume I: Main Report.

Remises de dettes, PRSP (EBRP) et dialogue national

Les réformes des années 1990 sont considérées par la communauté internationale comme une réussite, et **au début de l'année 1998, la Bolivie est l'un des premiers pays au monde à bénéficier des allègements de dettes dans le cadre de l'initiative HIPC.**

La Bolivie a été à nouveau déclarée éligible au mécanisme d'allègement de la dette dans le cadre de l'initiative HIPC II, en février 2000. L'accès au dispositif ne se formalise qu'à la mi-2001, lorsque la Bolivie présente à la communauté internationale sa version du PRSP, la Stratégie Bolivienne de Réduction de la Pauvreté (SBRP/EBRP, « Estrategia Boliviana de Reduccion de la Pobreza »). Conformément aux dispositions de l'initiative HIPC II, cette stratégie devait être élaborée dans le cadre d'un processus de consultation de la société civile, ce qui justifie l'organisation du « Diálogo Nacional 2000 » (DN2000).

La EBRP définit **quatre “composantes stratégiques”** pour atteindre le but principal de réduction de la pauvreté :

- i. **Accroître l'emploi et les opportunités de revenus** par l'appui aux micro-entreprises, le développement rural et la diversification des revenus.
- ii. Développer les capacités des personnes en priorisant **l'éducation primaire et les services de santé de base.**
- iii. **Accroître la sécurité et la protection des pauvres** par des programmes d'emploi d'urgence et une meilleure définition des droits de propriété.
- iv. Promouvoir l'intégration sociale et la participation en approfondissant la **participation populaire et la décentralisation administrative.**

Les thèmes transversaux définis par la EBRP sont l'amélioration des opportunités des groupes ethniques et des peuples indigènes, la défense et la promotion du droit des femmes, la gestion et le contrôle de la qualité de l'environnement.

La EBRP a fait l'objet d'une abondante littérature critique, autant sur les textes produits que sur le processus d'élaboration de la stratégie³³. Il existe un **consensus** sur au moins deux points :

- **La stratégie de réduction de la pauvreté se fonde trop sur les services sociaux,** inclus trop de thèmes différents, établit peu de priorités claires et ne traite pas les questions structurelles qui reproduisent la pauvreté et l'exclusion sociale.
- **L'appropriation politique et sociale de la stratégie est faible.** Il s'agit davantage d'une consultation de certains secteurs sociaux que d'une participation de la société civile à la formulation de priorités. Le processus a été davantage porté par la communauté des bailleurs de fonds (« donor driven ») que par les Boliviens.

Le DN2000 se déroule dans un climat de conflits économiques et sociaux. Son principal objectif est de débattre l'affectation des ressources générées par l'allégement HIPC II. La consultation est organisée en 314 ateliers (mesas) municipaux, 9 ateliers départementaux et un atelier national. La décision la plus importante est d'attribuer ces ressources aux municipalités, afin que celles-ci puissent contribuer à la mise en oeuvre des actions de réduction de la pauvreté qui seraient identifiées dans la EBRP. Cette décision aura par la suite des conséquences majeures sur la situation fragile du Trésor, car ce dernier doit continuer d'assumer une dépense identique, auparavant destinée à honorer le service de la dette extérieure, et qui dorénavant vient alimenter les budgets municipaux. En d'autres termes, le mécanisme HIPC II convertit la dette extérieure du Trésor en une dette envers les municipalités, qu'il doit honorer automatiquement chaque fin de mois³⁴. La Loi du Dialogue National, qui ratifie certains des résultats du DN2000, est promulguée en 2001.

³³² Voir par exemple: Nadia Molenars et Robrecht Renard: "Strengthening civil society from the outside? : donor driven consultation and participation process in poverty reduction strategies: the Bolivian case", IDPM-UA discussion paper, University of Antwerp, 2004. DFID : Evaluation of DFID country Programmes , EV 656, January 05, p.7. Komives K., J. Carlos Aguilar, G. Dijkstra and C. Kay: "Reducing Poverty and Creating Wealth: The Contribution of the PRSP" ISS, 2004 (Year 1 and year 2 Country Reports; English Summary Report; series in Experiencias con las Estrategias de Reducción de Pobreza en Latino América; project commissioned by SIDA). Cfr www.iss.nl/iss/publication.

³⁴ Komives et al. Op. cit.

Lutte contre la pauvreté

Quant à la lutte contre la pauvreté, pas moins de trois versions de la EBRP voient le jour, avant qu'en octobre 2003, la dernière version ne soit présentée à Paris au Groupe Consultatif des bailleurs. Celui-ci n'accepte pas cette version et critique le manque de concertation avec la société civile et l'absence de programmation concrète de sa mise en œuvre. Tout en reprenant de nombreux aspects de la première EBRP³⁵, cette dernière version cherchait à répondre aux critiques émises à l'encontre de la stratégie initiale, par une proposition productive plus développée, et une politique sociale et économique plus orientée vers l'atteinte des Objectifs du Millénaire ; ceci dans le but de satisfaire les préoccupations grandissantes de la coopération internationale et d'axer les efforts de réduction de la pauvreté sur des critères internationaux.

Au cours de l'année 2004, le « *Diálogo Nacional Bolivia Productiva* » a permis de réunir à nouveau les différents acteurs sociaux autour d'ateliers municipaux, départementaux puis national. Ce processus est organisé autour de l'élaboration, au niveau municipal, de « *Estrategias Productivas Integrales* » (EPI) qui ciblent avant tout la création de richesses et d'emplois, alors que la EBRP initiale insistait plutôt sur la fourniture de services de base et de biens publics. Ce processus participatif (plus de 60.000 participants) s'achève fin 2004. Toutefois, en 2005, la façon dont les résultats de ce processus seraient liés à la EBRP révisée reste indéterminée et les problèmes sociaux et politiques auxquels est confronté le gouvernement de l'époque relèguent ce processus au second plan.

Le paradoxe bolivien

Depuis 1986³⁶ et plus encore depuis 1994, la Bolivie est considérée comme le bon élève des institutions de Bretton Woods, celui qui a été constamment appuyé par le FMI et la Banque Mondiale qui ont approuvé (mais ne les ont pas promues elles-mêmes³⁷) la plupart de réformes entreprises sur cette période³⁸. Toutefois, **ces deux décennies ont surtout débouché sur une crise sociale et politique de grande envergure.**

³⁵ Les principaux éléments repris dans cette EBRP révisée sont : i) la poursuite du développement d'un socle minimum de services locaux, ii) l'introduction de mesures fiscales de redistribution des richesses en faveur des pauvres, par les mécanismes d'affectation des ressources de l'initiative HIPC II, iii) l'introduction de la Politique Nationale de Compensation (PNC), et iv) la création d'un espace de débat sur les politiques publiques et l'élaboration des fondements d'un pacte social visant à inclure explicitement la lutte contre la pauvreté ainsi qu'un mécanisme supplémentaire de contrôle social.

³⁶ La Banque Mondiale (IDA) a repris ses relations avec la Bolivie en 1986, après une interruption de 6 ans. Cfr. World Bank Operations Evaluation Department, Report No. 21412, Bolivia Country Assistance Evaluation, November 20, 2000.

³⁷ FMI : Bolivia – Ex-Post Assessment of Longer-Term Program Engagement, March 10, 2005.

³⁸ Les principales réformes (stabilisation en 85, décentralisation et capitalisation/privatisation entre 93 et 97) ont été élaborées et exécutées par le gouvernement bolivien qui n'a reçu des appuis extérieurs que par la suite, une fois que les réformes avaient été mises en route.

1.2.3 Evolution sociale et politique

Le fait marquant de la vie politique bolivienne depuis 1982 est la **succession ininterrompue de gouvernements civils** élus démocratiquement ou établis en respectant les règles constitutionnelles du pays, **ainsi qu'une instabilité croissante qui culmine en 2003** et fait qu'en l'espace de 4 ans (de 2003 à 2006) le pays connaît quatre gouvernements différents.

Au début de la période d'analyse (de 1993 à août 1997), le gouvernement de Sánchez de Lozada introduit les réformes mentionnées précédemment (Cf. Section 1.2.2) et est le premier à considérer les bailleurs de fonds comme des alliés stratégiques dans le processus de développement. Le gouvernement est remplacé en 1997 par une vaste coalition politique présidée par Hugo Banzer, un ancien dictateur (1971-1978) revenu au pouvoir par les urnes. C'est sous son gouvernement que sera organisée la première consultation de la société civile (« diálogo nacional ») destinée à définir les grandes orientations politiques et le cadre de la lutte contre la pauvreté. Banzer se retire en août 2001 pour des raisons de santé et est remplacé par son vice-président, Jorge Quiroga, qui restera au pouvoir jusqu'aux élections de l'année suivante. Ces élections (juin 2002) sont gagnées à nouveau par Gonzalo Sánchez de Lozada qui ne devance toutefois que de très peu Evo Morales, le leader du MAS et des syndicats des producteurs de coca. Pour la première fois dans l'histoire de la Bolivie, les représentants des mouvements indigènes et des paysans (65% de la population bolivienne) sont représentés en force au Congrès : il s'agit d'un changement majeur et sans doute définitif, illustrant la perte de pouvoir et de légitimité des élites traditionnelles.

L'année 2003 est chaotique : une série de mesures impopulaires ou maladroites (projet d'impôt sur les revenus salariaux, projet d'exportation de gaz par le Chili) provoquent des manifestations et des affrontements armés se soldant tragiquement par de nombreux morts et blessés. Les erreurs d'appréciation du gouvernement et la maladresse de sa répression entraînent le 17 octobre 2003 (quinze mois après son début de mandat) la démission de Sánchez de Lozada, qui quitte aussitôt le pays. Conformément à la Constitution, le Vice-président Carlos Mesa lui succède. Toutefois les conflits sociaux restent latents tandis que les conflits politiques s'aggravent et que les **revendications de certaines régions (Santa Cruz surtout) à l'autonomie s'accroissent et paraissent irréversibles**.

Au début 2005, le Président présente jusqu'à trois fois sa démission au Congrès. Finalement, celle-ci est effective en juin 2005 en conséquence d'un désaccord entre le législatif et l'exécutif sur **la nouvelle loi sur les hydrocarbures** et suite à une forte pression populaire. Un accord politique est alors négocié et c'est ainsi que Eduardo Rodríguez, le président de la Cours Suprême de Justice, devient président et que de nouvelles élections se tiennent en décembre 2005. Celles-ci sont gagnées (54%) par le MAS de Evo Morales qui assume la présidence de la Bolivie en janvier 2006 et devient ainsi le premier président d'origine indienne dans l'histoire de la Bolivie.

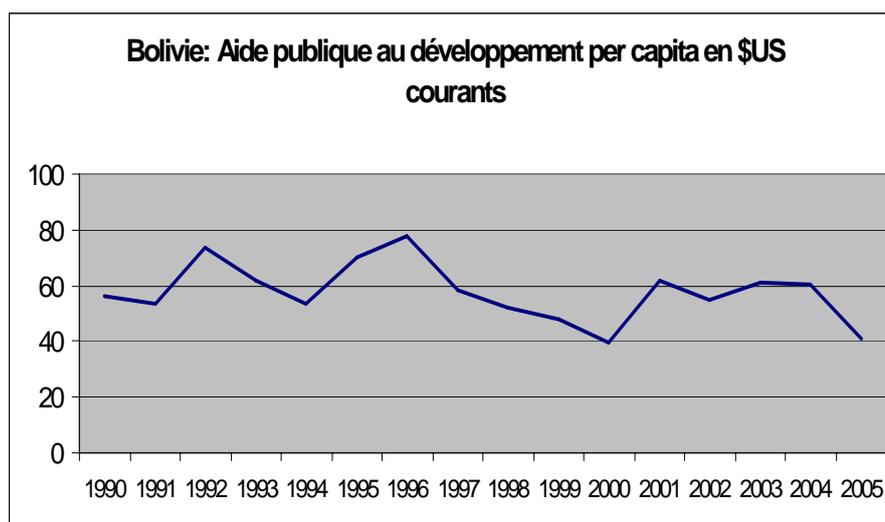
Le 1^{er} mai 2006, toute la chaîne de production et de commercialisation des hydrocarbures est nationalisée³⁹ ; des négociations sont engagées avec les entreprises étrangères du secteur pour changer la distribution des profits en faveur de l'Etat ; un référendum sur l'autonomie régionale est organisé début juillet et le même jour est élue une assemblée constituante qui commence ses travaux le 6 août 2006 à Sucre.

1.2.4 La coopération internationale

La dépendance de la Bolivie vis-à-vis de la coopération internationale est forte. Celle-ci se situe, historiquement, un peu sous la barre des 60% des investissements publics, mais seuls 41% de l'aide proviennent de dons. Les 59% restants sont des prêts⁴⁰.

De 1990 à 2005, l'aide publique au développement de la Bolivie (ODA) a représenté une moyenne de 57,8 US\$ par an et par habitant, et la part de la CE correspond à un peu plus de 5% de ce montant (environ 3 US\$ par an et par habitant).

Figure 4 – Aide publique au développement per capita



Source: FMI, OCDE website.

Les grandes banques multilatérales (BID, CAF, groupe de la BM) sont les principaux bailleurs de fonds de la Bolivie, tandis que du côté des donateurs, les acteurs les plus importants sont, dans l'ordre, les USA, les Pays Bas, le Japon, la CE et l'Allemagne⁴¹.

³⁹ En fait, comme la loi de « capitalisation » avait donné aux entreprises étrangères 51% de la propriété des entreprises privatisées dans les années 90, le gouvernement a simplement exigé des entreprises de pétrole et gaz qu'elles vendent à l'Etat 2% des actions afin que toutes les entreprises du secteur soient contrôlées par une entreprise publique bolivienne (la YPFB).

⁴⁰ Moyenne de 1995 à 2006. Voir annexe 4, tableau 3.2

⁴¹ Idem

Les relations entre les bailleurs et le gouvernement ont varié depuis le début des années 90 en fonction de chaque gouvernement et de chaque bailleur. Certains gouvernements ont exercé un leadership clair dans le domaine de la coopération internationale, tandis qu'à d'autres époques peu d'efforts de coordination et de planification ont été réalisés par le gouvernement bolivien. Il en résulte des problèmes d'harmonisation et de coordination, des domaines où, d'après le Banque Mondiale, il existe un excès « d'offre » comme, dans le passé, le Défenseur du Peuple, les réformes institutionnelles et la décentralisation⁴², et des domaines où les interventions sont insuffisantes, comme la création d'emploi ou le problème foncier.

Les quatre principaux secteurs (renforcement institutionnel, développement rural, transport et appui au progrès économique) concentrent 65% des moyens de la coopération internationale et ont les mêmes priorités au cours des deux périodes, ce qui indique une forte continuité au sein des coopérations. En général, celles-ci ont peu essayé de développer des activités intensives en main d'œuvre et ont davantage appuyé les secteurs sociaux.

On remarque enfin que l'instabilité politique et institutionnelle de la Bolivie en fait un pays difficile pour la coopération internationale qui, pour être efficiente, demande des politiques claires et un leadership affirmé de la part du gouvernement.

⁴² World Bank: Evaluation of the Comprehensive Development Framework (CDF) – Bolivia Case Study, 2002, p. xiv.

2. Logique d'intervention

2.1 Objectifs et méthode

L'objectif de cette section est de décrire de manière synthétique la stratégie de coopération communautaire sur base d'une **analyse de la logique d'intervention** effectuée à partir des documents de politique et de programmation.

Les principaux documents de référence sont :

- Memorandum of Understanding (MoU) de 1994 ;
- "Orientations Pluriannuelles Indicatives (OPIN)" de 1998 ;
- "Memorandum of Understanding between the EC and the Republic of Bolivia relating to the multi-annual guidelines for the implementation of Community Cooperation", 2000-2006 ;
- Country Strategy Paper for Bolivia (CSP) 2002-2006.

Ces documents fournissent une vue d'ensemble de l'orientation stratégique de la coopération de la CE en Bolivie sur la période couverte par l'évaluation. Ils décrivent également le contexte politique, social et économique bolivien ainsi que le cadre général de l'aide internationale dans le pays.

L'analyse de la stratégie de coopération communautaire permet d'établir une hiérarchie d'objectifs ainsi que les résultats et impacts qui y sont associés. Les objectifs globaux correspondent ainsi aux priorités fondamentales des politiques de développement de la CE en rapport avec les spécificités de la Bolivie. Ils sont atteints aux travers d'objectifs spécifiques qui correspondent aux différents secteurs d'intervention de la CE tels que formulés dans les documents de programmation. Enfin, les objectifs opérationnels soutiennent les objectifs spécifiques et correspondent aux principales actions programmées au sein des secteurs d'interventions.

Cette hiérarchie d'objectifs a ensuite été traduite en une hiérarchie d'impacts et de résultats attendus. Aux objectifs globaux correspondent les impacts globaux, aux objectifs spécifiques correspondent les impacts spécifiques, aux objectifs opérationnels correspondent les résultats. La hiérarchie d'impacts et de résultats ainsi obtenue est enfin synthétisée sous la forme d'un diagramme logique des effets. Ce diagramme incorpore également les priorités du gouvernement bolivien, présentées dans la EBRP, dans les différents secteurs d'intervention et dans lesquels s'articulent les activités inscrites dans le cadre de coopération communautaire.

La période couverte par l'évaluation est scindée en deux temps clairement identifiables. La période post 2002 marque le début de la programmation du CSP 2002-2006. Avant cette date, il n'existait pas de cadre stratégique explicite, à l'exception des « guidelines » multiannuels. L'équipe d'évaluation a donc procédé de la manière suivante pour reconstruire la logique d'intervention. **Pour la période couverte par l'évaluation, toutes**

les stratégies communautaires ont été analysées mais seule la stratégie post 2002 du CSP a été traduite sous forme d'un diagramme logique des effets. L'annexe 6 décrit les différentes stratégies de la CE en Bolivie de 1994 à 2006. La section 2.2 résume l'évolution des priorités de la coopération de la CE en Bolivie de 1994 à 2006. La section 2.3 synthétise la logique d'intervention sous forme d'un diagramme logique des effets. Enfin, la dernière section (section 2.4) décrit les interventions financées par la CE, au cours de la période 1996-2006, sur les fonds programmables et non programmables.

2.2 Evolution des priorités de la coopération de la CE en Bolivie de 1994 à 2006

Les différentes stratégies communautaires sont illustrées dans le tableau 5. Celui-ci montre l'évolution dans le temps des « domaines de concentration » de l'aide communautaire⁴³ tels qu'ils apparaissent dans le MoU de 1994, l'OPIN de 1998, le MoU de 2000 et le CSP de 2002. Ces documents sont indiqués en abscisse dans le graphe - ligne du temps⁴⁴. Les différents domaines de concentration mentionnés dans les quatre documents officiels cités sont présentés en ordonnée.

Tableau 5 - Evolution des priorités de la coopération de la CE en Bolivie de 1994 à 2006⁴⁵

	1994 (MoU)	1996	OPIN 1998	MoU 2000	CSP 2002	2004	2006
Lutte contre la pauvreté							
Développement alternatif							
Eau potable et assainissement							
Sécurité alimentaire							
Intégration physique régionale							
Transports							
Coopération économique							
L'environnement							
Modernisation de l'Etat							
Développement du secteur privé							

⁴³ Ces « domaines de concentration » sont appelés « activités prioritaires », « secteurs de coopération », « axes de concentration » et finalement « objectifs spécifiques » dans les différents documents officiels entre 1994 et 2002.

⁴⁴ Il est évident que les statuts de ces trois documents ne sont pas les mêmes : le MoU de 2000 est toujours d'application et n'est pas « remplacé » par le CSP de 2002.

⁴⁵ Les priorités « Lutte contre la pauvreté », « Intégration physique régionale » et « Coopération économique » sont les 3 axes fondamentaux de la stratégie de coopération de la CE sur la période évaluée.

Les secteurs sociaux et l'amélioration des moyens de subsistance

On remarque que la première priorité du MoU de 1994 était la lutte contre la pauvreté, mais entendue dans un sens large puisqu'on y mentionne la nécessité d'appuyer les réformes des secteurs de santé, d'éducation, de l'hygiène et du logement. On prévoit aussi un appui au FONADAL (lutte contre la drogue et développement alternatif) ainsi que des actions de protection des jeunes à partir des fonds de contre-valeur générés par la vente des aliments donnés par la CE. A partir de 1996, ces donations seront remplacées par le PASA qui utilise un concept très différent de sécurité alimentaire.

A partir du MoU 2001, la lutte contre la pauvreté devient l'objectif ultime de la coopération de la CE (et n'est donc plus un objectif spécifique parmi d'autres). Il y a une continuité dans la poursuite de cet objectif sur la période étudiée mais accompagnée par des variations dans le choix des secteurs d'intervention, par un changement dans la conception de la sécurité alimentaire et par une plus grande précision et concentration de l'aide puisque les secteurs sociaux dans le CSP 2002-2006 sont l'eau de distribution et l'assainissement.

L'intégration régionale

Cet objectif se retrouve tel quel sur toute la période depuis 1994 et est donc un des axes prioritaires le plus constant de l'action de la CE en Bolivie. A partir du MoU de 2001, l'axe routier Santa Cruz – Puerto Suarez est reconnu comme une action à privilégier pour atteindre cet objectif.

Le développement économique

A partir de l'OPIN de 1998 l'objectif de développement économique ne se concentre plus sur le développement de l'entreprise privée, mais englobe aussi le renforcement des relations économiques entre l'UE et la Bolivie. Ceci est confirmé par le MoU de 2001 et le CSP 2002-2006. Toutefois l'OPIN de 1998 insiste sur l'importance des accords régionaux (CAN et MERCOSUR) comme cadre principal de la coopération économique, tandis que les documents ultérieurs sont plus limitatifs et priorisent les relations « bilatérales » UE – Bolivie.

Autres domaines de concentration

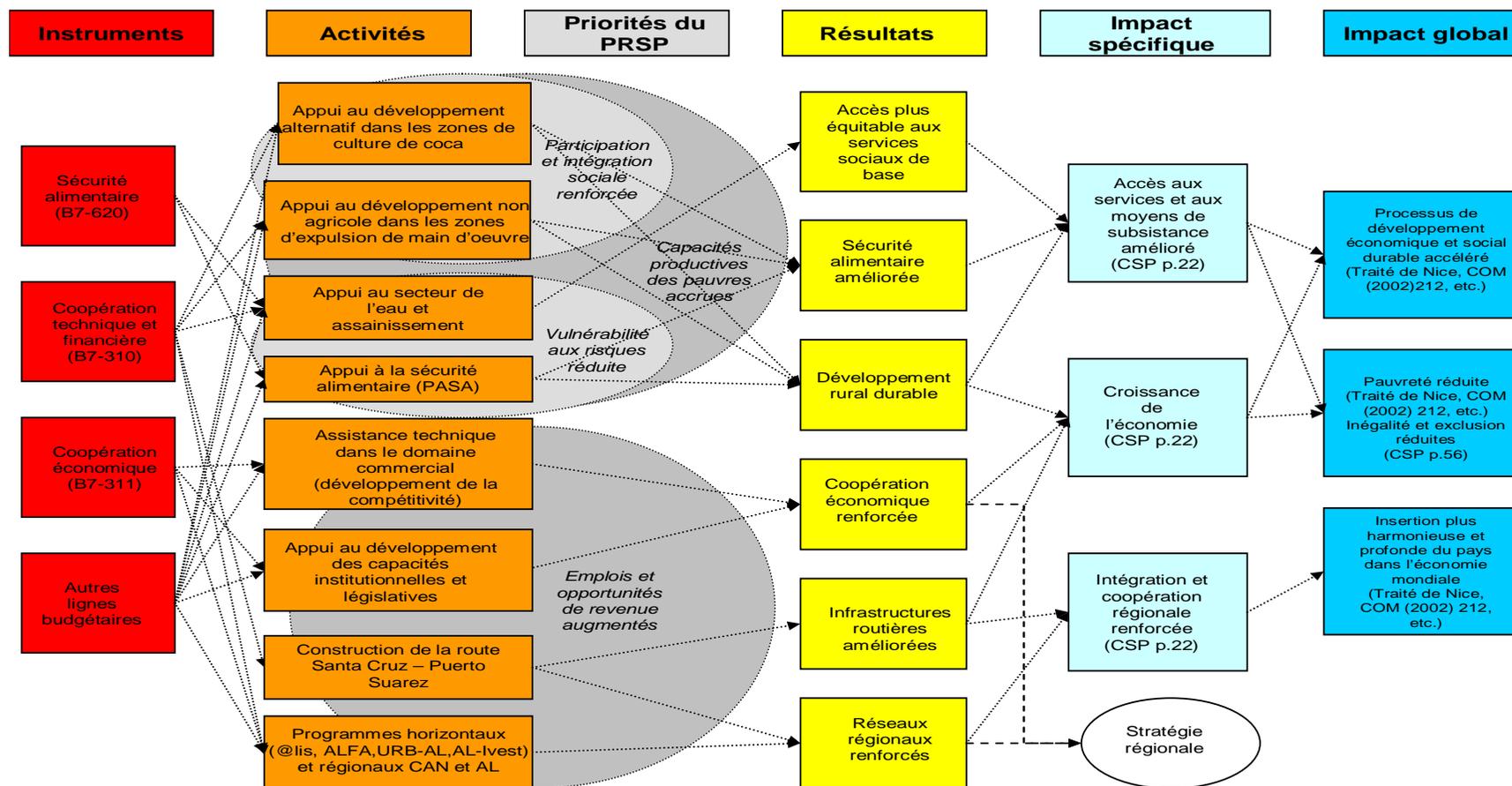
L'environnement n'est pas mentionné comme un domaine de concentration dans le MoU de 1994, mais celui-ci ne cite pas moins de six actions (sur un total de 22) identifiées et priorisées dans ce secteur. C'est pour cette raison qu'il apparaît en jaune clair dans le graphe 1 entre 1994 et 1998. Dans l'OPIN de 1998, il est un des cinq axes prioritaires décrits. A partir de 2001, l'environnement n'est plus un domaine de concentration (ou objectif spécifique), mais devient un axe transversal.

La modernisation de l'Etat n'est plus mentionnée après 1994, ce qui traduit probablement une concentration de cette préoccupation sur les institutions décentralisées de l'Etat, plutôt que sur les Ministères centraux. Le MoU de 1994 ne prévoit pas moins de trois actions identifiées visant au renforcement institutionnel du Ministère des Relations Extérieures et du Ministère du Développement Durable et de l'Environnement.

Eu égard à l'évolution des stratégies présentées dans ci- dessus, il apparaît bien que la stratégie communautaire telle que décrite dans le CSP 2002-2006 constitue l'aboutissement d'un processus de reformulation des objectifs de la CE, débuté au milieu des années 1990. Les objectifs sont restés globalement les mêmes au cours de la période évaluée, à l'exception du secteur de l'environnement dans l'OPIN qui change de forme par la suite, de l'objectif de modernisation de l'Etat qui se dirige vers l'appui à la politique de décentralisation, et de l'objectif de développement du secteur privé dont l'importance se réduit à partir de 1998. D'autre part, l'objectif de lutte contre la pauvreté est passé d'un objectif spécifique dans les documents de programmation à l'objectif global final de la CE en Bolivie ; ceci coïncide avec les évolutions de l'aide internationale au développement.

Au vu de ces constats, l'équipe d'évaluation a donc pris la stratégie communautaire telle que décrite dans le CSP 2002-2006 comme point de référence pertinent pour la reconstruction de la logique d'intervention dans la mesure où elle représente l'aboutissement d'une démarche initiée depuis le milieu des années 1990. La section suivante présente la synthèse de la logique d'intervention de la CE en Bolivie sous forme d'un diagramme logique des effets.

2.3 Synthèse de la logique d'intervention



2.4 Description des interventions financées par la CE au cours de la période 1996-2006

2.4.1 Interventions (financées sur TFC et Ligne SA)⁴⁶

De 1996 à 2005, sur dix ans, la Délégation de la CE à La Paz a géré **40 interventions**⁴⁷ (projets, programmes ou aides sectorielles⁴⁸), représentant une contribution totale de la CE ou un « portefeuille » de **417,38 millions** d'€, dont environ 298 millions d'€ ont été dépensés sur la période d'analyse⁴⁹. En moyenne, une intervention a un budget financé par la CE de 10,43 millions d'€ et elle dure 5 ans et demi.

Répartition sectorielle

La répartition sectorielle des budgets des interventions au cours de la période d'analyse (Cf. Tableau 6) montre une très **forte concentration dans le secteur du développement rural** (41%), suivi par **l'eau et l'assainissement** (25%) et le **développement alternatif** (12%). Si on considère qu'en Bolivie le développement alternatif est du développement rural dirigé à l'élimination de la culture de la coca, alors l'ensemble des interventions de développement rural représente 53% des budgets des interventions sur la période. A l'autre extrémité, les interventions dans les secteurs de « moindre » importance comme le développement économique, l'appui aux entreprises privées, l'éducation, et les « autres secteurs » (droits humains, fond indigène et appui institutionnel) représentent ensemble 11% des dépenses.

⁴⁶ Cette section reprend les interventions de la CE en Bolivie financé sur les fonds programmables ainsi que la sécurité alimentaire. On exclut donc la coopération avec des ONGs, la coopération scientifique, ainsi que la plus grande partie de la coopération régionale (à l'exception de AL-Invest qui est repris dans le secteur de la coopération économique). La coopération avec les ONG sera analysée dans la section suivante.

⁴⁷ La liste des interventions est présentée en annexe 6.

⁴⁸ Dans les tableaux qui suivent le PASA est considéré comme une seule intervention dans le secteur du développement rural.

⁴⁹ Le portefeuille total de 417,38 millions € s'obtient en additionnant tous les budgets (contributions de la CE) des interventions gérées par la Délégation entre 1996 et 2005. Bien entendu, une partie de ces budgets a été dépensée avant le début de la période (avant 1996) ou après 2005 puisqu'ils correspondent à des interventions ayant débuté avant 1996 ou qui se termineront après 2005. Quand l'information sur les déboursements annuels d'un projet n'était pas disponible, l'équipe d'évaluation a fait l'hypothèse (non réaliste) que son budget a été entièrement dépensé et de manière égale sur toutes les années de vie de l'intervention. Dès lors l'équipe a annualisé son budget en le divisant par le nombre d'années de durée de vie de l'intervention. Cette méthode a permis de parvenir à une approximation réaliste de l'importance relative de chaque secteur au cours de la période d'analyse, même si les données ne peuvent pas refléter leur importance absolue, c'est-à-dire ce qui a été effectivement déboursé dans chaque secteur chaque année.

**Tableau 6 - Répartition sectorielle des interventions
(moyenne de la période 1996-2006)⁵⁰**

Secteur	Nombre d'interventions	Dépenses totales en millions d'€	%
Développement rural	7	122,07	41%
Eau et assainissement	5	74,23	25%
Développement alternatif	5	34,80	12%
Protection bassins versants	9	21,84	7%
Appui aux entreprises privées et dév. économique	7	14,82	5%
Education et santé	2	16,22	5%
Transport (route Puerto Suarez)	1	11,94	4%
Autres: DDHH, fond indigène, appui instit...	5	2,73	1%
TOTAL	40	298,65	100%

Toutefois, ces moyennes ne reflètent ni la diversité des interventions ni leur dynamique, c'est-à-dire l'évolution des montants, des priorités sectorielles et des méthodes d'intervention. Pour saisir les changements survenus au cours de la période d'évaluation, on se réfèrera au tableau 7 sur la **répartition sectorielle des interventions entre 1996 et 2006 par flux annuel** qui se base sur les tableaux de l'annexe 8.

**Tableau 7 - Répartition sectorielle des projets financés par la CE :
déboursments annuels (1996-2006)**

Secteur	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total (M.€ et %)	
Développement alternatif			5%	19%	18%	9%	40%	9%	9%	19%	9%	34,80	12%
Dév. rural et sécurité alimentaire	64%	70%	63%	56%	56%	83%	34%	12%		25%	37%	122,07	41%
Eau et assainissement				7%	11%	7%	10%	41%	66%	44%	41%	74,23	25%
Protection des bassins versants	24%	18%	15%	6%	7%		5%	3%	2%	8%	4%	21,84	7%
Autres	13%	12%	17%	12%	7%	1%	11%	36%	23%	5%	9%	45,71	15%
Total en millions €	17,72	23,59	22,47	27,79	25,97	22,08	14,76	53,58	26,9	28,55	35,24	298,65	100%
Nombre total de projets	19	22	23	15	10	9	10	9	12	12	12		

Source : tableau 3 de l'annexe 8 et méthode : Cf. bas de page 42.

⁵⁰ Une répartition sectorielle est toujours un exercice subjectif. Dans ce cas précis, le développement alternatif pourrait être intégré au développement rural, tandis que la sécurité alimentaire qui, dans le tableau, est incluse dans le développement rural pourrait être séparée.

Tout d'abord, on remarque que les **contributions de la CE ont doublé entre 1996 et 2006**, passant d'environ 17.7 millions d'€ à environ 35 millions par an. Sur la même période, le **nombre d'interventions financé par année a diminué**, passant de 19 en 1996 à 12 en 2006, mais passant par un maximum de 23 en 1998 et par un minimum de 9 en 2001 et 2003. Dès lors les dépenses annuelles des interventions ont nettement augmenté, passant d'un peu moins de 1 million d'€ par intervention en 1996, à environ 3 millions d'€ en 2006. Bien évidemment cette augmentation reflète **l'augmentation des budgets moyens des interventions** qui ont presque triplé sur la même période (Cf. Annexe 8).

Du point de vue des méthodes, on note d'abord **l'abandon des projets intégrés de développement rural** (les « Proyectos de Autodesarrollo Campesino » ou **PAC**) qui se terminent définitivement en 96-97, après avoir constitué l'ossature de la coopération avec la Bolivie pendant plus de dix ans.

Les projets « traditionnels », couvrant un territoire limité et un secteur précis comme PROQUIPO, PRAS Beni, Santa Cruz ou Pando, APEMIN, se retrouvent tout au long de la période d'évaluation, mais coexistent avec des interventions plus amples comme PASA, PRAEDAC, PRODIZAVAT, qui englobent différents secteurs ou type d'actions complémentaires, ou encore couvrent un territoire plus large.

A partir de 2004, avec la mise en route du PASAAS en eau et assainissement, puis l'attachement de conditionnalités au PASA qui en fait une sorte d'appui budgétaire, la modalité d'aide budgétaire acquiert une importance considérable dans la coopération de la CE. Ainsi, en 2005 et 2006, **les deux interventions considérées comme de l'aide budgétaire (PASA et PASAAS) constituent ensemble 62% de la contribution de la CE.**

2.4.2 Coopération avec les ONG

La coopération de l'UE en Bolivie à travers les ONG est importante tant du point de vue financier que par ses objectifs et réalisations. Elle représentait respectivement en 2005 et 2006 17% et 14%⁵¹ du financement annuel de la CE en Bolivie. Son principal objectif est d'atteindre les populations marginalisées par un instrument souple et capable de renforcer la société civile. Les interventions des ONG sont financées à travers la composante spécifique ONG de la ligne budgétaire sécurité alimentaire, à travers six lignes budgétaires thématiques et à travers des projets régionaux en Amérique Latine. Le financement le plus important provient de la ligne thématique « cofinancement des ONG » (B7-6000) qui représente plus de 85% des interventions financées sur des lignes thématiques.

En 2004, les projets étaient exécutés par plus de 50 ONG européennes, provenant de 10 des 25 pays membres de l'UE, en coopération avec des ONG boliviennes.

⁵¹ L'information sur les déboursments de la coopération avec les ONG en Bolivie n'est disponible qu'après juin 2004, date de la déconcentration de cette modalité de financement : en 2005 et 2006, ont été déboursés respectivement 4,8 millions d'€ et 4,9 millions d'€ pour la coopération avec les ONG.

A travers les « calls for proposal » annuels, la CE co-finance les projets mis en œuvre par des ONG boliviennes ou européennes⁵². Les ONG financent entre 10 et 25% du budget total du projet à travers des fonds propres ou provenant d'autres donateurs. La délégation évalue les propositions des ONG, parallèlement aux services de la CE à Bruxelles. Un comité au siège prend en compte les deux évaluations et prend la décision finale. Uniquement dans le cas de la ligne DH, la délégation de la CE en Bolivie a l'entière responsabilité de lancer les appels à propositions et de sélectionner les offres. Un suivi plus approfondi de l'identification et de l'exécution des actions par les ONG est possible depuis 1997 avec la présence d'une personne à la Délégation chargée des relations ONG et depuis 2004 de 4 personnes.

Tendances

Entre 1997 et 2005, le montant du portefeuille annuel de projets ONG augmente, passant de 19,7 millions d'€ à 45 millions d'€ par an, tandis que le nombre de projets en exécution diminue de 85 à 41 par an. Le montant moyen des budgets totaux des interventions qui était en 1997 de 232 mille € passe à 1,1 millions d'€ en 2005. **On retrouve donc la même tendance que pour les projets financés sur fonds programmables.**

Depuis le lancement de la ligne ONG en 1976, on observe une **concentration** significative des financements vers les secteurs traditionnels d'intervention, à savoir la **santé, le développement rural, l'agriculture, et l'éducation/formation**. Ceci se vérifie encore aujourd'hui mais on assiste depuis ces deux dernières années à un changement de la forme traditionnelle d'intervention caractérisée par une forte composante agricole, vers une priorité davantage axée sur les problèmes sociaux et économiques dans les zones urbaines : renforcement de la démocratie municipale, éducation et formation professionnelles pour les jeunes, actions vers les enfants et adolescents des rues et défense de leurs droits, actions de santé, de sécurité économique, d'appui à l'emploi, etc.

Articulation et complémentarité

La multiplicité des sources de financement des interventions ONG, ainsi que la spécificité de celles-ci⁵³ fait qu'il n'est pas aisé d'articuler cette ligne de financement aux autres. Toutefois une expérience innovatrice a été menée en Bolivie : depuis 2000, les projets financés par la ligne budgétaire sécurité alimentaire sont concentrés dans le département de Oruro afin de développer une approche programme (complémentarité entre les différents projets), renforcer la participation des bénéficiaires tout au long du cycle du projet, travailler plus étroitement avec les municipalités, coordonner avec les autres interventions de la CE ou des Etats membres et recevoir un appui technique de la Délégation. Cette expérience, considérée comme un succès, n'a pas été répétée depuis.

⁵² Les ONG boliviennes peuvent être éligibles pour présenter des propositions, sauf dans le cas de la ligne « ONG » pour laquelle seules les ONG des pays membres de l'UE peuvent soumettre des propositions.

⁵³ Par définition, le financement d'action des ONG est un appui à la société civile qui, comme tel, ne doit pas nécessairement répondre aux mêmes critères que ceux appliqués à la coopération d'Etat à Etat.

3. Réponse aux questions d'évaluation

3.1 Couverture des questions d'évaluation

Afin de couvrir les différents aspects de la stratégie de la Commission en Bolivie, l'évaluation se structure autour de 10 questions d'évaluation (QE). Celles-ci ont été élaborées à partir de l'analyse de la logique d'intervention de la CE et des documents de programmation communautaire (Cf. Section 2.3).

Les 10 QE couvrent les 5 critères du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE : la pertinence de la coopération de la CE en Bolivie par rapport aux besoins et priorités du pays, et par rapport aux orientations générales de la coopération de la CE sur la période (QE 1) ; son efficacité, son impact, et sa durabilité (QE de 2 à 7) ; ainsi que son efficacité (QE 8). Deux questions d'évaluations abordent également les « 3Cs » (Cohérence, Coordination et Complémentarité) (QE 10) et les priorités transversales (environnement, genre, bonne gouvernance et décentralisation) (QE 9).

L'objet de ce chapitre est de présenter la réponse fournie par l'équipe d'évaluation aux 10 QE. Celle-ci s'appuie sur la validation/invalidation des critères de jugement associés à chaque question réalisée sur la base des informations collectées pour les indicateurs afférents à ces critères. Les détails de cette analyse sont reportés à l'annexe 9 (Matrice d'information). Pour des raisons de clarté, les réponses aux QE sont structurées par question d'évaluation et critères de jugement associés. Un tableau, en début de chaque question, reprend la QE, sa justification et son champ, les principales interventions financées dans le secteur dans le cas des questions d'efficacité, ainsi que la synthèse de la réponse (encadrés grisés).

Les différentes QE n'ont pas le même poids. Ainsi, en ce qui concerne les critères d'efficacité, d'impact et de durabilité, les QE 5, QE 6 et QE 7 représentent moins d'enjeux stratégiques et financiers, et les domaines ou secteurs d'intervention principaux sont couverts par les QE 2, QE 3 et QE 4. La QE 8 d'efficacité traite des modalités d'intervention, point fondamental tant dans la coopération passée que présente de la CE. Enfin, la QE 10 sur les « 3Cs » traite l'un des enjeux de l'avenir, présent dans l'agenda de toutes les coopérations depuis la déclaration de Paris en 2005.

3.2 Réponses aux questions d'évaluation

3.2.1 QE 1 : Pertinence de la stratégie

<p>Dans quelle mesure la stratégie de la Commission européenne répond-elle (i) aux nécessités et priorités des populations locales et/ou aux objectifs des autorités boliviennes (ii) aux orientations générales de la coopération de la CE sur la période?</p>
<p>Justification et champ de la QE 1</p>
<p>Les stratégies de coopération doivent être élaborées sur la base d'une identification précise des besoins du pays et des politiques du gouvernement. Cette identification doit guider le choix de la répartition géographique et sectorielle des interventions ainsi que le choix des bénéficiaires.</p> <p>L'inscription de l'aide européenne dans les politiques nationales et les choix locaux est importante : l'appropriation de l'aide par les bénéficiaires, et en premier lieu par le GdB, est une condition d'efficacité et de durabilité.</p> <p>Par ailleurs la CE développe des stratégies et des politiques aux niveaux régional (Amérique latine) et sous-régional (Communauté andine) et il est intéressant de voir comment s'articule le niveau national avec les niveaux supérieurs.</p>
<p>Synthèse</p>
<p>Les principales idées qui ressortent de l'analyse de la pertinence de la stratégie de la CE, sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Entre 1996 et 2006, les stratégies et la mise en œuvre des interventions de la CE ont été pertinentes : elles ont bien répondu aux priorités définies par les GdB et surtout à la EBRP (Stratégie bolivienne de réduction de la pauvreté) qui a été le paradigme incontournable de la coopération internationale de 2001 à 2004. ▪ Etant donné le degré de généralité de la EBRP il n'est toutefois pas difficile de respecter ce cadre qui est peu contraignant pour les bailleurs. ▪ La plupart des projets « classiques »⁵⁴ présentent peu d'enjeux stratégiques et donc la pertinence par rapport à la politique du GdB se limite à un certain nombre de choix stratégiques comme la concentration des interventions dans les zones de plus grande pauvreté. ▪ Le passage progressif à une aide plus programmatique et sectorielle et sous forme d'appui budgétaire a mieux correspondu aux priorités des autorités nationales qu'une simple adaptation des OPIN et du CSP aux secteurs priorisés par les GdB du moment. La question de la pertinence s'adresse au moins autant à la question « comment faire ? » qu'à la question « que faire ? ». ▪ Les interventions de la CE au niveau national sont cohérentes avec les stratégies de la CE aux niveaux sous régional et régional.

⁵⁴ En opposition aux approches plus programmatiques et à l'appui budgétaire.

Cohérence des objectifs, de la programmation et de la formulation des interventions avant et après 2002 avec les besoins de la population et les priorités de la Bolivie (CJ 1.1)

On considère que les deux documents officiels boliviens de la période d'analyse, à savoir le « Plan Operativo de Acción 1997-2002 » et la « Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza » (EBRP) de 2001 reflètent non seulement le point de vue du gouvernement, mais aussi les besoins du pays. En effet, au moins le premier de ces deux documents a été élaboré sur la base de concertations nationales avec les partis politiques d'opposition, les municipalités et préfectures, mais aussi les institutions représentatives de la société civile (syndicats, églises, ONG, etc.) (Cf. Section 1.2.2).

A partir de 2001, l'initiative HIPC et le processus de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (PRS ou Poverty Reduction Strategy), issus d'accords multilatéraux, deviennent le cadre de référence pour les actions de l'ensemble des bailleurs. Le PRSP/EBRP (Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza) est le paradigme incontournable de la coopération internationale.

Dans la pratique le processus PRS n'a pas résisté à l'instabilité socio-politique du pays, en particulier depuis 2003. A partir de 2003 avec les gouvernements de Mesa puis de Rodriguez, la EBRP en tant que telle n'est plus mentionnée comme référence et est officiellement abandonnée par le gouvernement de Morales en 2006. Elle n'est donc plus la référence de l'ensemble des bailleurs qui ont soutenu et financé l'élaboration de ses différentes versions et elle n'a plus la fonction d'assurer une certaine cohérence à l'ensemble de l'aide internationale. Néanmoins beaucoup des politiques insérées dans la EBRP restent en vigueur, et tant le gouvernement que les bailleurs continuent à les supporter.

La EBRP s'étant en partie construite à partir de consultations de la société civile entre 2000 et 2004, elle a fait l'objet de débats pour établir si elle reflétait bien les nécessités et priorités des populations locales et surtout des plus pauvres d'entre elles. Comme l'on fait remarquer les évaluations du processus, les mécanismes de consultation mis en place ont davantage recueilli des listes de besoins plutôt que des priorités pouvant se traduire en actions concrètes et cohérentes entre elles. Elle peut donc difficilement constituer une planification du développement.

La CE était, comme les autres, engagée dans le processus PRS : l'OPIN de 2001 et le CSP de 2002 mentionnent ainsi la EBRP comme cadre général de leurs interventions. C'est ainsi que le CSP répond à quatre objectifs de la EBRP :

- Renforcer la participation et l'intégration sociale.
- Accroître les capacités productives des pauvres.
- Réduire la vulnérabilité aux risques.
- Augmenter l'emploi et les opportunités de revenus.

Il n'est toutefois pas difficile de respecter ce cadre : la EBRP, comme l'ont montré plusieurs évaluations qui lui sont consacrées, est si générale et si large que presque tous les programmes soutenus par la coopération internationale pourraient y trouver leur place. La

EBRP se situe aussi dans la continuité des plans antérieurs comme le « Plan Operativo de Acción 1997-2002 ».

Dans la plupart des projets « classiques » le dialogue politique est réduit. En effet, les enjeux stratégiques sont faibles et la question de l'adéquation entre la politique du GdB et les interventions n'a pas beaucoup d'implications pratiques du moment que certains choix stratégiques sont respectés, comme la concentration des interventions dans les zones de plus grande pauvreté, ou le respect des politiques sectorielles ou de la structure décentralisée de l'Etat et de ses institutions.

Dans ce contexte, la coopération de la CE, quant à elle, est en bonne partie dirigée vers les pauvres. Près de la moitié des financements de la CE en Bolivie entre 1996 et 2006 visent les segments les plus pauvres de la population, soit par une sélection directe des municipalités les plus exposées à l'insécurité alimentaire (programme PASA), soit par la couverture de projets situés dans les régions les plus pauvres du pays (APEMIN, PRODEVAT, Mizque y Tiraque, PROQUIPO, PAC La Paz, Oruro et Potosí).

Finalement, le changement dans les modalités d'intervention de la CE (Cf. QE8), c'est-à-dire un passage progressif à une aide plus programmatique et sectorielle et sous forme d'appui budgétaire, a signifié une plus grande pertinence de la coopération de la CE par rapport aux besoins exprimés par le GdB.

Cohérence des objectifs, de la programmation et de la formulation des interventions avant et après 2002 avec les objectifs globaux et régionaux de la CE (CJ 1.2)

Au niveau sous-régional (Communauté Andine), la CE cherche systématiquement à appuyer un processus d'intégration entre les pays et, lors du sommet de Vienne en avril 2006, elle accepte d'entamer une négociation avec la CAN en vue d'arriver à un Accord d'Association. Un tel accord est actuellement dans sa phase de négociation entre l'UE et le MERCOSUR qui est l'autre groupe régional auquel la Bolivie est associée. On comprend dès lors l'importance de l'articulation entre les stratégies nationales et sous régionales de la CE dans le cas de la Bolivie.

Les cinq objectifs de la coopération de la CE en Bolivie, qui coïncident avec les objectifs régionaux et sous-régionaux de la CE, sont les suivants :

- L'intégration régionale est l'un des axes constants des actions de la CE en Bolivie.
- La coopération économique est, depuis 2001 et dans les textes, plutôt axée sur les relations bilatérales Bolivie-UE, mais dans les faits elle promeut surtout les exportations vers les pays voisins.
- L'environnement est une priorité tout d'abord en tant qu'objectif en soi et, depuis 2001, en tant que thème transversal.
- Le développement alternatif promu par la CE en Bolivie prend place au sein de l'objectif de lutte contre les drogues au niveau de la CAN (dialogue spécial sur les drogues, signé en 1995). La CE est l'un des rares donateurs à montrer un intérêt spécifique aussi bien pour l'intégration régionale que pour le développement alternatif.

- La lutte contre la pauvreté et en faveur de la cohésion sociale (l'initiative sociale à l'échelle régionale) est l'objectif ultime de la coopération de la CE en Bolivie depuis 1994.

Il existe bien une articulation entre les niveaux régionaux, sous régionaux et nationaux de la coopération de la CE, du moins au niveau de la formulation des stratégies. La « coopération économique » insiste sur les relations économiques entre la Bolivie et ses voisins, et l'« intégration régionale » sur les liens physiques tels que les communications ou les bassins versants internationaux. En théorie, ils permettent d'intégrer les dimensions régionale et nationale de la coopération de la CE. Le choix de secteurs d'intervention comme les communications (route Sta Cruz – Puerto Suarez) ou le développement alternatif se doivent au moins autant aux priorités régionales de la CE qu'aux priorités nationales de la Bolivie : le choix ne se fait pas seulement en fonction des plans nationaux de développement.

3.2.2 QE 2 : Accès aux services sociaux de base

Dans quelle mesure la concentration des interventions de la Commission européenne dans le domaine de l'eau et l'assainissement a-t-elle permis d'améliorer l'accès à ces services ?
Justification et champ de la QE 2
<p>Dans le PRSP bolivien (EBRP), les trois secteurs sociaux ayant un impact direct sur la pauvreté sont : la santé, l'éducation, l'eau potable et assainissement. Dans le CSP 2002-2006, la CE décide d'abandonner les secteurs éducation et santé (en fait elle ne les abandonne pas complètement) déjà couverts par d'autres bailleurs et de se concentrer exclusivement sur l'eau et l'assainissement par une aide budgétaire sectorielle. Ce changement stratégique cherche à dépasser les défauts de l'approche projet et obéit principalement aux raisons suivantes :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En Bolivie comme ailleurs, l'approche projet dans le secteur de l'eau et assainissement (E&A) souffre d'un manque de durabilité dans le long terme. Les résultats des projets passés sont en général décevants, ils sont peu appropriés par les bénéficiaires, et ne débouchent que rarement sur un dialogue politique utile. 2. Les ressources financières sont dispersées et insuffisantes (PNC), difficilement accessible pour des financements importants ou intégraux. L'offre est atomisée et la coordination est insuffisante. 3. Le niveau méso est faible: prestataires de services souvent inefficients (problèmes institutionnels, réglementaires, administratifs, tarifaires, financiers et techniques) et assistance technique non disponible. 4. Il se présentait une opportunité de soutenir ce qui à l'époque apparaissait comme une politique sectorielle cohérente (création de la FUNDASAP, définition d'une politique financière, coordination entre bailleurs) qui allait améliorer les principales faiblesses du secteur : le manque de durabilité de ses investissements et réalisations. 5. Il était nécessaire de limiter la baisse des investissements dans ce secteur à un moment où un déficit fiscal élevé faisait croire que cette tendance allait se poursuivre. <p>La question d'évaluation comporte deux volets: (i) l'efficacité des interventions, et (ii) la valeur ajoutée de la concentration pour déterminer si la spécialisation dans un secteur d'intervention très</p>

précis permet au bailleur (la CE) et aux acteurs locaux d'accroître, ensemble et de manière significative, leur expertise sectorielle en faveur de la Bolivie. L'intervention en eau et assainissement sera aussi évaluée dans la QE 8 puisque la modalité de l'aide budgétaire pose des problèmes particuliers dans ce secteur. Le deuxième volet (la spécialisation) touche la question de la pertinence (QE 1) et celle des 3Cs (QE 9) puisque la décision a été prise pour des raisons de complémentarité et en coordination avec d'autres bailleurs. De même, l'efficacité de l'intervention dépendra en partie de la coordination avec d'autres bailleurs au niveau du financement et de l'influence conjointe sur la politique sectorielle.

Principales interventions

Ce secteur commence en 1998 avec un seul projet, le PRAS Beni, suivi en 2001 par deux autres projets similaires, au Pando et à Santa Cruz. A partir de 2002, ces projets sont complétés par le PROHISABA dans les départements de Tarija et Potosi, qui est un programme présentant en outre des objectifs de formation médicale et paramédicale, ainsi que d'amélioration du fonctionnement des services publics de santé. Enfin, à partir de 2004, se met en route une importante aide budgétaire au secteur de l'eau potable et assainissement (PASAAS) qui à elle seule implique une contribution totale de la CE de plus de 50 millions € en quatre ans.

Synthèse

L'efficacité des interventions en matière d'eau et assainissement (E&A) est limitée parce que, à l'instar des investissements financés par d'autres bailleurs présents dans le secteur et malgré les objectifs fixés, les moyens déployés et les efforts consentis, certaines réalisations s'avèrent pauvres en qualité et surtout parce que les structures institutionnelles et de gestion demeurent inadéquates. Ces deux facteurs font qu'en bout de compte, les interventions ont généré des résultats en deçà des attentes en termes d'amélioration de la qualité des eaux distribuées et de traitement des eaux usées. Toutefois les interventions en eau ont permis principalement de réhabiliter et d'étendre des structures existantes. En matière d'assainissement, toutes les interventions ont créé les conditions et/ou permis d'accroître les taux de couverture de manière significative.

Non seulement les effets demeurent mitigés, mais **leur durabilité** pose également question, en raison principalement de deux facteurs :

- le faible niveau d'appropriation par les bénéficiaires. Celui-ci est dû à leur faible implication au niveau de la formulation des projets et à leur rôle subordonné dans les décisions qui entourent la mise en œuvre.
- le fait que le démarrage des investissements en infrastructure n'a pas été conditionné à la définition **préalable** des cadres institutionnels, réglementaires et tarifaire. Or, en Bolivie, les structures de gestion des systèmes sont faibles et la tarification (au moins dans les zones rurales et dans les villes moyennes ou petites) ne permet pas le recouvrement des frais d'opérations courantes, d'entretien et, à fortiori, d'amortissement des infrastructures.

En conséquence, **les impacts** sont restés peu significatifs. Ceci en raison des limites susmentionnées en termes d'efficacité et durabilité mais aussi pour des raisons exogènes aux interventions. La Bolivie est confrontée à d'importants besoins en termes d'eau et d'assainissement : d'une part, parce que le taux de couverture était et demeure faible à cause d'une importante diminution de l'investissement public dans le secteur ; d'autre part en raison de la croissance démographique, et enfin parce que la mauvaise qualité et le manque d'entretien de beaucoup d'installations font qu'elles doivent rapidement être remplacées. En ce sens la concentration sur ce secteur répond bien à un besoin important (**pertinence élevée**).

Par rapport aux « 3Cs » on notera que la CE fournit d'importants efforts visant à améliorer coordination et complémentarité. En effet, grâce à sa stratégie de priorités sectorielles, la CE occupe au sein de la communauté des bailleurs une position de leadership financier et s'illustre par

son rôle d'animateur du groupe sectoriel entre les bailleurs et le GdB (Mesa Sectorial). La CE est également l'initiateur et l'unique bailleur engagé dans un appui budgétaire sectoriel en E&A (le PASAAS). Ses interventions s'inscrivent dans le même cadre méthodologique de participation que celles des autres bailleurs du secteur (DESCOM ou stratégie sociale de « desarrollo comunitario »). Or, dans les faits, la méthode peine à mobiliser les populations bénéficiaires en vue de résoudre leurs problèmes d'E&A. Malgré le rôle important de la CE, la coordination entre bailleurs et la complémentarité de leurs interventions demeurent des défis importants.

Résultats des interventions de la CE dans le domaine de l'eau et assainissement sur l'offre de ces services au bénéfice des populations pauvres (CJ 2.1)⁵⁵

Les interventions de la CE visant l'accès à l'eau potable ont concerné approximativement 410.000 personnes depuis 1998, soit environ 18% de la population qui n'a pas accès à l'eau potable (Cf. Tableau 3). Ces interventions sont majoritairement des réhabilitations et des extensions de systèmes existants⁵⁶. Cette décision fut courageuse et utile dans la mesure où la plupart des bailleurs préfère financer de nouvelles installations plutôt que de reconstruire ou améliorer des systèmes obsolètes ou en mauvais état puisque ces financements n'ont qu'un impact limité sur les taux de couverture en E&A. La nécessité des réhabilitations se doit à la mauvaise qualité des équipements construits et/ou au manque d'entretien, et n'est en aucune manière spécifique aux financements de la CE.

En matière d'assainissement, les interventions de la CE ont concerné approximativement 300.000 personnes depuis 1998 (6% de la population qui n'a pas accès à l'assainissement). Ces interventions se sont concentrées sur la création de nouvelles infrastructures (égouts et stations de traitement) et moins sur la réhabilitation des infrastructures existantes. Les interventions des PRAS Santa Cruz et PRAS PANDO ont permis d'accroître significativement le taux de couverture en matière d'égouttage et de traitement des eaux usées : à Santa Cruz comme à Cobija, des systèmes d'égout et de traitement des eaux usées ont été construits pour la première fois. Aujourd'hui, à Santa Cruz, tous les bénéficiaires ont la possibilité de se connecter à ces infrastructures alors qu'antérieurement 78% d'entre eux déchargeaient leurs eaux usées dans des fosses sceptiques, les 22% restant ne disposant même pas de système de traitement. Cette question n'est paradoxalement évoquée que de manière partielle dans l'analyse des résultats présentée dans le rapport final d'activité du PRAS BENI.

⁵⁵ Les réponses aux questions d'évaluation concernent tous les projets et programmes : les PRAS Beni, Pando et Santa Cruz ; le PROHISABA-Tarija ainsi que toutes les actions (création de systèmes d'E&A) en cours d'exécution dans le cadre de l'appui budgétaire sectoriel, le PASAAS (quoique ses objectifs et modalités d'intervention soient très différents et concernent essentiellement les niveaux méso et macro). Une liste complète des interventions analysées par la mission d'évaluation se trouve dans l'annexe 9 QE2. Elle montre que la mission a tenu compte de la presque totalité des interventions en E&A.

⁵⁶ Voir information complète en annexe 9 QE2. Dans la plupart des réhabilitations (PRAS Pando et Sta Cruz...) les investissements permettent d'étendre la couverture « potentielle » d'accès à l'eau : de 26.000 à 50.000 bénéficiaires pour le PRAS Pando, de 95.000 à 130.000 à Sta Cruz.

Les interventions de la CE ont participé significativement au taux de création de nouvelles infrastructures. Néanmoins, leur impact quantitatif sur les services d'assainissement est restreint comparé aux besoins actuels (faible taux de couverture) et futurs (croissance démographique) puisque le taux de croissance des principales villes de Bolivie est supérieur à la croissance des services d'assainissement.

Le tableau ci-dessous synthétise les annonces de résultats obtenus (dans les PRAS) ou attendus (PROHISABA et PASAAS) par les différentes interventions de la CE.

Tableau 8 - Nombre de bénéficiaires des interventions de la CE de 1998 à 2006

Nom Projets	N° de bénéficiaires – Total	N° de bénéficiaires – Eau	N° de bénéficiaires - Assainissement
PRAS BENI	56.244	56.244	37.087
PRAS Sta Cruz	95.000	95.000	95.000
PRAS Pando	25.000 (?)	25.000	5.740
PROHISABA	69.630	51.950	17.680
PASAAS ⁵⁷	208.762	184.002	132.792
Total	454.636	412.196	288.299

Sources : Rapports d'activités des différentes interventions. La colonne du total des bénéficiaires n'est pas nécessairement égale à la somme des colonnes « eau » et « assainissement » puisque certains projets ont construit des systèmes d'assainissement pour les mêmes personnes bénéficiaires d'un projet d'eau.

En ce qui concerne le déséquilibre entre espaces urbains et espaces ruraux, 71% des bénéficiaires des interventions de la CE vivent en zones urbaines contre 29% en zones rurales. Ce constat tient majoritairement au fait du choix préférentiel des zones urbaines par le PASAAS ainsi que par PRAS Santa Cruz. Cette préférence pour les zones urbaines est également illustrée par le PRAS PANDO où, tel que prévu dont la convention de financement, les moyens financiers ont été concentrés sur la ville de Cobija au détriment des systèmes ruraux envisagés⁵⁸.

Tableau 9 - Nombre de bénéficiaires ruraux et urbains des interventions en eau et assainissement de la CE de 1998 à 2006

Projets	N° de bénéficiaires total	N° de bénéficiaires ruraux	N° de bénéficiaires urbains / périurbains
PRAS BENI	56.244	43.367	12.877
PRAS Santa Cruz	95.000		95.000
PRAS Pando	25.000		25.000
PROHISABA	69.630	69.630	
PASAAS ⁵⁹	208.762	18.709	190.053
Total	454.636	131.706	322.930

⁵⁷ Certaines actions du PASAAS sont cofinancées par d'autres bailleurs (eg. KFW, BID) et par un projet de l'UE elle-même (PROHISABA). Le nombre de bénéficiaires comptabilisés ici représente le total des bénéficiaires des projets, tous bailleurs confondus.

⁵⁸ Les investissements en assainissement ne sont justifiés qu'à partir d'une certaine taille d'agglomération et densité de population. Rappelons que la Bolivie a la densité de population la plus faible d'Amérique Latine (moins de 10 habitants par km²).

⁵⁹ Certains projets du PASAAS sont cofinancés par d'autres bailleurs (eg. KFW, BID). Néanmoins, le nombre de bénéficiaires comptabilisés ici représente le total des bénéficiaires des projets, tous bailleurs confondus.

Impact des interventions de la CE sur la qualité de l'offre d'eau potable et d'assainissement (CJ 2.2)

La qualité de l'eau distribuée représente un enjeu majeur d'hygiène et de santé publique. Si tous les programmes financés par la CE comportent la construction d'équipements requis pour le traitement et/ou la filtration lente des eaux destinées à la consommation, il faut néanmoins constater que, dans les faits, la qualité des eaux distribuées laisse souvent à désirer. Cette situation est assez commune en Bolivie puisque seul 74% de la population connectée à des systèmes d'approvisionnement en eau reçoit de l'eau traitée. L'origine de ces déficiences relève à la fois de la qualité des équipements fournis et des structures de gestion des EPSAs (Entidad Prestadora de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario). D'une part, la conception et la construction des infrastructures présentent parfois des lacunes qui mettent les installations hors-service (faible qualité des matériaux utilisés, dosages inadéquats, niveaux de pression inadéquats, etc.). D'autre part, la mauvaise qualité de l'eau est également due à une gestion déficiente : absence de système de contrôle et de traitement des eaux, manque de moyens financiers pour acquérir les produits nécessaires à ces traitements.

En matière d'assainissement, les actions financées par la CE prévoient généralement des systèmes d'évacuation des eaux usées : en milieu rural et/ou d'habitat dispersé, il s'agit généralement d'une évacuation sur courte distance et dans le sol; ailleurs, ce sont de véritables systèmes d'égouts modernes (e.g. Santa Cruz, Cobija, département de Potosi). Le traitement des eaux usées n'est par contre pas toujours prévu (e.g. systèmes ruraux de petite dimension dans les PRAS BENI, PROHISABA et PASAAS). D'autre part, la question du traitement des eaux usées pose parfois de sérieux problèmes en raison d'une conception technique coûteuse (e.g. système aérobie à Cobija qui nécessite des coûts de pompage élevés) et/ou l'absence de cadre réglementaire et tarifaire permettant de financer le fonctionnement du système d'assainissement (e.g. Santa Cruz).

La préoccupation de la qualité est un élément central dans la conception et l'exécution des projets d'E&A. Malheureusement, de nombreux éléments mettent en doute la satisfaction des usagers.

Un seul des six systèmes, pour habitat concentré ou semi concentré, existant à la fermeture du PRAS BENI (septembre 2002) fonctionne sans aucun problème relevé. Au sein des cinq autres systèmes des dysfonctionnements des infrastructures et des services ont été rapportés, au titre desquels peuvent être citées la discontinuité de l'approvisionnement et des infections dues à la salmonellose. Les usagers du PROHISABA rapportent en outre des excès de pression et de l'eau sale, mal filtrée et non-chlorée. Les solutions apportées pour améliorer cette satisfaction sont souvent inadaptées ou ne prennent pas en compte la durabilité institutionnelle⁶⁰ des interventions.

⁶⁰ C'est-à-dire la durabilité des effets, garantis par une prise en charge adéquate du point de vue institutionnel.

Durabilité des interventions de la CE dans le domaine de l'eau et assainissement (CJ 2.3)

De nombreux facteurs président à la durabilité des effets des interventions de la CE : la mise en place de capacités institutionnelles pérennes, la viabilité financière des systèmes et la préservation quantitative et qualitative de la ressource hydrique, l'appropriation des interventions par les usagers et leurs autorités.

Au niveau **institutionnel**, chaque communauté, commune ou ville bénéficiaire d'un système d'E&A possède une organisation (EPSA) responsable de la gestion de ce système. Ces EPSAs peuvent prendre des formes juridiques diverses : coopératives, associations d'usagers, entreprises privées, communales et/ou municipales, dépendances municipales, comités de voisins, comités communautaires (CAPYS), vendeurs d'eau, etc. Si le Vice ministre d'E&A (VMSB) préconise l'utilisation d'une méthodologie commune, pleinement adoptée par la CE et dite de développement communautaire (DESCOM), chaque EPSA définit, dans ce cadre, ses propres règlements et tarifs. Il existe également un organisme public officiel qui exerce un mandat de contrôle et de certification de la qualité des systèmes d'E&A, de création et suivi des règlements et de la fixation et contrôle des tarifs : la SISAB (Superintendencia de Saneamiento Basico). Néanmoins la SISAB est confrontée à un problème structurel de manque de moyens qui réduit la portée de son action et fragilise l'exercice de sa mission. En outre, sur les centaines d'EPSAS's existantes, seule une trentaine d'entre elles sont officiellement enregistrées auprès de la SISAB : les autres EPSAs opèrent dans un cadre informel et non contrôlé et dans la majorité des cas pratiquent une tarification en-deçà des taux de recouvrement des coûts assurant la qualité et la durabilité de leurs infrastructures et services.

Comme signalé ci-dessus, les interventions de la CE comportent toutes une composante de renforcement des capacités institutionnelles, techniques et de gestion des EPSAs. Cette composante est souvent importante tant en termes budgétaires qu'en temps investi par les UGP. Les résultats de ces efforts sont néanmoins limités. En cause, les investissements de la CE s'encadrent dans une logique d'offre, où les besoins et capacités des bénéficiaires sont peu pris en compte et où les conditions pour assurer leur durabilité sont rarement définies et adoptées au préalable. La participation marginale des demandeurs-bénéficiaires à la formulation des projets pose un problème d'appropriation des interventions par les bénéficiaires. Une fois remises aux décideurs (municipalités, préfectures, VSB), les initiatives et requêtes de projets présentées par les bénéficiaires potentiels leur échappent : tous les aspects de la formulation des projets sont assumés par les autorités publiques et les techniciens (« professionnelles ») qu'elles engagent pour établir les études nécessaires à la construction des systèmes. En outre, au niveau des réalisations, le rôle des bénéficiaires prend des formes diverses mais rarement décisionnelles: contribution financière, contribution en main d'œuvre non qualifiée, ou contribution en matériaux de construction locaux. L'utilisation de la méthode de développement communautaire DESCOM, prôné par le GdB, se veut un palliatif à ce problème⁶¹. Si elle favorise la participation des

⁶¹ Le secteur de l'E&A est le seul, en Bolivie, où les investissements sont sujets à un système de participation de la population afin d'améliorer l'entretien des installations et donc leur durée. Toutefois ceci ne veut pas dire que ce système soit efficace !

bénéficiaires aux processus, cette méthode se base néanmoins sur une approche dirigiste et bureaucratique, laissant peu d'initiatives et de pouvoir aux communautés bénéficiaires.

Au niveau **économique**, les prix établis par les EPSAs ne prennent que rarement en compte les coûts d'amortissement et les besoins de financement de la croissance du réseau. Ils ne sont même pas toujours suffisants pour couvrir les frais d'opérations courantes et d'entretien des infrastructures. Ce constat explique la part importante des investissements de la CE attribuée à la réhabilitation des systèmes d'eau plutôt qu'à la création de nouveaux systèmes. D'autre part, les investissements de la CE en infrastructures sont généralement réalisés sans que les autorités locales et/ou EPSAs aient approuvé – **au préalable** - les aspects institutionnels, juridiques, réglementaires, commerciaux et tarifaires qui doivent encadrer leurs réalisations, utilisation et gestion. Ces aspects sont généralement élaborés et négociés concomitamment à la construction des infrastructures et il arrive qu'ils ne soient ni définis ni approuvés, de manière durable, alors que ces dernières sont inaugurées⁶².

Enfin, la pollution des eaux de surface et des nappes phréatiques pose un problème **environnemental**, surtout à cause des rejets miniers. Sauf à niveau local et circonscrit, l'épuisement des réserves d'eau douce n'est pas un problème reconnu. Néanmoins, le contexte de surexploitation locale et de réchauffement climatique global représente aujourd'hui une menace réelle pour l'approvisionnement de certains grands centres urbains. La création du nouveau Ministère de l'Eau est, en principe, un pas significatif dans la mise en place d'une gestion intégrée des ressources hydriques. Les interventions de la CE prennent en compte la préoccupation de la pollution des eaux. Ainsi, les PRAS Santa Cruz et PRAS PANDO financent la création de systèmes d'égout et d'épuration. Il en est de même pour certains projets du PASAAS tel que celui de Quillacollo. La nouvelle priorité donnée à la gestion des bassins versant, dans le CSP 2007 – 2013, témoigne de la volonté d'adopter dorénavant une approche intégrée qui inclut nécessairement la préservation de la ressource hydrique.

Valeur ajoutée de la politique de spécialisation de la CE dans le secteur de l'assainissement et de l'eau potable (CJ 2.4)

Les investissements publics en matière d'E&A entre 1998 et 2006 se sont élevés à approximativement 540 millions d'€, dont 73 % proviennent de la coopération internationale tous bailleurs confondus. La CE, quant à elle, participe pour 13% de ce montant avec 72,2 millions d'€ déboursés sur la période considérée. Toutefois, de 2003 à 2006, la CE a financé près d'un tiers de l'investissement public dans le secteur. Si on exclut les prêts, la CE est le plus gros bailleur de fonds dans le secteur E&A en Bolivie. On remarque qu'après 2000, les investissements ont fortement diminué malgré l'augmentation des interventions de la CE. L'explication de ce constat est présentée en annexe 9 QE2.

⁶² Voir par exemple PRAS Pando et PRAS Sta Cruz.

Tableau 10 - Investissement dans le secteur de l'Eau et Assainissement

Année	Investissement Public (EUR millions) ⁶³	Déboursements CE (EUR millions) ⁶⁴
1998	74,9	0
1999	95,3	1,9
2000	96,0	3,0
2001	87,4	1,4
2002	47,5	1,6
2003	28,8	21,7
2004	48,7	17,6
2005	37,0	12,5
2006	22,9	14,5
Total	538,5	72,2

Source : Délégation de la CE à La Paz.

Informe de la Mision de Pre-Programacion de la Estrategia Pais de Asistencia Bolivia, 2007-13, Mai 2005, Annexe 7, p.4.

Le support de la CE au secteur de l'E&A procède d'une stratégie de spécialisation sectorielle : 25% des montants déboursés entre 1996 et 2006 concernent ce secteur (Cf. Tableau 9 et annexe 9).

Outre son importance financière, la CE a également une position stratégique reconnue au sein de la communauté des bailleurs actifs dans le secteur qui est illustrée par son rôle d'animateur du forum sectoriel inter-bailleur présidé par le Vice Ministère de l'Eau et de l'Assainissement (Mesa Sectorial). Ce rôle est renforcé par la qualité des liens personnels et professionnels entre les membres de la Délégation et du Vice-Ministère. Le niveau de confiance et de collaboration atteint avec le GdB se nourrit essentiellement du fait que la CE est l'initiateur et l'unique bailleur engagé dans un appui budgétaire sectoriel en E&A (le PASAAS).

Les interventions de la CE s'inscrivent dans le même cadre méthodologique que celles des autres bailleurs, et ce, en particulier, en ce qui concerne les interactions entre programmes et populations bénéficiaires. Ce cadre se base, entre autres, sur la méthode de développement communautaire (DESCOM) qui a été mise au point et est utilisée par le VSB pour toutes les interventions du secteur E&A. Ces méthodes et processus constituent une grande avancée puisqu'ils instaurent le principe d'une participation étroite entre autorités et populations bénéficiaires. Toutefois, dans les faits, le DESCOM peine à mobiliser les populations bénéficiaires en vue de résoudre, de manière durable, leur problème d'E&A⁶⁵.

⁶³ Calculé sur base d'une conversion USD/EUR dont le taux de change est celui de la moyenne mensuelle du mois de Juin de l'année considérée (Source : Evaluation conjointe du secteur E&A, Rapport final, Novembre 2006, p.10 + site web www.x-rates.com).

⁶⁴ Calculé sur base des montants déboursés.

⁶⁵ Les raisons sont les suivantes : remplacement des organisations porteuses de leur projet par une structure – les CIPA's – prévue par la méthode ; participation « subordonnée » des bénéficiaires par rapport aux personnels DESCOM ; présentation de « solutions complètes » au lieu d'un « cadre » permettant la créativité et la liberté de

Aussi, malgré son rôle et son engagement dans le secteur, la valeur ajoutée de la CE n'est pas claire, mais tiendrait davantage à la modalité d'intervention (appui budgétaire) qu'à une expertise technique ou méthodologique. Le CSP 2007 – 2013 n'envisage plus l'E&A comme secteur focal. Il retient par contre la gestion des bassins versant comme un des trois secteurs prioritaires de la coopération avec la Bolivie. Ce choix est en concordance avec la décision du gouvernement de créer un Ministère de l'Eau et donc de privilégier une gestion intégrée des ressources hydriques. Une telle gestion ne peut se concevoir en faisant abstraction des questions d'eau potable et d'assainissement. Ceci maintient donc une porte ouverte pour des actions dans ce secteur et une cohérence des choix de la CE.

3.2.3 QE 3 : Développement alternatif

Dans quelle mesure les interventions de la Commission européenne dans le domaine du développement alternatif ont-elles contribué à l'amélioration du niveau de vie des populations dans les zones de production de coca et freiné l'émigration des zones d'expulsion de la main d'œuvre ?

Justification et champ de la QE 3

Au début des années 90, le Chapare était, en Amérique Latine, une importante zone de production de coca pour sa transformation en cocaïne, et un constant sujet de préoccupation pour les Etats-Unis et la communauté internationale en général. A partir de 1987, ce problème a été tout d'abord traité par un mélange de répression et de recherche et diffusion systématiques de cultures alternatives à la coca (d'où le nom de « développement alternatif »). La CE reprend et adapte une stratégie qui repose sur deux volets : (i) dans les zones de production de coca, l'amélioration de l'accès aux services de base et aux titres de propriété foncière devrait augmenter le sentiment de citoyenneté et décourager dans le long terme la production de coca ; (ii) dans les zones d'exportation de main d'œuvre vers le Chapare, des investissements en services de base et projets productifs devraient freiner les migrations temporaires pour la cueillette de la coca et sa transformation en pâte base. Par des interventions basées sur le respect des institutions locales, la participation des bénéficiaires et la non conditionnalité, la CE a gagné un leadership reconnu dans le domaine du développement alternatif. Elle étend maintenant ses interventions aux Yungas (partie nord et tropicale du département de La Paz où les superficies plantées en coca ont augmenté) et les reprend dans le Chapare.

Il apparaît donc opportun d'apprécier les résultats de la stratégie utilisée par la CE.

Principales interventions

Le développement alternatif commence en 1998 avec la mise en route simultanée de trois programmes: PRAEDAC, APEMIN et PRODEVAT. PRAEDAC se situe dans une région de production de coca (le Chapare ou « Tropico de Cochabamba ») et a pour objectif de réduire cette production. APEMIN et PRODEVAT visent à freiner les migrations de main d'œuvre destinées à la production de coca et proviennent dans le premier cas des zones minières de La Paz, Potosi et Oruro, et dans le deuxième cas, des zones d'exportation de main d'œuvre du département de Cochabamba. PRODEVAT se termine en 2004 et n'a pas de suite, tandis que le projet APEMIN

proposition et d'action des bénéficiaires ; une méthode d'auto diagnostic dirigé et ne mettant pas en exergue une ligne de base opérationnelle relative à l'approvisionnement en eau des communautés et de chacun de leurs membres. Enfin – et ce n'est pas un détail - le calendrier de la méthode ne permet pas la définition et l'adoption du cadre institutionnel, réglementaire et tarifaire **comme étape préalable** au démarrage des investissements en infrastructure.

trouve son prolongement dans APEMIN II qui commence en 2004 dans les mêmes régions minières. PRAEDAC se termine début 2006, peu après la mise en route, en 2005, du programme « FONADAL-Yungas » qui vise à reproduire certains des succès de son prédécesseur PRAEDAC mais principalement dans les Yungas (département de La Paz)⁶⁶. Ce programme prendra la forme d'une aide budgétaire sectorielle et consolidera ainsi l'évolution de la coopération de la CE vers ce type d'interventions.

Synthèse

Les interventions de la CE en développement alternatif ont contribué à augmenter le niveau de vie des populations dans les zones de production de coca : l'amélioration des services de santé et d'éducation, l'établissement d'un cadastre rural, l'appui aux budgets municipaux et l'appui général au développement social sans conditionnalité ont amélioré le bien-être, la cohésion sociale, la gouvernabilité et la sécurité dans le Chapare. Toutefois, ces effets ne peuvent pas être attribués à la seule coopération de la CE dont les financements ont représenté moins de 10% du financement de la coopération internationale en développement alternatif dans le Chapare entre 1998 et 2006. D'autre part, et pour les raisons exposées plus bas, il est peu probable que la stratégie de la CE ait eu un impact sur les superficies cultivées de coca, même si cet impact ne devrait être observable que dans le long terme.

Par contre, les actions visant à réduire les migrations temporaires des zones d'exportation de main d'oeuvre vers la production de pâte base ne semblent pas avoir eu ce résultat, même si elles ont constitué des interventions utiles contre la pauvreté.

La stratégie suivie n'a eu que peu d'impact sur la diversification de l'emploi et la durabilité des actions a été très variable, mais en général plutôt faible.

Impact des interventions de la CE en développement alternatif sur l'accès des populations aux services d'éducation et de santé (CJ 3.1)

Dans le Chapare, les services d'éducation et de santé ont augmenté grâce, entre autres, à l'intervention du PRAEDAC. Entre 1998 et 2006 l'augmentation de la population (taux de croissance de plus de 7% par an) et surtout de la population scolaire (qui a triplé sur la période) a été telle que le programme a surtout servi à réduire l'impact négatif de cet accroissement sur la quantité et qualité de ces services. Toutefois, les quelques indicateurs disponibles sur la qualité de l'éducation (le taux de diplômés de l'école secondaire a été multiplié par deux entre 2000 et 2004) indiquent que cette qualité aurait augmenté, mais sans qu'il soit possible de l'attribuer à un seul facteur comme l'intervention du PRAEDAC. Dans le domaine de la santé, les indicateurs existants sur l'évolution de la qualité du service sont mitigés⁶⁷, mais l'intervention de la coopération médicale cubaine à Villa Tunari à partir de mai 2006, rendue possible par l'agrandissement de l'hôpital financé par le PRAEDAC, a amélioré la qualité et la quantité des services de santé de la région.

⁶⁶ Ce programme sera probablement à l'avenir élargi à nouveau au Chapare.

⁶⁷ D'après une enquête réalisée par le PRAEDAC sur échantillon, la proportion des accouchements pratiqués dans des centres de santé aurait fortement augmenté. Par contre des données du Ministère de la Santé indiquent que les épisodes de diarrhée et d'infection respiratoire aiguës chez les enfants de moins de 5 ans ont augmenté de façon presque généralisée dans les 5 districts entre 2001 et 2004.

Impact des interventions de la CE sur la cohésion sociale, la gouvernabilité et la sécurité dans les zones de production de coca (CJ 3.2)

Dans le Chapare, la diminution de la violence et l'augmentation de la sécurité sont associés à une amélioration de la cohésion sociale et de la « citoyenneté »⁶⁸. L'action générale du PRAEDAC en faveur du développement social sans la lier à des conditions de réduction de la production de coca, et en particulier l'établissement de titres de propriété, ont contribué à ce processus même si les résultats de l'établissement du cadastre sont décevants par rapport aux ambitions initiales. Malgré les actions réalisées pour améliorer la gestion des municipalités à partir de 2002 par des formations et de l'assistance technique, il est moins certain que la qualité de cette gestion ait augmenté significativement si l'on en croit des indicateurs comme le taux d'exécution budgétaire⁶⁹, la proportion des ressources propres⁷⁰ ou la participation des citoyens. Ces actions ont été trop brèves alors que les municipalités ont besoin d'appui technique permanent, entre autres, à cause d'une rotation du personnel élevée. Toutefois, l'évaluation d'impact du PRAEDAC a calculé un « indice de gestion municipale » sur la base d'une quinzaine d'indicateurs et conclu à une augmentation de la qualité de cette gestion entre 2002 et 2006. Cette évaluation note toutefois le peu de progrès de la participation populaire et de l'offre de services (impôts, cadastre, état civil, etc.) dans les municipalités. Ces faiblesses seraient compensées par l'amélioration de la gestion financière, de la planification et de la gouvernabilité.

Beaucoup de ces résultats ne sont pas strictement attribuables aux interventions financées par la CE puisque d'autres facteurs, exogènes au programme, ont contribué à l'augmentation de la sécurité, de la cohésion sociale et de la gouvernabilité.

Impact des interventions de la CE dans les zones d'exportation de main d'œuvre sur les migrations temporaires vers les plantations de coca du Chapare (CJ 3.3)

Du point de vue de la pertinence des interventions, on peut faire les remarques suivantes :

- En général, il est peu raisonnable de penser qu'en quelques années (moins de 10 ans) un projet de développement puisse avoir un impact tel sur l'emploi et les revenus dans des régions pauvres de l'Altiplano, que la migration soit moins nécessaire (objectifs hors de portée des moyens mis en œuvre).

⁶⁸ Les cultivateurs de coca du Chapare ont été longtemps criminalisés (« producteurs de drogue »). L'intervention du PRAEDAC qui a pris soin de ne pas lier ses interventions à une réduction des superficies cultivées en coca et qui a cherché à généraliser les titres de propriété, a donc également une valeur symbolique qui a contribué à « légitimer » les paysans du Chapare.

⁶⁹ Dans deux municipalités du Chapare (sur cinq), on a observé des taux d'exécution qui varient entre 76 et 93% dans un cas et entre 30 et 82% dans l'autre, mais sans tendance claire entre 2002 et 2006. Toutefois dans plusieurs cas de faibles taux d'exécution provenaient de fonds extérieurs qui arrivaient soit tard (cas du FONADAL en 2006), soit jamais.

⁷⁰ Cette proportion augmente lentement dans le Chapare, mais ne dépasse pas 6% des ressources totales dans le meilleur des cas, tant dans le Chapare que dans les Yungas.

- De plus, la plupart des ressources (rares) de ces projets sont dirigées vers une amélioration des services sociaux, et seulement dans une moindre mesure, vers la création d'emplois rentables.
- Les migrations temporaires vers la production de coca du Chapare sont déterminées par la demande de la part des producteurs de coca : si la demande est forte et n'est plus satisfaite par une région, elle le sera par une autre.
- L'hypothèse d'une relation entre pauvreté et production de coca est sans doute obsolète : cette relation, probablement vraie à l'époque de la première expansion de la coca dans le Chapare, est beaucoup plus difficile à prouver aujourd'hui, et plus encore dans les Yungas que dans le Chapare.
- Le pouvoir d'attraction du Chapare a augmenté : les investissements de la coopération internationale en ont fait une région relativement privilégiée du point de vue des services publics (routes, eau, électricité, services de santé), dynamique du point de vue économique et ayant connu une forte augmentation du prix de la feuille de coca de 1996 à 2002. Dès lors, il n'est pas étonnant de constater que la croissance de la population continue à être forte, malgré une baisse notoire de la disponibilité de terre.

Du point de vue de l'impact des interventions, on note que les migrations temporaires vers le Chapare ont diminué depuis 2003 à cause de la forte augmentation du prix des minerais et aussi de la diminution des superficies cultivées en coca depuis la fin des années 1990. La présente évaluation n'a pas trouvé d'évidence que les projets APEMIN et PRODEVAT aient contribué à cette diminution des migrations temporaires.

Impact des interventions de la CE en développement alternatif sur la diversification de l'emploi (CJ 3.4)

Ces interventions ont contribué à une diversification de l'emploi, mais de façon marginale et avec une possibilité assez faible de continuité, en partie à cause d'erreurs dans la stratégie de mise en oeuvre des actions (l'appui volontariste du PRAEDAC à des entreprises collectives), ou par la difficulté de développer des alternatives viables à l'activité minière (APEMIN).

Bénéfices des interventions de développement alternatif après la fin du support externe (CJ 3.5)

Dans le cas d'APEMIN, on peut souligner les points suivants :

- APEMIN ne s'inscrit dans aucune politique publique d'appui aux mineurs ou de reconversion économique de la zone. Aucune autre institution dans la région n'offre le type de service (crédit et assistance technique) offert aux mineurs par APEMIN, ce qui peut affecter la durabilité des projets mis en route.
- D'autres facteurs défavorables à la durabilité sont liés à un manque de capacité de gestion, l'abandon de certains projets financés par APEMIN I, le manque d'implication des municipalités dans le projet, et le manque de stratégie de désengagement à moins que le projet ne réussisse à appuyer la création d'une « escuela minera ».

- Les facteurs positifs sont constitués par une bonne acceptation du programme APEMIN par le secteur minier et une forte augmentation du prix des minéraux à partir de 2002 (facteur exogène) qui rend plus rentables les petits projets miniers financés par APEMIN. Les rapports de suivi soulignent également l'usage de technologies appropriées à la région (à la portée des mineurs) et le fait que certains succès (production de quinoa et fabrication d'artisanat) ont démontré qu'il serait possible de développer des activités rentables en dehors du secteur minier.

La durabilité du **PRAEDAC** varie en fonction des composantes du projet :

- En assainissement des terres, les 13.400 familles pour lesquelles PRAEDAC a préparé l'établissement d'un titre de propriété devraient en bénéficier durablement si les institutions publiques jouent leur rôle (en Bolivie, le Président de la République doit signer lui-même chaque titre de propriété nouveau dans les régions de colonisation où la terre appartenait à l'Etat). Par contre, il est peu probable que l'INRA, l'institution chargée d'établir le cadastre rural et unanimement reconnue comme faible, puisse continuer les actions entreprises par PRAEDAC.
- Les résultats de l'appui aux municipalités sont mitigés. Du côté positif :
 - Le PRAEDAC n'a pas été la seule source de financement externe des municipalités du Chapare et celles-ci ont peu souffert, en termes budgétaires, de la fin du programme.
 - La relative stabilité politique des gouvernements municipaux (traditionnellement du MAS) favorise aussi la durabilité des résultats.
 - La forme d'intervention choisie – un appui aux budgets municipaux – augmente l'appropriation de la part des bénéficiaires.
- Du côté négatif, deux éléments réduisent la durabilité des résultats des interventions :
 - L'amélioration de la gestion des municipalités est faible
 - Celles-ci attribuent un budget insuffisant à l'entretien des infrastructures construites.
- Les résultats des actions de développement productif sont les moins durables à cause de la structure de certaines entreprises (entreprises collectives peu viables comme celles de transformation du bois ou de pisciculture), de la faible capacité de gestion, de la faiblesse du marché (écotourisme, lombriculture), des erreurs ponctuelles (marché de fruits de Shinaota) et de l'absence d'une stratégie de désengagement.

S'il n'est pas possible d'évaluer la durabilité du **FONADAL** qui a débuté en 2005, on note toutefois que ce projet s'est en partie construit sur l'expérience passée et vise explicitement à accumuler une expérience utile au pays dans son domaine d'intervention :

- D'une approche projet, il y aura un passage vers un appui sectoriel basé sur le plan national de développement alternatif.
- D'interventions "dirigistes", il y a eu une évolution impliquant davantage les responsabilités des municipalités, donc des actions plus risquées et demandant plus de contrôles ex post et d'appuis institutionnels.

- Les actions s'étendront au niveau "sous-municipal": la société civile représentée par des associations, clubs de mères, syndicats, etc.
- Une production alternative sera davantage dirigée vers les marchés locaux.
- Enfin, il y aura une tentative de construire des ponts entre le développement alternatif et la lutte contre les drogues par le contrôle social de la production de coca.

3.2.4 QE 4 : Sécurité alimentaire

Dans quelle mesure l'appui de la Commission européenne dans le domaine de la sécurité alimentaire a-t-il contribué à la réduction de la vulnérabilité des pauvres aux risques de manquer de nourriture (risques qui proviennent à leur tour des risques climatiques, des risques liés aux maladies et à l'évolution des marchés)?

Justification et champ de la QE 4

La sécurité alimentaire est une des quatre priorités de la EBRP (2001). Cette priorité a été encore renforcée par le récent PND (Plan Nacional de Desarrollo – 2006). La CE a un programme de sécurité alimentaire (PASA - Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria) depuis 1996, qui couvre la totalité de la période d'intervention, et constitue le programme le plus important de la coopération de la CE en Bolivie. Ce programme est composé d'un volet « sectoriel » qui co-finance des institutions nationales (Programa Nacional de Semillas, SINSAAT et FONDESIF⁷¹) et d'un volet « territorial » qui a co-financé plus de 450 projets de développement dans les municipalités pauvres et rurales.

L'évaluation s'attache à analyser les résultats de ce programme en mettant l'accent sur les différentes dimensions de la sécurité alimentaire (disponibilité de nourriture, accès à la nourriture, aspects nutritionnels, stratégies de crise, etc.), et sur la durabilité et l'impact des interventions du PASA.

Principales interventions

Le début de la période est marqué par la clôture des projets PAC dans l'altiplano de Oruro, La Paz et Potosi, puis par des projets comme PROQUIPO, PRODIZAVAT et le projet de développement de Mizque et Tiraque (Cochabamba) qui se terminent entre 1999 et 2001.

A partir de 2002, seul le PASA finance du développement rural si on exclut de ce secteur les différentes interventions de développement alternatif.

Synthèse

Le système de prévention des crises alimentaires a été globalement un échec surtout à cause d'un manque de pertinence, mais aussi d'efficacité et d'efficience.

Les principales idées qui ressortent de l'analyse du PASA sont :

- L'intervention est globalement pertinente par rapport aux priorités affirmées par les GdB successifs mais son volet territorial a toujours été financé exclusivement par la CE et l'intérêt des GdB n'a pas encore débouché sur une politique sectorielle.
- Le PASA est le premier à avoir diffusé une vision intégrée de la sécurité alimentaire, et il permet de cibler précisément ses interventions vers les municipalités les plus pauvres. Dans ce

⁷¹ FONDESIF est un programme d'appui à la micro finance qui vise à étendre la couverture des services financiers privés dans les zones d'intervention du PASA. Ce programme n'entre pas dans le champ de cette évaluation.

sens il a influencé l'approche publique de cette question.

- L'objectif de renforcement de la sécurité alimentaire (efficacité et impact) a été atteint de façon ponctuelle, mais on ne dispose pas d'évidence quantitative permettant de généraliser ce résultat et encore moins de constater une augmentation des revenus et du bien être.
- L'objectif de réduction du niveau de malnutrition n'a pas été atteint de manière générale et est peu pertinent (objectif hors de proportion avec les moyens mis en œuvre), mais l'amélioration de l'infrastructure de transport, là où elle s'est faite, a normalement amélioré l'accès aux aliments.
- Les éléments qui favorisent la durabilité de l'intervention sont les mécanismes de participation aux budgets des municipalités et l'introduction du système de demande qualifiée. Du côté négatif, on note une participation traditionnellement faible des bénéficiaires aux formulations et exécutions des actions, une approche peu systémique et un choix des actions peu fondé sur le critère de durabilité (politisation du programme).
- La continuité institutionnelle du PASA est encouragée, mais non encore garantie, par un système de conditionnalités repris de l'approche budgétaire.

Système de prévention des crises (CJ 4.1)

Un système efficace de prévention des crises n'a pas été mis en place. En effet, le volet Système d'Alerte Précoce (SAP) du SINSAAT s'est révélé peu pertinent dans un pays qui connaît rarement de crises alimentaires graves (la dernière date de 1983) et les bénéfices étaient minimes par rapport aux efforts et aux coûts consentis. Cette situation explique certainement le peu d'appropriation du programme par les autorités nationales. Le SAP a aussi été peu efficace et peu efficient : il a connu de multiples problèmes liés principalement à une stratégie de mise en œuvre inadéquate et à une gestion déficiente. Les méthodes et outils utilisés pour générer de l'information d'alerte précoce étaient faibles. En conséquence l'impact a été réduit (l'analyse et la diffusion de l'information utile pour la prise de décision n'a pas été améliorée) et le système est, aujourd'hui, pratiquement abandonné. Les résultats du SAP en Bolivie ne sont toutefois guère différents de ceux observés dans d'autres pays, et souvent les causes de l'échec sont les mêmes.

Si le système de prévention des crises a été globalement un échec, l'appui du PAM et de la CE au SINSAAT a eu des résultats positifs. SINSAAT est la première entité nationale à avoir appuyé une vision intégrale de la sécurité alimentaire et à avoir établi, sur base d'un diagnostic de la situation d'insécurité alimentaire, une carte de vulnérabilité et une enquête nationale de sécurité alimentaire. La carte de vulnérabilité permet de caractériser la situation de la pauvreté et des divers types de risques de la population au niveau des organisations communautaires et municipales. L'information générée par ces deux outils a servi de base non seulement pour la CE (sélection des zones d'intervention du PASA de degré de vulnérabilité 4 et 5), mais aussi pour le gouvernement (« Plan Nacional de Desarrollo »).

Impact des interventions de la CE sur la sécurité alimentaire (CJ 4.2)

Il est difficile d'établir si la sécurité alimentaire s'est améliorée dans la zone d'intervention du PASA, et le cas échéant, si cette amélioration peut être en partie attribuable à la CE. Le PASA n'a établi qu'en 2005 des lignes de bases pour les actions territoriales qu'il a cofinancées. Avant cette date, il n'existait pas d'indicateur de sécurité alimentaire, ni d'évidences quantitatives d'une diversification des revenus qui est une stratégie traditionnelle, pour les pauvres, de réduire les risques de manquer de nourriture.

Toutefois, les constats de terrain et les entretiens avec les agriculteurs confirment l'accroissement des récoltes et la diversification des productions suite aux interventions du PASA (projets d'irrigation et PNS). Celui-ci a en effet contribué à améliorer de façon ponctuelle la sécurité alimentaire de ces bénéficiaires à travers la réduction de la volatilité des revenus et une réduction du risque. L'existence des infrastructures productives a induit davantage de sécurité chez les agriculteurs, puisqu'à production égale, elle libère du temps de travail sur l'exploitation ce qui permet des occupations et des revenus supplémentaires généralement obtenus grâce à la migration.

Si les interventions du PASA ont généralement atteint leurs résultats immédiats, les objectifs plus globaux tendant vers une amélioration de la productivité et des revenus ne sont pas très encourageants puisqu'il n'a pas été établi de changement au niveau des conditions de vie, des revenus et des migrations. Le manque d'approche systémique fait que les résultats obtenus sont partiels, fragmentés et souvent fragiles.

Impact des interventions de la CE sur le niveau de malnutrition⁷² (CJ 4.3)

D'après l'enquête nationale sur la sécurité alimentaire réalisée par le SinsaAT en 2006, le niveau de malnutrition n'a pas diminué au niveau national ces 10 dernières années⁷³ malgré les efforts du gouvernement, des divers acteurs institutionnels et organismes de coopération internationale. Globalement, le PASA n'est pas en mesure de corriger les problèmes de déséquilibre alimentaire. Lorsqu'une intervention du PASA permet d'augmenter le revenu des bénéficiaires, l'amélioration de leur diète alimentaire et de leur santé n'en découle pas nécessairement.

Toutefois, si l'on considère que le PASA territorial finance en grande partie des infrastructures routières, et qu'environ 60% de l'alimentation des ménages en milieu rural provient du marché, on peut supposer que le PASA contribue d'une manière ou d'une autre à diminuer le niveau de malnutrition en améliorant l'accès aux aliments⁷⁴.

⁷² En Bolivie, la politique de nutrition est sous l'égide du Ministère de la Santé et l'information sur les états nutritionnels et la consommation d'aliment n'est pas intégrée au système d'information sur la sécurité alimentaire.

⁷³ Toutefois, d'après la FAO (2006), la prévalence de la sous-alimentation en Bolivie serait passée de 28% de la population en 1990/92 à 23% en 2000/2003.

⁷⁴ L'amélioration des communications améliore l'accès au marché en réduisant les temps de transport et en permettant de vendre les récoltes sur place. De même le meilleur accès aux soins de santé réduit les conséquences de la malnutrition.

Mais d'après l'évaluation du PASA I, l'évolution d'une vision exclusivement agricole (production d'aliments) vers une réponse plus globale (accès aux aliments) intégrant les autres activités familiales, n'a pas entraîné de changements suffisants au niveau des revenus et de la diète alimentaire, et donc n'aurait pas amélioré significativement les conditions de vie des ménages.

Bénéfices des interventions de sécurité alimentaire après la fin du support externe (CJ 4.4)

La continuation du programme PASA est aujourd'hui incertaine. Au plan institutionnel, l'Administration du PASA – la « Gerencia Nacional » (GN) - est une institution publique bolivienne mais financée exclusivement par la CE. Cette situation hybride et qui ne s'est pas modifiée en 10 ans, n'est guère le signe d'une appropriation institutionnelle du PASA par les gouvernements boliviens successifs.

PASA ne présentait pas de stratégie de désengagement, ni institutionnelle ni budgétaire, jusqu'à la 3^{ème} Convention de Financement du programme. Celle-ci établit que le paiement d'une part de la tranche fixe de 2007 (soit 300.000€) est conditionné par la remise d'une proposition de plan d'institutionnalisation du PASA, qui remplacerait de façon progressive le financement de la CE par des fonds de l'Etat bolivien. Par ailleurs, la Convention prévoit également qu'une autre part de la tranche fixe de 2007 (soit 200.000€) est conditionnée par la présentation de la politique nationale de sécurité alimentaire, qui est pourtant un des objectifs du programme depuis 1996.

Par contre, la stratégie d'intervention à travers les budgets des municipalités – celles-ci apportent un maximum de 30% du budget des projets - et selon les mécanismes de la participation populaire a garanti une certaine appropriation des actions entreprises par ces dernières, y compris en améliorant leurs compétences ainsi que le niveau technique de leurs investissements.

En ce qui concerne la participation des bénéficiaires, PASA a souvent été caractérisé par son approche participative. En pratique, elle se limite à la demande des municipalités. Les bénéficiaires participent à l'identification de cette demande mais sont généralement tenus à l'écart du travail de formulation et d'exécution des actions. L'introduction en 2005 du système de « demandes qualifiées »⁷⁵ a corrigé en partie cette lacune. Ce mode opératoire, trop récent pour être évalué, devrait donner lieu à de meilleurs résultats au niveau de la qualité des projets, et donc au niveau de leur impact et durabilité. Il devrait constituer un pas réel vers une appropriation technique, économique et institutionnelle des initiatives des communautés par elles-mêmes. Cette méthode a cependant été bloquée mi 2006 à cause de la conjoncture politique et a été substituée par des choix souvent arbitraires à l'initiative de la GN du programme.

⁷⁵ Système basé sur l'élaboration conjointe, entre un spécialiste et les bénéficiaires, d'un petit projet de développement qui sera présenté au PASA. Grâce à l'indépendance et l'expertise des spécialistes, ce système améliore à la fois la participation des bénéficiaires et la qualité du projet présenté.

Au niveau du Comité technique du PASA, le critère de durabilité n'est pas décisif au moment de la sélection des projets. En effet, bien que les municipalités et les bénéficiaires s'engagent de façon informelle à l'entretien des infrastructures construites, il y a peu d'incitants à assurer ces entretiens.

3.3.5 QE 5 : Coopération économique

Dans quelle mesure les interventions de la Commission européenne dans le domaine de la coopération économique ont-elles atteint les résultats attendus?
Justification et champ de la QE 5
<p>La Bolivie a besoin d'une coopération économique pour améliorer ses capacités de négociation en commerce international, accéder à de nouveaux marchés (respect des normes commerciales, phytosanitaires, de qualité, accès aux certifications, aux réseaux de commerce bio et équitable, etc.). En effet, le pays doit promouvoir et diversifier ses exportations non traditionnelles.</p> <p>Le but de la question est de décrire les résultats des interventions en développement économique, d'apprécier les problèmes qui peuvent les affecter et de vérifier si les aspects commerciaux sont suffisamment pris en compte dans les programmes qui promeuvent la production (création d'entreprises, augmentation de l'emploi, diversification des revenus).</p>
Principales interventions
<p>Ce secteur est constitué, jusqu'en 2000, d'interventions « légères » (moins d'un million € par an) visant à accroître les exportations non traditionnelles de la Bolivie vers l'UE, soit par un appui institutionnel au Ministère de tutelle, soit par le biais du secteur privé (AL Invest), soit par la promotion du Système de Préférences Généralisées appliqué au pays andins (SPG andino).</p> <p>A partir de 2004, se met en route un projet plus « classique » (PROCOIN) qui à partir d'une contribution totale de la CE de 6,3 millions € en 4 ans, vise à promouvoir les exportations de la Bolivie vers l'Europe par de l'AT, de l'appui institutionnel et de la formation de capacités.</p> <p>Ce secteur comprend également le programme régional AL-Invest. Celui-ci promeut la coopération à long terme entre des PME, aussi bien en Europe qu'en Amérique Latine (AL). Le programme se compose de deux réseaux, un en Europe (Coopecos) et l'autre en AL (Eurocentros). Ce sont ces réseaux qui réalisent les activités (rencontres, formations, information, etc.). Le programme a démarré en 1994 par une phase pilote et en est actuellement à sa troisième phase (2004-2007). Le budget total du programme (3 phases) est d'un peu plus de 91 millions d'€. En Amérique Latine AL-Invest existe dans 18 pays (dont la Bolivie) et 67 Eurocentros ont été créés (dont deux en Bolivie)⁷⁶.</p>
Synthèse
<p>Concernant la pertinence des programmes de coopération économique, on souligne les points suivant :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Malgré la place qu'occupe cette question dans la EBRP, ces programmes n'ont jamais beaucoup intéressé le GdB. ▪ Il existe une demande manifeste pour ce genre de programme aussi bien du côté des associations corporatives d'entreprises que du secteur des micro et petites entreprises informelles.

⁷⁶ Le deuxième Eurocentro bolivien a été créé à Cochabamba en mars 2006.

- En orientant les actions vers la promotion des exportations vers l'Europe, le dernier programme en cours (PROCOIN) s'est montré peu adapté aux réalités locales.
- Depuis 2006, le programme s'oriente davantage vers les petites entreprises, non nécessairement exportatrices et non nécessairement formelles.
- La relation entre le commerce et le développement est généralement prise en compte dans les interventions qui visent à augmenter/diversifier la production.

Concernant **l'efficacité**, on remarque que les programmes de coopération économique n'ont pas atteint les résultats attendus qui étaient de renforcer la place des produits non traditionnels dans la structure des exportations, de renforcer les liens commerciaux et d'investissement avec l'UE et d'améliorer l'intégration des pays andins.

La **durabilité** de AL-Invest ne pose pas de problème particulier, tandis que celle de PROCOIN dépendra de la volonté du GdB de mettre en place un système efficace d'appui au secteur des petites entreprises et de l'exportation non traditionnelle.

Impact du programme de coopération économique sur les liens commerciaux entre l'UE et la Bolivie ainsi que sur les investissements de l'UE en Bolivie (CJ 5.1)

Le programme de coopération économique n'a eu d'effet visible ni sur les liens commerciaux entre l'UE et la Bolivie, ni sur les investissements de l'UE en Bolivie. En fait, les liens commerciaux se sont réduits dans un contexte et une période où les exportations et importations totales ont presque triplé (en valeur) et les investissements européens en Bolivie (un tiers des investissements étrangers totaux) sont davantage liés aux politiques de privatisation appliquées à partir de 1995 qu'aux projets financés par la coopération de la CE. En outre la Bolivie n'a que peu utilisé le Système de Préférence Généralisée entre l'UE et les pays andins – ce système est mal connu dans le pays, même dans le milieu des exportateurs - et cette utilisation décline depuis 1997, comme dans les autres pays de la CAN.

Pertinence du programme de coopération économique par rapport aux besoins exprimés par les autorités boliviennes et les milieux concernés (entrepreneurs et exportateurs) (CJ 5.2)

Le programme n'a jamais beaucoup intéressé le GdB pour lequel ce secteur ne constituait pas une priorité malgré les affirmations de la EBRP. Le gouvernement actuel (2007) oriente la stratégie d'appui vers les micro et petites entreprises, non nécessairement exportatrices, ce qui implique un changement significatif dans l'orientation du programme. Par contre, il existe une demande manifeste pour des appuis en information et gestion, tant du côté des nombreuses institutions privées corporatives (chambres de commerce, etc.) que du secteur des micro et petites entreprises souvent informelles.

Pertinence du programme de coopération économique par rapport à la structure économique du pays (structure du commerce extérieur, etc.), aux tendances et aux potentialités de son marché (CJ 5.3)

En orientant tout d'abord ses actions vers les moyennes entreprises exportatrices et en essayant de promouvoir les relations commerciales avec l'UE, le programme s'est montré peu adapté à la réalité locale faite de petites et micro entreprises en grande partie informelles, peu préparées à affronter les complexités du marché international et exportant d'abord vers les pays voisins. PROCOIN a pris acte de ces caractéristiques et oriente davantage ses formations vers le secteur des petites entreprises et associations diverses, sans se limiter au secteur d'exportation et encore moins au commerce vers l'Europe. De même, on prévoit une plus grande participation du secteur privé dans les structures de décision de PROCOIN.

D'autre part on note que le CSP 2002-2006 estime essentiel d'appuyer le développement économique sur l'investissement privé et la création d'emplois. Au départ, le choix des interventions correspondait assez peu à cette stratégie puisqu'il était davantage basé sur la promotion du commerce d'exportation. Comme on l'a vu cette orientation change à partir de 2006 et le CSP 2007-2013 confirme cette tendance en choisissant comme un des secteurs focaux, la création d'opportunités économiques et l'augmentation de l'emploi.

Relation entre commerce et développement dans les actions visant à promouvoir la production (CJ 5.4)

Cette relation est systématiquement prise en compte dans les interventions qui appuient les activités de production : PRAEDAC, APEMIN, FONADAL.

Bénéfices des interventions de coopération économique après la fin du support externe (CJ 5.5)

Dans le cas d'AL-Invest, il s'agit d'un programme bien intégré dans la structure de la CAINCO (chambre de commerce de Santa Cruz) et de portée relativement modeste par rapport aux activités de cette Chambre. Dans ces conditions, il est probable qu'au moins une partie des bénéfices du programme se maintienne après sa culmination.

Dans le cas de PROCOIN, les bénéfices du projet (l'impact des formations) dureront si celui-ci atteint ses objectifs de renforcement des capacités des services publics et privés en faveur des entreprises. A son tour, l'atteinte de cet objectif dépendra en bonne partie de la volonté politique du GdB d'investir dans ce secteur, ce qui est loin d'être acquis.

3.2.6 QE6 : Projets et réseaux régionaux

Dans quelle mesure les interventions régionales dans le domaine de l'intégration et de la coopération ont-elles bénéficié à la Bolivie?
Justification et champ de la QE 6
<p>En tant que pays enclavé (sans accès à la mer), membre fondateur de la CAN et associé au MERCOSUR, la Bolivie cherche à renforcer ses liens commerciaux avec ses voisins et à participer à la coopération et l'intégration régionale. Par ailleurs, étant un des pays les plus pauvres d'Amérique Latine, il a souvent moins de moyens que les autres pour développer les réseaux universitaires et de recherche et participer aux réseaux de municipalités.</p> <p>Le but de la question est d'identifier les bénéfices pour la Bolivie des programmes régionaux de la CE qui incluent les activités des programmes UR-BAL, @LIS, ALBAN, ALFA.</p> <p>On analysera plus spécialement la question de l'adaptation de ces programmes dans le cas d'un petit pays ayant un poids économique réduit et des institutions faibles comme la Bolivie.</p>
Principales interventions
<p>ALFA (América Latina Formación Académica) est un programme interuniversitaire dont le but est de former des réseaux entre universités européennes et latino-américaines en cofinçant des projets académiques qui renforcent les capacités des individus et de leurs institutions.</p> <p>ALBAN (bourses d'étude vers les pays de l'Union Européenne) est un programme qui distribue des bourses d'études à des étudiants latino-américains voulant étudier dans les pays de l'UE (bourses nord/sud) pour des périodes de 6 mois à 3 ans.</p> <p>Urb-AL (développement urbain) est un programme de coopération décentralisée destiné aux collectivités locales d'Europe et d'AL. Son but est de répandre les « best practices » en matière de politique urbaine et de faciliter la recherche sur des problèmes d'actualité.</p> <p>@LIS (Alliance pour une Société de l'Information) est un programme de développement de l'information en faveur de collectivités locales et de réseaux de recherche. Il prétend répondre aux nécessités des collectivités locales, stimuler le dialogue en matière de politique et réglementation, et augmenter la capacité d'interconnexion entre groupes de chercheurs des deux régions⁷⁷. @LIS a un sous-programme appelé ALICE (América Latina Interconectada Con Europa) dont l'objectif est d'améliorer les connexions informatiques des institutions académiques et de recherche d'AL par la création de réseaux et leur interconnexion avec GEANT, le réseau européen de recherche et éducation.</p>
Synthèse
<p>Pertinence : Les disparités économiques et démographiques sont tellement fortes en Amérique Latine (GDP per capita US\$ PPP : Chili 10.874, Bolivie 2.720 ; population totale 2004 : Brésil 184 millions, Bolivie 9 millions), qu'il est presque inévitable de constater que des programmes régionaux comme URB-AL, @LIS, ALFA et ALBAN qui offrent les mêmes services à tous, sont moins adaptés aux besoins de petits pays pauvres comme la Bolivie.</p> <p>Efficacité : Ces quatre projets ont apporté des résultats concrets à certaines institutions universitaires et municipales boliviennes en terme de bourses, de participation à des réseaux, d'information et de formation. Toutefois ces bénéfices sont assez marginaux.</p> <p>Durabilité : assez bonne dans l'ensemble, surtout grâce à la continuité des réseaux établis par les programmes ALFA, Urb-AL et @LIS.</p>

⁷⁷ Cf rapport annuel Délégation La Paz 2005.

Pertinence des programmes régionaux par rapport aux besoins spécifiques de la Bolivie (CJ 6.1)

La participation de la Bolivie dans ces quatre programmes a été plus ou moins équivalente à son poids démographique dans le continent (1,8% de la population), mais les promoteurs des programmes et les évaluations de ceux-ci soulignent la faiblesse de la participation des petits pays en général et de la Bolivie en particulier. Les résultats observés semblent confirmer l'opinion selon laquelle les programmes régionaux sont relativement peu adaptés aux besoins spécifiques de la Bolivie, ou du moins de ses universités et gouvernements décentralisés.

Programme ALFA : entre 2000 et 2005 le programme a approuvé 225 projets portés par 753 institutions différentes. En Bolivie, 10 institutions (3% des 338 universités LA du programme) ont participé à 25 (11%) de ces 225 projets⁷⁸. La Bolivie ne coordonne aucun projet et aucune réunion scientifique n'a été organisée en Bolivie en 2006 dans le cadre de ALFA. Tout en tenant compte qu'un projet concerne en moyenne 9 institutions universitaires, on peut constater que la participation de la Bolivie dans ce programme est plutôt bonne, compte tenu aussi de la qualité des universités du pays par rapport à la moyenne latino américaine. Toutefois l'évaluation du programme remarque la faiblesse de la participation des petits pays d'Amérique Centrale et du Sud (Bolivie, Equateur) dans ALFA II et l'attribue à un manque de diffusion du programme, à la faible capacité financière des universités des petits pays et leur peu d'expérience dans l'exécution de projets.

Programme ALBAN : De 2003 à 2006 (4 ans) ce programme a donné 2.513 bourses d'étude à des Latino-américains dont 32 (1,3%) sont Boliviens, ce qui est en dessous de l'importance démographique du pays.

Programme Urb-AL : De 1995 à 2005, 9 municipalités boliviennes (Sucre, Cochabamba, La Paz, Tarija, Sica Sica, El Alto, San Javier, San Ignacio, Concepción) ont participé à 10 des 13 réseaux existants. Au total les réseaux ont développé 188 projets dont 25 incluent des autorités locales boliviennes. Une réunion d'un des projets a été organisé en Bolivie (à Concepción : le projet « Intercambio de mujeres lideres », réseau « Procesos de empoderamiento y participación ciudadana en las mujeres ». Même si la participation des municipalités boliviennes est supérieure au poids démographique du pays, cette participation est considérée comme faible par les promoteurs du programme, probablement parce que les besoins institutionnels exprimés dans la plupart des réseaux thématiques et des projets sont au dessus des capacités de municipalités pauvres.

Programme @LIS : Comme tous les pays d'AL, la Bolivie a un partenaire dans le réseau de recherche ALICE (La « Red Boliviana de Comunicación de Datos ») mais qui n'est pas encore interconnecté au réseau CLARA, le sous-programme de ALICE. La Bolivie a aussi un partenaire dans le réseau de régulation (la SITTEL, « Superintendencia de comunicaciones »). Au niveau des projets de démonstration, la Bolivie participe dans deux projets sur les 19 qui existent :

⁷⁸ Fin 2006, ce chiffre est porté à 10 universités dont 2 sont publiques et le reste sont privées.

- Développement professionnel d'équipes de santé de la famille : municipalité de Potosi
- Application de la technologie informatique au développement rural : municipalité de Sucre.

Ce sont donc deux institutions partenaires boliviennes sur les 107 partenaires qui participent au programme au niveau de l'Amérique Latine (2%).

Bénéfice concret des programmes régionaux à la Bolivie (CJ 6.2)

ALFA : Les 23 projets dans lesquelles participent des universités boliviennes se concentrent surtout dans les domaines de la technologie (42%), sciences économiques et sociales (32%) et éducation (22%). L'évaluation du programme souligne l'importance de son impact sur les universités qui participent aux projets (qualité de l'enseignement et de la recherche).

ALBAN : Les 32 bourses octroyées à des étudiants boliviens au cours des 4 dernières années concernent des études en mathématiques, technologie (ingénieur), informatique et sciences sociales. Vingt bourses concernent des programmes de maîtrise et les 12 autres des PhD.

Urb-AL : Selon les résultats de l'évaluation intermédiaire de Urb-AL, les principaux impacts du programme sont d'avoir ouvert les municipalités à la coopération internationale, d'avoir créé des réseaux et d'avoir défini des leaderships thématiques dans certaines municipalités. Il n'est pas fait mention d'impacts différenciés en fonction de la taille ou des ressources des villes bénéficiaires.

@LIS : Il semble que, à part les éventuels bénéfices de @LIS pour les municipalités de Sucre et Potosi, le sous-programme ALICE accélère le processus de formation du réseau national en Bolivie (Red Boliviana de Comunicación de Datos / BolNet) qui devrait participer à ALICE.

Les quatre programmes mentionnés apportent des bénéfices concrets à la Bolivie en termes de bourses, d'échanges, d'information, de formations, etc. Toutefois, ces bénéfices soit touchent une toute petite minorité de villes capables d'établir des relations internationales et de participer à des projets régionaux, soit se dirigent vers les élites du pays, étudiant ou enseignant dans des universités.

Du point de vue de la durabilité, on note que les programmes ALFA et ALBAN sont tributaires du financement de la CE et pourraient difficilement continuer sans ceux-ci. Toutefois, les bénéfices des recherches et des formations durent au delà du programme. La durabilité de programme comme ALFA, Urb-AL et @LIS est relativement bonne dans la mesure où ces programmes ont réussi à établir des réseaux qui se perpétuent après la disparition de l'appui de la CE.

3.2.7 QE 7 : Transport

<p>Dans quelle mesure la décision de la CE de financer une partie de la route entre Puerto Suarez et Santa Cruz est-elle compatible avec les objectifs généraux de la coopération avec la Bolivie et avec la stratégie d'atteindre prioritairement les pauvres, et dans quelle mesure les modalités de financement et les procédures suivies sont-elles adaptées au contexte national ?</p>
<p>Justification et champ de la QE 7</p>
<p>L'achèvement d'une route « transocéanique » qui traverse la Bolivie est un vieux projet qui semble répondre parfaitement au besoin de désenclaver un pays dont la géographie accidentée rend les communications difficiles. De Arica au Chili à Sao Paulo au Brésil (environ 3500 kms), la route est asphaltée entre Arica et Santa Cruz, puis sur son tronçon brésilien, entre Corumba et Sao Paulo. Ne manque qu'un tronçon de 600 kms, en Bolivie, entre Santa Cruz et Puerto Suarez. Ce tronçon est actuellement une route non asphaltée où le transit est difficile pendant la période des pluies. Elle borde un chemin de fer qui a le quasi monopole du transport lourd entre Santa Cruz et le Brésil, en particulier du soya (le premier produit d'exportation agricole de la Bolivie). La modernisation de la route est donc surtout défendue par le lobby des producteurs de soya de Santa Cruz qui a l'espoir de voir se réduire le coût du fret grâce à une concurrence au chemin de fer.</p> <p>L'achèvement de cette route fut décidé en 2002 par le gouvernement du Président Quiroga, et son financement est partagé entre trois banques (par ordre d'importance la CAF, la BID et une banque coréenne – Eximbank), par la CE et par la Préfecture de Santa Cruz. La contribution totale de la CE est de 57 million d'€ (environ 10% du coût total de la route) et couvre un tronçon de 82 kms entre El Tinto et San José, plus la construction de 15 ponts sur un tronçon entre Roboré et El Cármen.</p> <p>La CE est le seul bailleur de fonds qui finance la route par un don et non par un prêt. La convention d'exécution a été signée fin juillet 2006 et les travaux ont commencé fin 2006.</p> <p>D'autre part, afin de respecter les délais de la signature de la convention de mise en œuvre (règle d+3)⁷⁹, les procédures boliviennes d'attribution de marchés ont été abandonnées au profit des procédures européennes.</p>
<p>Principales interventions</p>
<p>Ce secteur ne comporte qu'un seul projet : la construction de la route entre Santa Cruz et Puerto Suarez. Ce projet a en outre des composantes de protection de l'environnement et d'appui institutionnel au « Servicio Nacional de Caminos ». Du point de vue financier, il représente le montant le plus élevé consacré à un seul projet dans l'histoire de la coopération entre la Bolivie et la CE : 57 millions €.</p>

⁷⁹ Jusqu'au 1^{er} mai 2007, la règle « d+3 » était la suivante :

- 'd' est la date de signature, par l'ordonnateur (la CE), de l'engagement global.
- 'd+1' (un an après cette signature) est la date limite de la signature de la Convention de Financement.
- 'd+3' (trois an après la signature de l'engagement global) est la date limite de la signature du contrat d'exécution.

A partir du 1^{er} mai 2007 la règle est assouplie et « d+3 » indique un délai de trois an maximum entre la signature de la Convention de Financement et la signature du contrat d'exécution.

Synthèse

L'amélioration de la route s'inscrit pleinement dans le cadre des objectifs d'intégration et de coopération régionale de la CE, ainsi que de croissance économique, et est depuis longtemps un projet prioritaire pour la Bolivie. Toutefois, ce projet ne se justifie pas comme un moyen de lutte contre la pauvreté, bien qu'il puisse avoir des effets indirects importants sur l'activité économique de la région qui est potentiellement une des plus riches de Bolivie. Actuellement, on ne peut pas non plus prévoir l'impact sur le tarif du chemin de fer dont la rentabilité pourrait baisser fortement.

Le projet a fait l'objet d'un important effort d'alignement sur les procédures boliviennes d'appel d'offre. Toutefois aucun effort d'harmonisation n'a été réalisé entre les trois principaux bailleurs de fonds (CAF, BID et CE).

Pertinence du projet d'amélioration de la route par rapport aux priorités nationales et aux objectifs généraux de la coopération de la CE en Bolivie (CJ 7.1)

L'achèvement de cette route est une priorité nationale réitérée cinq fois entre 1978 et 2006. Elle répond pleinement aux objectifs de renforcement de l'intégration et de la coopération régionale, et de croissance économique de la CE. Les études de faisabilité prévoient un effet positif sur les exportations de la région de Santa Cruz par une augmentation des facilités de transport et une éventuelle réduction des coûts. Les estimations des taux de rendements vont de 15 à 20%, basées sur un accroissement considérable du trafic. Toutefois, l'incertitude quant à cet accroissement réel est telle que le GdB a éprouvé des difficultés considérables à rassembler le financement nécessaire à la construction. Actuellement, les prix du transport de marchandise en chemin de fer de Santa Cruz à Puerto Suarez varient de 33 à 40 US\$/TM, tandis qu'ils seraient de 25 US\$/TM par camion si la route était asphaltée. Le potentiel de baisse des prix du transport est donc important, mais il n'est pas impossible que la route tue le chemin de fer qui souffre en outre du fait d'obliger à un transbordement supplémentaire.

L'impact sur la région traversée fait l'objet d'un consensus car il est prévu des effets importants, en partie déjà observables, sur la disponibilité des services de base, sur le prix des terrains, l'immigration, le tourisme et l'activité économique en général.

Ce projet améliorera l'infrastructure routière et renforcera les relations régionales, ce qui favorisera l'intégration et la coopération régionale. Par ce biais, on espère atteindre une intégration plus harmonieuse et profonde du pays dans l'économie mondiale, ce qui est l'un des objectifs globaux de la coopération de la CE.

Toutefois, la construction de la route ne vise pas directement une réduction de la pauvreté et n'a pas cherché non plus un impact dans ce sens par des projets de colonisation ou de redistribution de terres. Mais le projet pourra avoir un effet indirect sur la pauvreté par le développement économique de la région.

Nécessité de l'intervention de la CE pour compléter le financement de la route (CJ 7.2)

Le principal obstacle rencontré par le GdB pour compléter le financement de la route était le taux élevé d'endettement du pays : en 2002 le déficit des finances publiques atteignait presque 9% du PIB. La principale raison qui poussa la Délégation à approuver le projet fut la nécessité de compléter ce financement et donc d'accorder à la Bolivie un don, faute d'alternative bancaire viable dans le court/moyen terme. Ce genre de financement de la CE, commun en Afrique, est exceptionnel en AL.

Bénéficiaires et usagers de la route (CJ 7.3)

Les études de faisabilité montrent que, hormis les bénéfices attendus de l'intégration économique, les bénéficiaires sont les secteurs du transport, de l'agriculture, ainsi que les populations en général qui vivent dans la zone d'influence de la route. Tous les impacts sociaux attendus sont positifs et tous liés à une augmentation de la quantité et de la qualité des services offerts (eau potable, santé, éducation, télécommunication, etc.).

Outre la construction d'une portion de la route et de ponts, qui commence en 2007, le programme financé par la CE couvre un grand nombre d'actions dans les domaines suivants : (i) programme en faveur des communautés indigènes, (ii) préservation de l'environnement, (iii) développement municipal, et (iv) communication.

Respect des délais prévus et des procédures adoptées par les autres bailleurs (CAF et BID) (CJ 7.4)

La CE a changé de procédure en avril 2006 et a adopté les procédures d'appel d'offre international de la CE plutôt que celles de la Bolivie quand il est devenu évident que ces dernières ne permettraient pas de respecter la règle du « d+3 ».

Dès lors, chacun des trois principaux bailleurs (CAF, BID et CE) a adopté des procédures différentes, et il n'y a eu aucun effort d'harmonisation des procédures entre bailleurs.

Les délais entre le lancement des appels d'offre et la signature des contrats, pour la supervision des travaux et pour la construction, ont été soit inférieurs pour la CE, soit sensiblement les mêmes que ceux des autres bailleurs : la CE a été au moins aussi efficace que les autres bailleurs dans l'application des procédures.

3.2.8 QE 8 : Efficience de la mise en œuvre

Dans quelles mesures les différentes modalités de mise en œuvre des interventions de la Commission européenne ont-elles permis d'atteindre leurs objectifs respectifs?

Justification et champ de la QE 8
--

Entre 1996 et 2006, différentes modalités d'interventions ont été mises en œuvre par la CE en Bolivie : (i) les « projets » ayant une base strictement territoriale, (ii) les « programmes » ayant une
--

approche davantage sectorielle et une portée géographique plus étendue, (iii) les « basket funds » rassemblant en une seule intervention les contributions financières de différents bailleurs qui acceptent de respecter les mêmes procédures d'exécution, de suivi et d'évaluation, (iv) les différentes formes d'appui budgétaire sectoriel offrant différentes formes également de contrôle, d'appui technique et de modalités de financement, (iv) les interventions via les ONG qui permettent des financements plus légers, des modalités plus souples et un travail plus proche des bénéficiaires.

Au cours de cette période, la politique de déconcentration de la CE a accru le personnel en place à La Paz et a, en principe, augmenté l'autonomie de la Délégation.

La question ne prétend pas suivre une approche comparative (évaluer les mérites respectifs des différentes modalités), mais à :

- Apprécier l'articulation entre les différents instruments de coopération afin d'évaluer la combinaison (« mix of instruments ») employée ;
- Apprécier les modalités de mise en œuvre des interventions de la CE en rapport avec les attentes des contreparties boliviennes ;
- Apprécier la qualité des modalités projets/programme et appui budgétaire sectoriel par rapport à certains critères internationaux communément admis ;
- Apprécier l'adaptation des modalités de mise en œuvre au contexte local et à son évolution

On fait donc l'hypothèse que si une modalité répond aux attentes de la contrepartie nationale, si elle répond à certains critères communément admis de qualité et si elle permet une adaptation rapide aux changements dans le contexte, elle atteindra plus facilement ses objectifs.

Plus un pays est dépendant de l'aide extérieure (celle-ci représente environ 9% du PIB bolivien), plus la question des modalités d'intervention devient importante.

Synthèse

Les membres du GdB et/ou les observateurs ayant une longue expérience de la coopération internationale soulignent l'amélioration de la coopération de la CE en termes d'autonomie, de flexibilité, d'adaptation au contexte, de respect des institutions locales, de communication et de capacité de dialogue. Cette coopération a gagné un poids politique qu'elle n'avait pas il y a dix ans. Toutefois, si le GdB manifeste sa satisfaction pour l'évolution vers des appuis budgétaires, beaucoup d'observateurs expriment leur scepticisme vis-à-vis d'une telle évolution qui serait de moins en moins adaptée à la situation du pays. En effet, la Bolivie n'a pas amélioré ses capacités de conception et d'exécution des politiques sectorielles, et encore moins ses capacités de les exécuter sur le long terme. Les municipalités sont également satisfaites des appuis reçus, mais les résultats semblent moins satisfaisants au niveau « micro » (bénéficiaire individuel). De même, la plupart des critères d'efficacité (respect des coûts, qualité de la gestion, réalisation des résultats, etc.) sont faibles et jusqu'à présent, la CE est seule dans les deux appuis budgétaires qu'elle finance et seule aussi à continuer à faire de l'appui budgétaire en Bolivie. Une partie des performances de la coopération est affectée par l'instabilité politique et institutionnelle du pays, mais aussi par les pressions de Bruxelles qui priorisent les décaissements par rapport à la qualité des interventions.

Les interventions sont peu coordonnées et articulées entre elles. Les différents instruments de coopération et même les différentes interventions ne sont pas utilisés en vue de possibles complémentarités et synergies, mais sont gérés de façon indépendante. Depuis peu, des progrès ont été toutefois réalisés dans ce domaine grâce à davantage de coordination interne.

Satisfaction des contreparties étatiques et civiles à l'égard des modalités de mise en œuvre et des résultats obtenus (CJ 8.1)

Selon le GdB (VIPFE⁸⁰), il y a eu une nette amélioration, au cours des dix dernières années, de certaines caractéristiques de la coopération de la CE, telles que l'autonomie de la Délégation, les conditions mises aux interventions, l'adaptation au contexte et le respect des institutions locales. Il remarque en outre que pour d'autres critères, tels que la flexibilité, la prévisibilité, la communication et le dialogue politique, la CE se situe au dessus de la moyenne des coopérations opérant en Bolivie. Elle n'est pas meilleure que d'autres bailleurs au niveau de la rapidité de mise en œuvre, mais celle-ci s'est améliorée avec la déconcentration.

Le GdB est en faveur de l'évolution de la coopération vers l'appui programmatique, sectoriel et budgétaire parce que les décisions sont davantage aux mains des Boliviens. Toutefois, les ex-responsables du VIPFE remarquent que certains problèmes se posent en cas d'une généralisation de l'appui budgétaire :

- Il y a encore un manque général de politiques sectorielles et une certaine perte de l'espace de l'Etat central au profit des régions qui réclament plus d'autonomie et dont les budgets ont fortement augmenté depuis 2005 (« ley de hidrocarburos »). Les appuis budgétaires sectoriels ont donc une portée plus limitée ou sont plus difficile à mener que dans le passé.
- La capacité de concevoir et d'exécuter des politiques sectorielles ne s'est pas améliorée car la qualité de l'administration n'a pas augmenté.
- La stabilité politique et surtout celle des politiques publiques ne s'est pas améliorée.

Les municipalités consultées dans les cadres du PRAEDAC, FONADAL et PASA sont satisfaites autant des modalités de mise en œuvre que des résultats obtenus qui, en augmentant leurs budgets, ont accru à la fois leurs investissements et leurs capacités de gestion. Elles soulignent l'importance du respect des institutions existantes et de l'appui technique à la gestion municipale, mais rappellent que cet appui est surtout utile s'il est permanent. Par contre, au niveau des communautés rurales (niveau sous-municipal), des témoignages font état de perte de droit d'initiative et de pouvoir de gestion et de contrôle. L'appui aux municipalités n'accroît pas automatiquement la participation de la population.

⁸⁰ Le VIPFE est une institution qui a connu une stabilité du personnel assez remarquable en Bolivie, au moins jusqu'en 2006.

Respect des modalités de mise en œuvre de la CE à l'égard : (i) des principaux critères de qualité : déconcentration et autonomie des niveaux de décision, ressources incorporées au budget de l'Etat, flexibilité, taux de déboursement ; (ii) de certains critères liés aux appuis budgétaires : conditionnalités justifiées par l'intérêt de la Bolivie, coordination avec les autres bailleurs, qualité du dialogue politique avec le GdB (CJ 8.2)

L'analyse des rapports du Système de Suivi Externe (ROM) de 2001 à 2006 donne les résultats suivants :

- Le critère d'efficience présente le score moyen le plus faible des cinq critères d'évaluation utilisés⁸¹ : 36% des notes attribuées à ce critère étaient « bonnes » (score a ou b), 44% indiquaient des « problèmes » (score c) et 20% de « sérieux problèmes » (score d).
- Les problèmes d'efficience se concentrent majoritairement dans les projets financés sur la ligne TFC/ECoop ; les projets exécutés par des ONG présentent de meilleurs niveaux d'efficience.
- Les raisons principales identifiées par le ROM qui expliquent les mauvais scores sont aussi bien internes (capacité d'exécution) que externes (instabilité institutionnelle, difficultés avec les partenaires publics, problèmes avec les procédures administratives, aussi bien celles du GdB que de la CE, etc).
- Sur les dix projets qui ont fait l'objet de plusieurs suivis, cinq d'entre eux améliorent leur score d'efficience avec le temps.

Quant aux critères généraux de qualité, on peut faire les remarques suivantes :

- Le processus de déconcentration des services de Bruxelles vers la Délégation, débuté en Bolivie en 2003, marque un changement important dans le partage des responsabilités en accordant une assez large autonomie à la Délégation qui assume désormais presque toutes les étapes du cycle du projet. Comme vu précédemment, le GdB et les autres bailleurs estiment que la déconcentration a amélioré le dialogue politique, la coordination, la qualité des décisions prises, et qu'elle permet davantage d'agilité.
- Dans les projets, le système de double direction (directeur bolivien et codirecteur européen) qui concentrait en fait les décisions importantes aux mains de la CE, est abandonné au profit d'une direction unique (bolivienne), normalement appuyée par une assistance technique internationale⁸².
- Les contributions aux programmes et projets exécutés par des institutions publiques sont intégrées au processus budgétaire puisque ces institutions, exécutrices des ressources de la coopération, doivent inscrire au budget national leurs revenus et dépenses liées à cette source de financement, ainsi que les moyens mobilisés par la contrepartie bolivienne. Seuls les appuis budgétaires sont à la fois « on Budget » et « on Treasury ». Toutefois, il est possible de définir l'application de l'appui de telle façon que mêmes les contributions versées au Trésor seront utilisées dans des projets individuels

⁸¹ Pertinence, efficience, efficacité, impact et durabilité.

⁸² Voir en annexe 9, QE8, les principales raisons qui conduisent à l'abandon du système de codirection.

contrôlés par le bailleur, de sorte que l'appui budgétaire finit par ressembler étrangement à l'approche par projet (cas du PASAAS).

- La plupart des modalités (lignes de financement) de coopération imposent une continuité dans le moyen terme et ne permettent donc pas une grande flexibilité. Les modalités les plus flexibles sont la ligne sécurité alimentaire et la ligne ONG qui engagent de plus petits montants. Au niveau des projets, la gestion a souvent montré une bonne capacité d'adaptation des objectifs spécifiques et des actions à des changements dans le contexte local, ou bien a su tirer des leçons des expériences passées (cas du PRAEDAC, de l'APEMIN ou du PROCOIN, par exemple). Finalement, la règle du « d+3 » du règlement financier de la CE, même rendue plus souple dans sa dernière version, impose une certaine rigidité des financements car elle diminue les capacités de réaction face à des imprévus.
- Les taux d'exécution des projets sont en général faibles mais dans certains cas (FONADAL, Pilcomayo, PROHISABA, PRAEDAC), ils se sont nettement améliorés durant la (ou les) dernière(s) année(s). La Bolivie est en général un pays trop instable pour qu'on puisse s'attendre à une planification financière aisée et les taux d'exécution ne constituent pas l'indicateur le plus important de succès d'un projet.

Quant aux critères liés aux appuis budgétaires :

- La plupart des conditionnalités utilisées dans le PASAAS et le PASA sont inspirées du travail du PMAP, des documents de la CE et de la Banque Mondiale (programme CFAA ou SSPC). Toutefois, les conditionnalités des tranches variables sont directement liées à l'exécution de certains investissements, ce qui est contraire à l'esprit d'un appui budgétaire pur.
- Dans le cas du PASA territorial il n'y a pas eu de coordinations avec d'autres bailleurs, la CE étant la seule coopération à financer cette institution depuis sa création en 1996. Sur le terrain il existe des coordinations ponctuelles. Le PASA sectoriel (basket fund du PNS) fait l'objet d'une coordination étroite avec les bailleurs qui financent le même programme. Dans le cas du PASAAS, malgré une bonne coordination avec les autres bailleurs présents dans le secteur et la participation de ceux-ci dans le groupe sectoriel de l'eau et assainissement, la CE est la seule à financer cet appui budgétaire sectoriel.
- Le dialogue politique lié au PASA était de bonne qualité quand le programme contribuait à l'élaboration d'une stratégie de développement agricole (ENDAR), mais celui-ci a diminué à partir de 2005 quand cette stratégie a été abandonnée. Dans le cas du PASAAS, le dialogue reste bon mais d'importants changements d'orientation de politique sectorielle ont été annoncés par les autorités boliviennes pour 2007.

Pertinence des modalités de mise en œuvre des interventions de la CE par rapport au contexte local : capacités technique et d'exécution, transparence, non interférences politiques, etc. (CJ 8.3)

Les problèmes liés à la mise en œuvre des interventions ne proviennent pas d'une inadaptation au contexte local, mais à des facteurs liés à la situation du pays d'une part, et à la politique de la CE d'autre part.

Du côté bolivien et pour les projets, l'instabilité politique et institutionnelle depuis 2000 pose surtout des problèmes de changement de personnel dans les administrations et dans les projets eux-mêmes⁸³. Pour les programmes d'appui budgétaire, les problèmes proviennent des incertitudes ou des changements dans les politiques qui peuvent rapidement invalider la manière dont est conçue une aide sectorielle : il y a peu de politique d'Etat, il y a surtout des politiques de gouvernements. Du côté de la CE, on note une forte pression exercée par le siège pour accélérer les taux d'exécution financière⁸⁴. Cette pression revient à donner la priorité à la quantité par rapport à la qualité, au court terme par rapport au long terme, ce qui a des effets contre productifs, même si on augmente par là l'efficacité⁸⁵. On note aussi qu'il faut du temps pour adapter le personnel de la Délégation aux changements de modalité d'intervention. L'évolution des instruments financiers (passage à l'aide budgétaire) a été plus rapide que celle des capacités du personnel.

Coordination et articulation des différentes modalités de mise en œuvre au sein des différents secteurs d'intervention (CJ 8.4)

En général, il y a peu de coordination et d'articulation entre les différentes modalités d'intervention dans un même secteur (par exemple entre la ligne TFC et la ligne ONG, ou entre l'appui budgétaire et les programmes financés sur la ligne TFC) dont on ne peut pas dire qu'elles sont utilisées conjointement pour atteindre un même objectif. Parfois, ce manque de coordination et d'articulation se remarque au sein d'un même secteur et d'une même modalité de financement, comme dans le cas des différents projets en eau et assainissement. Toutefois, on note, au sein d'un même programme sectoriel - comme la sécurité alimentaire ou encore le développement alternatif - un effort d'intégrer les leçons du passé acquises dans les projets. Des progrès récents ont été réalisés pour améliorer les échanges d'information et la coordination entre les différentes modalités et projets au sein d'un même secteur. Ces progrès dépendent surtout de décisions individuelles.

3.2.9 QE 9 : Les priorités transversales

Dans quelle mesure les thèmes transversaux liés aux aspects environnementaux, à la bonne gouvernance, à la décentralisation et au genre ont-ils été pris en compte dans la programmation et dans la mise en œuvre des interventions de la Commission européenne?

Justification et champ de la QE 9

Les thèmes transversaux sont souvent considérés comme des objectifs en eux-mêmes car ils contribuent au renforcement de l'impact et de la durabilité des interventions. Ils reflètent les priorités (parfois différentes) du gouvernement bolivien, de sa société civile et de la coopération internationale, et peuvent être source de conflits.

Les thèmes transversaux potentiels sont nombreux (ils incluent aussi, par exemple, les droits de

⁸³ Par exemple, en trois ans APEMIN II aura connu 3 directeurs nationaux, 4 ATI (sur 2 postes), 4 ministres et 5 vice-ministres.

⁸⁴ Ce problème avait déjà été soulevé lors de l'évaluation de 1995. Cf Canessa & Kaeppeler p.17.

⁸⁵ Sur les effets pratiques de cette pression, voir par exemple le rapport ROM du PRAS Pando d'août 2004.

l'homme, la participation de la société civile, etc.) mais l'équipe d'évaluation en a réduit le nombre afin de constater la valeur ajoutée de la prise en compte de ces thèmes dans les résultats des programmes. L'équipe d'évaluation a retenu les thèmes décrits ci-après pour les raisons suivantes :

- *Les aspects environnementaux* car ils constituent un problème de plus en plus aigu en Bolivie et la société dans son ensemble en est de plus en plus consciente.
- *La bonne gouvernance* car l'aide budgétaire est devenue la modalité d'intervention de la CE la plus importante en Bolivie, et que, pour que cette modalité ait des chances de réussir, elle doit reposer sur la confiance et la transparence dans la gestion des finances publiques. La lutte contre la corruption est aussi un objectif affirmé du gouvernement bolivien actuel.
- *La décentralisation (et la participation)* car ses succès passés et ses limites actuelles représentent à la fois un défi important pour l'avenir de la Bolivie et un enjeu toujours très présent dans la politique actuelle. C'est aussi l'une des quatre lignes d'action priorisée par la EBRP de 2001.
- *Le genre* car toutes les données sociales en Bolivie (indicateurs d'éducation, de santé, de nutrition) montrent que le groupe le plus pauvre du pays est celui composé des femmes indigènes rurales. La prise en compte des caractéristiques de ce groupe est donc indispensable dans un objectif de lutte contre la pauvreté.

L'objectif de la QE 9 est :

- d'apprécier dans quelle mesure les quatre thèmes transversaux retenus ont été pris en compte dans la programmation et dans la mise en œuvre de l'ensemble des interventions de la CE.
- de vérifier s'ils ont apporté une véritable valeur ajoutée aux résultats observés.

Synthèse

De façon générale des progrès notoires ont été enregistrés en termes d'intégration des thèmes transversaux dans la programmation et dans une moindre mesure dans la mise en œuvre des interventions. Toutefois le PRAEDAC et FONADAL sont les seules interventions qui présentent une réelle stratégie pour incorporer ces thèmes au niveau opérationnel.

Afin d'être en ligne avec les politiques du gouvernement, les aspects de **décentralisation** et de participation sont bien inclus dans la majorité des interventions, à l'exception du PASAAS et, dans une moindre mesure, d'APEMIN. La participation des communautés locales reste limitée à l'identification de la demande, sauf, brièvement, dans le cas de l'utilisation du système de demande qualifiée du PASA.

La question de **l'environnement** est présente essentiellement à travers les études d'impact environnemental. Cependant aucun mécanisme ne garantit que les conclusions de ces études soient mises en pratique. L'implication du **genre** se limite souvent à la visibilité des femmes dans la mise en œuvre des activités.

L'impact de l'incorporation des thèmes transversaux ne se fait sentir que sur le long terme mais leur incorporation génère des effets positifs dans les résultats des projets car elle contribue à améliorer leur durabilité. Enfin, nombres d'intervention ont des effets positifs collatéraux parfois non prévisibles sur les femmes et l'environnement, mais ceux-ci sont souvent négligés dans les évaluations d'impact.

Préservation de l'environnement (CJ 9.1)

La CE est l'une des coopérations qui prend le plus au sérieux les thèmes transversaux. Dès le début 2002, elle proposait que, pour chacun de ces thèmes, un bailleur leader soit nommé afin d'en assurer le suivi. Cinq mois plus tard (mai 2002), seule la DFID avait accepté d'être leader sur le thème du genre.

Les initiatives prises en matière de préservation de l'environnement peuvent se résumer par les points suivants :

- Il y a une obligation de mener des études d'impact environnemental, ce qui constitue un progrès par rapport à la période antérieure à 1996. Toutefois, dans le cas des interventions de la CE en général, il y a peu de suivi quant à la mise en œuvre de leurs recommandations⁸⁶.
- On note des initiatives comme la gestion des déchets miniers (APEMIN) ou encore l'éducation environnementale (PRAEDAC, FONADAL).
- Le PRAEDAC s'est doté d'indicateurs relatifs aux critères transversaux et a conçu des actions de développement les incorporant.
- On constate sur la période évaluée une augmentation des actions spécifiques dans le domaine de l'environnement, non seulement sur la ligne « Forêt et environnement », mais aussi sur les fonds programmables, en particulier avec les projets Pilcomayo, APEMIN II et PRAEDAC. Par ailleurs, de plus en plus d'interventions des lignes programmables et non programmables présentent des sous composantes de gestion durable des ressources naturelles et/ou des effets collatéraux positifs sur l'environnement.

Il y a eu une prise de conscience au niveau de la CE des enjeux environnementaux. Dans le cadre de la prochaine programmation, un des trois secteurs de concentration sera consacré à l'environnement.

⁸⁶ On peut toutefois souligner l'exception du programme de construction de la route Sta Cruz – Puerto Suarez qui possède un ATI pour les questions environnementales. Il est probable que dans le cas de cette intervention il y aura un suivi des recommandations de l'étude d'impact environnemental.

Bonne gouvernance, décentralisation et participation (CJ 9.2)

La bonne gouvernance

Les conclusions de l'évaluation récente de la CE sur la bonne gouvernance⁸⁷ sont en ligne avec le cas spécifique de la Bolivie. Dans le cas des appuis budgétaires, la bonne gouvernance serait autant une condition préalable qu'une conséquence de celle-ci⁸⁸. Si la CE a tenu compte et promu la bonne gouvernance à travers ses interventions en Bolivie, en particulier ses appuis budgétaires, l'impact sur les changements institutionnels est encore peu visible. L'écart entre le cadre politique défini et les pratiques de mise en œuvre sur le terrain s'est parfois révélé flagrant. Par exemple, dans le cas du PASA, l'évolution vers une forme d'appui budgétaire s'est accompagnée d'une politisation et de biais dans la sélection de projets à financer.

La décentralisation et la participation

La décentralisation municipale et la participation ont débuté en 1994 et sont plus avancées en Bolivie que dans les autres pays d'AL. La CE n'a pas eu de rôle dans ce processus qui a été fortement financée par ailleurs mais l'a appuyée par des projets à travers les municipalités (financement de constructions via le budget municipal, formation du personnel et équipements des municipalités). Il s'agit d'un cas de complémentarité de facto entre bailleurs. Il faut souligner que la décentralisation municipale représente un grand atout pour canaliser des ressources (appuis techniques et investissements) vers les destinataires finaux de l'aide.

Les interventions de la CE ne promeuvent pas toutes la décentralisation. Le PASAAS est critiqué pour tenir peu compte des municipalités dans ses structures de décision (il serait un appui à une politique plutôt centraliste) et pour éviter de canaliser ses ressources à travers les gouvernements décentralisés qui sont pourtant responsables de l'eau et de l'assainissement sur leur territoire. De son côté, APEMIN n'a pas impliqué très activement les municipalités dans ses actions⁸⁹.

En général, les projets de la CE présentent une stratégie participative de plus en plus systématique, ce qui a parfois permis d'améliorer l'appropriation des actions par les bénéficiaires. Mais cette participation se limite souvent à une participation municipale et les

87 « Evaluation of the European Commission's Assistance to Third Countries supporting Good Governance », 2006: Principales conclusions : « La Commission a fait des progrès significatifs en terme d'appui à la bonne gouvernance, notamment en matière de définition de ses approches ; La CE a contribué à l'atteinte des objectifs généraux de bonne gouvernance mais l'impact sur les changements institutionnels est néanmoins incertain ; Il existe toujours un écart important entre le cadre politique défini et les pratiques de mise en œuvre sur le terrain ; Les contraintes institutionnelles demeurent l'obstacle principal à l'efficacité des actions de la CE dans le domaine de la bonne gouvernance. »

88 Stricto sensu on pourrait dire qu'un seuil minimum de bonne gouvernance est une condition d'accès à l'aide budgétaire, tandis qu'un progrès de cette gouvernance est une conditionnalité de la poursuite de cette aide et donc un résultat attendu de celle-ci.

89 Les municipalités jouent un rôle ambigu en acceptant que les prêts consentis par l'institution à des coopératives ou autres organisations de producteurs, soient remboursés à un fond municipal. En pratique ces prêts ne sont pas remboursés.

communautés locales ne sont consultées directement qu'au moment de l'identification de la demande, et dans une moindre mesure, dans la préparation et l'exécution des projets (PASA, PRAEDAC, FONADAL, PROHISABA).

Egalité des chances des hommes et des femmes en matière de participation à la vie politique, économique, sociale et culturelle (CJ 9.3)

Du point de vue légal, il y a eu des avancées significatives en ce qui concerne la promotion des droits de la femme. C'est le thème transversal qui a été le plus rapidement assumé aussi bien par le GdB que par la société civile, et il n'est donc plus une préoccupation spécifique des bailleurs. Toutefois, ce progrès s'est moins traduit dans la réalité et c'est dans le domaine du marché du travail et au niveau des organisations familiales en milieu rural que la participation des femmes s'est surtout améliorée.

Du côté de la CE, la prise en compte de ce thème est plus marquée dans le cadre des interventions financées sur fonds non programmables. Si des progrès non négligeables en termes de participation des femmes dans le cycle des projets ont été constatés sur la ligne TFC, globalement, le rôle des femmes n'est souvent considéré que dans le contexte des actions liées à la mise en œuvre.

Le genre est le thème transversal qui génère le plus de problème au moment de son incorporation dans les projets de la CE. C'est un thème polémique car dans la société bolivienne, les femmes ont leur place et leurs tâches déjà établies (surtout autour de l'économie familiale⁹⁰). Ce concept est par ailleurs assez mal compris, et il y a souvent confusion quant à la définition d'une stratégie genre (réelle implication des femmes dans la définition des besoins et dans la mise en œuvre des projets) : celle-ci correspond souvent plus à une composante spécifique d'un projet (exemple des femmes « pailliris » dans le projet APEMIN II) plutôt qu'à un thème transversal. Dans le cas des projets TFC, seuls les projets PRAEDAC et FONADAL incluent dans leur conception une stratégie genre explicite.

Il faut souligner enfin que nombres d'interventions génèrent des effets indirects et non voulus sur les femmes, notamment dans le cadre des projets de pistes rurales du PASA par exemple, avec l'amélioration de leur accès aux services sociaux et le gain de temps passé à vendre leurs denrées alimentaires. Mais peu d'études mettent en évidence ces impacts.

Impact de la promotion d'un ou de plusieurs des thèmes transversaux sur les résultats des interventions de la CE (CJ 9.4)

L'expérience des dix dernières années de coopération a montré que la promotion des thèmes transversaux a eu des effets positifs sur les résultats des interventions. Il est toutefois difficile de déterminer précisément l'impact de l'intégration de ces thèmes dans les projets car il n'est mesurable que sur le moyen/long terme et n'est pas facilement attribuable.

90 Ce sont les femmes qui apportent la majorité des revenus des familles dans les milieux ruraux.

3.2.10 QE 10 : Les « 3Cs » (cohérence, coordination, complémentarité)

<p>Dans quelle mesure la stratégie communautaire a-t-elle été établie et mise en œuvre en coordination avec les autres bailleurs dans un souci de complémentarité ? Dans quelle mesure est-elle affectée par (et affecte-t-elle) la mise en œuvre d'autres politiques ?</p>
<p>Justification et champ de la QE 10</p>
<p>Les « 3 Cs » sont mentionnés dans les documents de politique communautaire comme un moyen essentiel pour accroître l'efficacité des interventions de coopération au développement. La déclaration de Paris de 2005 a mis ces thèmes dans l'agenda de toutes les coopérations qui ont souscrit cette déclaration. Pour la Bolivie qui bénéficie d'au moins une douzaine de coopérations significatives, ces thèmes sont particulièrement importants.</p> <p>La QE 10 vise à apprécier : (i) l'ampleur et l'efficacité de la coordination entre bailleurs, ainsi que le degré de complémentarité entre leurs interventions, et (ii) le degré de cohérence entre les stratégies de développement de la CE et d'autres politiques mise en œuvre par l'UE. On prêtera une attention spéciale à la coordination et complémentarité avec les interventions des Etats membres de l'UE.</p>
<p>Synthèse</p>
<p>La stratégie communautaire, telle qu'elle est définie dans le CSP 2002-2006, a été conçue en coordination avec le GdB, les secteurs concernés, les autres bailleurs et la société civile, par un processus de consultations et de séminaires. Ce mécanisme s'est encore amélioré pour la préparation du CSP 2007-2013, avec la constitution de groupes de travail, mais cette préparation s'est étendue sur trois gouvernements différents (Mesa, Rodriguez et Morales) et avec une participation moindre du dernier d'entre eux, le gouvernement actuel. Le souci de complémentarité était clair dans l'élaboration du CSP 2002-2006 et l'est plus encore dans le CSP 2007-2013 par le choix des secteurs d'intervention.</p> <p>La mise en œuvre de la stratégie s'est effectuée pendant une période (2002-2006) de faible coordination à la fois entre bailleurs, et entre ceux-ci et le GdB qui, pour des raisons à la fois politiques et fiscales, marque peu d'intérêt pour la coopération internationale « traditionnelle ». De son côté, la communauté des bailleurs ne semble pas accorder une haute priorité aux « 3Cs ». Par rapport aux attentes de la CE et aux efforts consentis, les résultats concrets de la coordination sont donc décevants même s'ils sont loin d'être négligeables.</p> <p>La CE a développé un leadership dans le domaine du développement alternatif grâce à une stratégie basée sur les institutions locales et excluant les conditions de réduction des cultures de coca.</p>

Efficacité des mécanismes de coordination entre bailleurs, et entre bailleurs et gouvernement (CJ 10.1)

Les résultats concrets de la coordination entre bailleurs, et principalement de la coordination entre Etats membres sont décevants : à titre d'exemple, une programmation conjointe n'est pas envisageable. On note toutefois un certain progrès au niveau de la volonté de coopérer, même si les différences entre les coopérations des différents Etats membres demeurent très fortes. La CE joue un rôle important d'ouverture, de transparence et d'organisation pratique de la coordination entre bailleurs. Le PASAAS est en partie un

produit de cette coordination, même si la CE est le seul financeur de ce programme. On citera aussi un cas d'évaluation commune avec les coopérations allemande et suédoise (secteur eau et assainissement en novembre 2007), des cas de co-financement comme le « Programa Nacional de Semillas » et le FONDESIF, et surtout le « Programa Multidonante de Apoyo Presupuestario » (PMAP) qui harmonisait les procédures d'appui budgétaire entre bailleurs et avec le GdB. De même, la préparation du CSP 2007-2013 a fait l'objet d'une coordination étroite avec les coopérations des Etats membres de l'UE. Les efforts d'harmonisation entre bailleurs restent toutefois exceptionnels : à titre d'exemple, les trois principaux bailleurs (dont la CE) qui financent la route de Santa Cruz à Puerto Suarez emploient trois procédures différentes (Cf. QE 7).

La coopération entre les bailleurs et le GdB manque d'efficacité, à la fois à cause du peu d'intérêt du GdB et d'un manque de consensus et de proactivité au sein de la communauté des bailleurs. En 2006, le GdB a désactivé le PMAP qui était l'effort d'harmonisation et d'alignement le plus prometteur. Ce constat est important en vue de l'objectif de la CE de concentrer ses moyens sur l'appui budgétaire sectoriel qui requiert un bon niveau de coordination avec les bailleurs et avec le GdB.

On constate peu de progrès en matière d'harmonisation, malgré une réunion continentale tenue à Santa Cruz en septembre 2006 où la Bolivie a présenté un plan d'action sur l'agenda d'harmonisation et d'alignement (« Bolivian Action Plan »).

Complémentarité des interventions de la CE avec celles des autres bailleurs (en particulier celles des Etats membres) (CJ 10.2)

Le PRAEDAC est un bon exemple de complémentarité de facto (Cf. CJ 10.5) : une stratégie de développement social basée sur la non conditionnalité qui vient en complément d'une stratégie de recherche d'alternatives productives basée sur la condition d'éradication de la coca.

Dans un pays où les bailleurs sont à la fois nombreux, disposant de budgets importants et où le niveau de coordination est faible, les conflits et/ou double emplois sont nombreux et inévitables. La CE en a expérimenté avec la majorité des coopérations et dans la plupart des secteurs où elle est présente. Parmi les bailleurs visités, la conscience de l'importance de la complémentarité ne semble pas être très forte : les intérêts propres à chaque bailleur semblent peser plus lourd que l'intérêt pour l'efficacité de l'aide.

Synergies des interventions de la CE avec celles des autres bailleurs (CJ 10.3)

En général et par définition, les interventions consistant en des appuis budgétaires sectoriels se font en synergie avec le gouvernement et avec d'autres bailleurs puisqu'ils consistent à appuyer une politique publique. Dès lors, le PASA et le PASAAS actuellement, et le FONADAL dans l'avenir, seraient des exemples de ces synergies et de harmonisation stratégique. Toutefois, ces synergies n'existent pas vraiment puisque la CE est la seule intervenante dans le PASA et le PASAAS, et la participation d'autres bailleurs à un appui budgétaire au FONADAL est loin d'être assurée.

Couverture des interventions des différents bailleurs en Bolivie et en particuliers celles de la CE (CJ 10.4)

Une analyse des importances relatives des différents secteurs d'intervention pour la CE et pour l'ensemble des bailleurs en Bolivie montre que les priorités de la CE ont plutôt été complémentaires que similaires à celles des autres bailleurs.

Il n'y a pas vraiment de consensus, au sein des différentes coopérations et institutions publiques visitées, sur les secteurs où il aurait « trop » d'aide et ceux où il y en aurait « trop peu » parce qu'il n'y a pas de matrice sérieuse et détaillée d'interventions des bailleurs ni d'analyse sur cette question. Il y a toutefois un certain accord sur le fait que les secteurs sociaux et le renforcement institutionnel sont une priorité pour la plupart des bailleurs (car ce sont des secteurs où il est plus « facile » d'intervenir), tandis que peu d'entre eux se risquent à aborder des thèmes tels que la création d'emploi ou l'appui aux entreprises. C'est en particulier une des raisons qui expliquent la priorité accordée à ce secteur dans le CSP 2007-2013 de la CE.

Spécialisation de la CE grâce à la complémentarité et coordination entre bailleurs permettant d'offrir une valeur ajoutée à l'ensemble de la coopération internationale en Bolivie (CJ 10.5)

La complémentarité entre la coopération de la CE et celles des autres bailleurs est surtout visible dans le domaine du développement alternatif : dans le cadre de son appui à ce secteur, la CE a peu essayé de développer des cultures ou des activités économiques alternatives à la culture de la coca, ce qui a été fait massivement par d'autres coopérations, en particulier l'USAID (Cf. QE3). La CE s'est concentrée sur le cadastre rural et l'appui aux municipalités, c'est-à-dire des politiques complémentaires aux précédentes. Dans l'appui aux municipalités, elle a respecté les institutions locales en finançant des projets inscrits dans les plans annuels des municipalités et en ne mettant à ses financements aucune condition liée à l'éradication de la coca. Cette approche correspond bien aux lois et stratégies boliviennes sur le développement alternatif mais avait été peu appliquée par les bailleurs dans le cas de la lutte contre la drogue. En ce sens, on peut certainement parler d'un leadership de la CE dans ce domaine, qui contraste avec la stratégie pratiquée par l'USAID, fondée sur la conditionnalité.

L'appui sectoriel en eau potable et assainissement (PASAAS) fait l'objet d'une coordination avec d'autres bailleurs et la CE exerce pour le moment un leadership financier dans ce domaine. Toutefois, la valeur ajoutée consiste surtout à expérimenter un appui budgétaire sectoriel sui generis qui est, pour le moment, unique dans le pays.

Cohérence de la stratégie de coopération de la CE en Bolivie et des interventions financées par cette coopération avec d'autres politiques de la CE et réciproquement (CJ 10.6)

Aucune contradiction n'a été identifiée entre les politiques de la CE (agricole par ex.) et les interventions financées par la coopération de celle-ci. En dehors des métaux, les exportations boliviennes vers l'UE sont minimales et sont principalement constituées de noix

de cajou (environ 16 millions de US\$ en 2006), de quinoa (environ 2 m. de US\$) et de café, tous produits qui n'entrent pas en compétition avec des produits agricoles européens. De même, la structure des importations boliviennes en provenance de l'UE montre peu de concurrence avec les produits locaux. Une contradiction potentielle pourrait venir de la politique des migrations, et plus particulièrement des restrictions à l'entrée des Boliviens en Espagne: cette politique réduirait, pour beaucoup de familles, les perspectives de compléter leurs revenus par des transferts financiers venant de l'extérieur.

L'importance des problèmes commerciaux au niveau mondial et le rôle qu'y joue la CE ne se reflètent ni dans le CSP 2002-2006, ni dans les interventions. Le rôle de la Bolivie dans le MERCOSUR et dans la CAN ainsi que les relations entre ces institutions et la CE semblent échapper au champ de la Délégation, en partie parce qu'il est difficile pour elle d'agir à ce niveau, et sans doute aussi à cause de la séparation nette, au niveau de la CE, entre l'aide au développement et les négociations commerciales.

4. Appréciation globale de la coopération communautaire

Ce chapitre a pour but de fournir une appréciation globale de la coopération communautaire en Bolivie par rapport à l'objectif stratégique de réduction de la pauvreté mais en se limitant aux thèmes suivants :

- L'évolution des stratégies communautaires en Bolivie.
- L'évolution de ses modalités de mise en œuvre.

4.1 Stratégie

L'évolution des stratégies est traitée à trois niveaux :

- (i). Priorités établies dans les documents officiels.
- (ii). Evolution des secteurs priorisés.
- (iii). Evolution des modalités d'exécution.

4.1.1 Priorités établies dans les documents officiels⁹¹

Les trois axes de concentration de la CE en Bolivie décrits ci-dessous sont les mêmes depuis 1994, et reflètent la continuité de la stratégie communautaire dans le pays.

1. **La lutte contre la pauvreté** est la première priorité de la CE depuis 1994. Au départ, elle est essentiellement liée au développement rural et prétend maintenir la population rurale sur ses lieux d'origine en augmentant la productivité du travail et en freinant les migrations vers les villes. A partir de 1998, elle s'entend dans un sens plus large et comprend les secteurs de la santé, l'éducation, l'hygiène et le logement. En 2001, elle se concentre sur l'assainissement et l'eau potable, et en 2002, tout en réaffirmant l'importance du secteur eau et assainissement, elle le complète par la sécurité alimentaire et le développement rural qui s'entend surtout comme développement alternatif, c'est-à-dire les interventions liées, de près ou de loin, à la lutte contre la production de coca. Un des objectifs de ces interventions est de freiner les migrations vers les centres de production de coca. A partir de 2001, la lutte contre la pauvreté passe d'un objectif spécifique à l'objectif ultime de la coopération, suivant en cela de près l'évolution de la CE elle-même (Déclaration sur la politique de développement de

⁹¹ Les documents officiels auxquels il est fait référence ici sont :

- 1994 : Memorandum of Understanding (MoU).
- 1998 : Orientations pluriannuelles indicatives (OPIN).
- 2001 : MoU.
- 2002 : Country Strategy Paper 2002-2006 (CSP).
- 2006 : versions préliminaires et non officielles du CSP 2007-2013. Ce document étant hors du champ de l'évaluation, il n'est cité que comme référence et n'est pas analysé.

novembre 2000). Toutefois, cet objectif, tel qu'il a été utilisé par la coopération internationale, est maintenant critiqué par le GdB⁹² (« Plan Nacional de Desarrollo » de 2006) ; il est donc sensiblement atténué dans le CSP 2007-2013.

On remarque que, au sein même de cette constante qu'est l'objectif de lutte contre la pauvreté, la manière de l'aborder a varié considérablement, pouvant indiquer par là une grande flexibilité et capacité d'adaptation, ou bien une évolution continue de la réflexion sur les meilleurs moyens, pour un bailleur de fonds comme la CE, de lutter contre la pauvreté en Bolivie.

Plus surprenant, le maintien des populations dans le milieu rural reste un des objectifs des interventions en développement rural tout au long de la période, malgré les échecs répétés de cette stratégie et les critiques qui lui sont faites. De même, est réitérée l'hypothèse d'une relation de causalité entre pauvreté et production de coca, ce qui ne semble actuellement guère prouvé, surtout dans les Yungas.

2. **L'intégration régionale** est une priorité de la CE au niveau régional au moins depuis 1992 (règlement CEE n° 443/92) car la CE jouit d'une sorte « d'avantage comparatif naturel » dans ce domaine. En Bolivie toutefois, bien qu'elle soit affirmée dans tous les textes, cette priorité ne trouve une application pratique qu'à la suite du MoU de 2001, et un début d'exécution qu'à partir de 2003 avec la route Sta Cruz-Puerto Suarez. Cet axe souffre de la crise de la CAN et de la faible volonté politique des pays andins d'avancer vers une intégration plus poussée de leurs économies. Ces faiblesses expliquent le peu de résultats obtenus dans ce domaine, et la difficulté d'articuler les coopérations régionales (ou sous-régionales) d'un côté, et bilatérale de l'autre, afin qu'elles soient réellement complémentaires. Le choix de la gestion intégrée des bassins versants internationaux comme une des composantes stratégiques du CSP 2007-2013 vise à améliorer cette articulation en intervenant dans un domaine où les aspects régionaux et nationaux ont des implications pratiques importantes et permettent une complémentarité verticale entre les aspects régionaux et nationaux de la coopération de la CE.
3. **La coopération économique** s'entend, avant 1998, comme le « développement du secteur privé ». Par après et jusqu'à 2001, elle consiste à appuyer les exportations boliviennes vers les pays du MERCOSUR et de la CAN, c'est-à-dire les voisins immédiats de la Bolivie. En ce sens « coopération économique » et « intégration régionale » étaient deux axes complémentaires puisque le premier insistait sur les relations économiques et le second sur les liens physiques. Toutefois, après 2001, cette complémentarité se perd en partie lorsque le champ de la coopération économique se restreint, dans les textes, aux relations entre la Bolivie et l'UE. A partir de 2006, à la demande du GdB, ce champ s'élargit aux micro et petites entreprises, et à un objectif d'emploi plutôt que d'exportation, ce qui est confirmé dans le CSP 2007-2013.

⁹² Selon le GdB, l'objectif de réduction de la pauvreté, tel qu'il a été promu par la coopération internationale en Bolivie, n'a pas servi à supprimer les causes de la pauvreté, mais à en pallier les manifestations. Cf Plan Nacional de Desarrollo Introducción p.4.

La seule discontinuité qu'on peut observer au cours de la période d'analyse est la « modernisation de l'Etat », affirmée comme priorité en 1994 et abandonnée en 1998.

En dehors de ce cas, les textes officiels d'orientation stratégique montrent à la fois une grande continuité tout au long de la période, et une grande souplesse (ou variations) dans le contenu de ces priorités. Ceci est surtout vrai dans les contenus de la lutte contre la pauvreté et de la coopération économique qui ont fait l'objet d'importants changements d'interprétation dans le temps.

L'importance financière des trois priorités ou axes stratégiques décrits est très inégale. Alors que la lutte contre la pauvreté absorbe la plus grande partie des moyens de la coopération, les deux autres ne concentrent que des moyens très réduits car ils débouchent plus difficilement sur des interventions financièrement importantes.

4.1.2 Evolution des secteurs priorisés

Au début des années 1990, la coopération de la CE se limitait à trois secteurs : le développement rural, les grands travaux d'infrastructures, et l'aide alimentaire ou aide d'urgence. A partir de 1992, la CE tente de diversifier ses interventions et ses modalités de financement. En 1995, la première évaluation intégrale de la coopération de la CE émet un rapport très critique : l'aide de la CE est surtout accusée d'inefficience (coût élevé par rapport aux résultats), d'être non soutenable, de reproduire des interventions d'urgence qui ne correspondent pas à une stratégie pays cohérente, etc. Le rapport souligne aussi que les projets sont basés sur des hypothèses irréalistes, sans analyse sérieuse de risque, et sans offrir de bonne base d'information, ni de possibilités de mesurer leurs impacts. Dès lors, de 1996 à 1998, on retrouve des financements de « phasing out » de trois « PAC » et de six interventions visant à contrôler des inondations. Par la suite, est abandonné le modèle du grand projet de développement rural intégral qui concentrait d'énormes moyens humains et matériels dans les régions les plus pauvres de la Bolivie. L'appui au secteur du développement rural commence un déclin de long terme qui marque en fait un éclatement entre, d'un côté la sécurité alimentaire qui substitue l'aide d'urgence, et de l'autre le développement alternatif.

Le PASA naît en 1996 et marque un changement significatif dans le concept de sécurité alimentaire⁹³. Le PASA est aussi l'intervention qui aura duré le plus longtemps (plus de dix ans), aura concentré le plus de moyens financiers (plus de 80 millions d'€ déboursés au cours de la période) ; il constitue par ailleurs un instrument privilégié de lutte contre la pauvreté.

A partir de 1998, débutent les trois premières interventions de développement alternatif qui seront suivies par deux autres jusqu'en 2006. Ces interventions, qu'elles se situent dans les zones de production de coca ou dans celles d'exportation de main d'œuvre, sont, en fait, des projets de développement rural.

⁹³ On a adopté une approche beaucoup plus large de la sécurité alimentaire qui incluait l'accès à la nourriture et dépassait le concept d'autosuffisance alimentaire.

La première intervention du secteur « eau et assainissement » débute en 1998, et dès 2003 ce secteur devient le plus important, en termes financier, de la coopération de la CE. C'est aussi le premier secteur dans lequel sera appliquée une aide budgétaire.

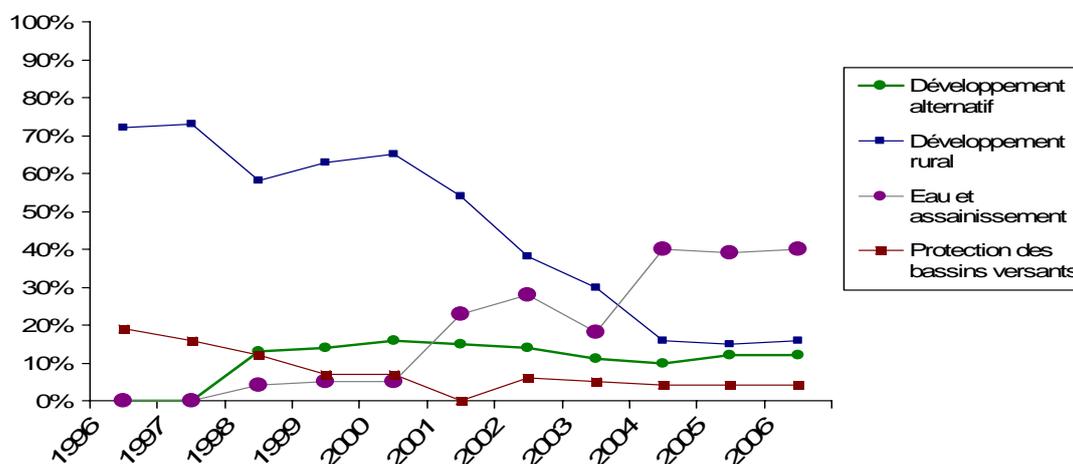
Si on inclut dans l'axe « protection des bassins versants » les interventions qui, en début de période, visaient essentiellement le contrôle des inondations, alors ce secteur est le quatrième en importance de la coopération de la CE sur la période d'analyse. Il avait toutefois disparu en 2000, et réapparaît en 2002 avec le projet du río Pilcomayo qui est la seconde expérience de la CE en matière de gestion internationale d'un bassin versant⁹⁴.

L'évolution des priorités sectorielles pose la question de la continuité vs le changement ou la flexibilité : faut-il poursuivre des interventions dans le même secteur sur le long terme en vue de gagner un leadership dans ce secteur et une expertise propre qui peut être utile au pays bénéficiaire, ou bien faut-il s'adapter à l'évolution du pays, aux priorités des gouvernements successifs et aux changements d'orientation des autres bailleurs ?

La réponse a été très différente selon les époques et les secteurs. L'abandon des grands projets de protection contre les inondations se doit à la possibilité de sortir de l'aide d'urgence et de s'ouvrir vers d'autres secteurs ; l'abandon des secteurs de la santé ou de l'éducation provient de la politique des autres bailleurs et de la relative concentration de l'aide dans ces domaines. Par contre, la poursuite des interventions en développement alternatif répond à la possibilité d'exploiter une expérience acquise et un leadership reconnu. La réponse est plus difficile dans le cas de l'eau et de l'assainissement puisqu'il n'est pas clair que les interventions actuelles se poursuivront, ni sous quelle forme, ni quelle est la valeur ajoutée de la CE dans ce domaine, ni quelle a été l'accumulation de l'expérience passée.

Finalement, on note depuis 1998 une préoccupation pour réduire le nombre des secteurs de concentration de la coopération. Sur la période étudiée on observe une réduction progressive des secteurs d'intervention (Cf. Section 2.4.1) et une forte augmentation des budgets moyens des interventions. L'objectif de se limiter à deux secteurs (« focal sectors »), comme le recommandent les documents récents de la CE sur la complémentarité (division du travail) entre coopérations des Etats membres de l'UE, n'a toutefois pas encore abouti.

⁹⁴ La première étant le projet TDPS qui visait à intégrer en un seul système la gestion du bassin du lac Titicaca.

Figure 5 - Evolution des budgets annuels (en valeur relative) sur la période 1996-2006

Source : graphique basé sur les tableaux de l'annexe 8: Répartition sectorielle des projets financés par la CE : budgets annualisés (1996-2006) en valeur relative⁹⁵.

4.1.3 Evolution des modalités d'intervention

L'établissement de la Délégation à La Paz et l'évaluation de la coopération de la CE avec la Bolivie de 1995, marquent le début d'une coopération plus respectueuse des institutions et des réalités locales. Cette tendance s'accroît encore à partir de 2003 avec la déconcentration et le changement dans les modalités des projets : le système de co-gestion et de double signature est abandonné, et les conditions générales attachées à la coopération de la CE (AT, achats de biens et services, etc.) sont assouplies. A la même époque, se prépare la première intervention sous forme d'aide budgétaire sectorielle (PASAAS). Ce dernier changement pose d'importantes questions, telles que la relation entre cette évolution et celle du pays. Ce point sera analysé dans la section suivante.

4.2 Modalités de mise en œuvre

Tableau 11 – Evolution de la part de l'appui budgétaire dans les déboursements totaux

Année	Décaissements millions €	Appui budgétaire millions €	% Appui budg./ décaissements
2003	53,6	0	0%
2004	26,9	15,5	58%
2005	28,6	14,1	49%
2006	35,2	25,3	72%

⁹⁵ Cette méthode a été préférée à celle des décaissements réels, d'une part parce qu'elle permet d'offrir une information homogène sur toute la période (les décaissements ne sont disponibles qu'à partir de la déconcentration : 2003), et d'autre part parce qu'elle permet de mieux apprécier les évolutions de long terme en évitant les brusques variations observées dans les décaissements.

Si on traite le PASA comme de l'appui budgétaire depuis 2005 et le PASAAS depuis 2004, alors, comme le montre le tableau ci-dessus, la CE est passée rapidement d'une situation où l'aide budgétaire était inexistante (2003) à une situation où elle représente plus des deux tiers des interventions des lignes sécurité alimentaire et TFC (2006). Il est probable que cette tendance se consolide dans l'avenir. Les raisons de cette évolution sont bien connues et sont liées à l'expérience de la CE avec l'approche projet en Bolivie et ailleurs : insuffisante appropriation des projets par l'Etat ; impuissance à déboucher, à partir de la programmation et de la mise en œuvre d'un projet, sur un dialogue politique utile pour le pays ; faible insertion dans les institutions locales ; résultats souvent médiocres du point de vue des critères d'efficacité, d'impact, et de durabilité ; fragmentation de l'administration publique ; création de structures de décision parallèles et propres à chaque bailleur, etc⁹⁶.

Parallèlement à cette dynamique de la coopération de la CE, l'évolution de la Bolivie, depuis le début des années 2000, est caractérisée par une plus grande instabilité politique, sociale et institutionnelle, ainsi qu'une instabilité dans les relations avec les bailleurs de fonds, par une exacerbation du régionalisme et un manque de continuité des politiques sectorielles appliquées⁹⁷. La qualité de l'administration ne s'est pas améliorée depuis un an pour des raisons salariales et politiques, ce qui ne renforce ni la capacité de concevoir ni celle d'exécuter des politiques sectorielles.

La loi sur les hydrocarbures, votée en juin 2005, a fortement augmenté les budgets des régions ainsi que leurs compétences. Il y a donc une difficulté supplémentaire à définir le champ d'une politique sectorielle : sur quel espace géographique s'applique-t-elle ? La politique de l'eau et de l'assainissement est un cas exemplatif de ce débat. La Bolivie n'a plus été l'objet d'un appui budgétaire macroéconomique depuis 2005 et les bailleurs n'ont pas poursuivi les appuis sectoriels dans la santé et l'éducation⁹⁸. La CE est donc actuellement la seule coopération à pratiquer un appui budgétaire.

L'utilisation de l'appui budgétaire comme modalité de financement repose sur une série de conditions comme (i) un leadership de la part du gouvernement capable d'élaborer des politiques sectorielles claires, de diriger une concertation avec les bailleurs et d'arriver à un consensus, (ii) une stabilité des politiques appliquées, (iii) une gestion suffisamment transparente des finances publiques, (iv) une capacité (et volonté) d'améliorer cette gestion et d'exécuter des politiques sectorielles, macroéconomiques ou, en l'occurrence, de lutte contre la pauvreté.

⁹⁶ En 2003, il y avait encore en Bolivie plus de 850 projets de développement individuels financés par l'aide bi et multilatérale.

⁹⁷ Le problème n'est pas tant le changement continu des politiques sectorielles. En fait, dans des domaines comme l'éducation, la santé, l'eau, l'irrigation, celles-ci sont beaucoup plus stables que ne le laisseraient penser les rapides changements de gouvernements. Toutefois, l'instabilité politique fait perdre aux politiques sectorielles leur dynamisme initial : quand les promoteurs de ces politiques disparaissent et que les priorités du gouvernement changent, les incitants à simplement appliquer une politique donnée se réduisent même si aucune alternative n'est mise en place.

⁹⁸ Les coopérations des Pays Bas, du Danemark et de la Suède ont mis en place une sorte de basket funding en éducation primaire, mais très ciblé et basé sur un système rigoureux d'audit.

Plusieurs de ces conditions ne sont pas remplies⁹⁹ :

- Dans le cas du PASAAS, le GdB a annoncé d'importants changements dans la politique sectorielle qui seront appliqués en 2007. L'intervention est vue par certains spécialistes du secteur comme un effort de retour en arrière par rapport aux politiques de décentralisation mises en place depuis 1994. Quelles sont les politiques que le PASAAS appuie et appuiera dans l'avenir, n'est pas clair. Les conditions de clarté et de stabilité des politiques sectorielles ne sont pas pleinement remplies.
- Dans le cas du PASA, il n'y a pas de politique sectorielle (un des buts de l'intervention est d'en créer une), pas de concertation entre les bailleurs et on peut légitimement douter de la volonté du GdB de convertir le PASA en l'instrument public d'une stratégie de sécurité alimentaire.

L'écart entre, d'un côté, la dynamique de l'appui budgétaire qui a ses propres conditions et règles d'application, mais dont la diffusion est fortement encouragée par la CE, et de l'autre, la dynamique propre à la Bolivie, conduit à chercher des solutions qui révèlent la créativité de ceux qui proposent des modalités alternatives à l'approche projet et à l'appui budgétaire « pur ». Le manque de flexibilité des instruments tels que définis actuellement débouche sur des situations parfois peu satisfaisantes par rapport aux règles d'application de l'aide budgétaire, comme par exemple :

- La convention de financement du PASAAS n'explique pas l'insertion institutionnelle de l'intervention : il ne précise pas le rôle de (ou des) l'institution publique et des principaux bailleurs, les relations entre eux et les rôles respectifs des institutions centralisées et décentralisées.
- Le PASAAS, en finançant des investissements ciblés et en mettant comme une des conditionnalités le taux d'exécution de ces investissements, se comporte en fait comme un projet classique dont le financement dépend de l'exécution passée. Ce faisant on assure l'efficacité à court terme de l'intervention mais on ne renforce pas les structures nationales de contrôle et de suivi du secteur.
- Le PASA territorial n'est pas un véritable appui budgétaire (et ne prétend pas l'être) puisqu'il ne s'inscrit pas dans une politique publique et n'appuie pas le budget de l'Etat dans le secteur de la sécurité alimentaire car ce budget n'existe pas. Il consiste en fait à inciter le GdB à assumer le programme en l'attachant à des conditionnalités propres aux aides budgétaires et en donnant une plus large autonomie à l'unité de gestion du projet. Du côté des incitants, les résultats ont été bons en 2006 puisque 85% des montants inscrits dans le budget national ont été exécutés alors que la moyenne historique est autour de 50%. De même les délais de traitement des dossiers sont passés de 6 à 2 mois en moyenne grâce à l'amélioration des relations entre le MACA, le VIPFE et le PASA, et à l'application du système de demande qualifiée qui améliore la qualité des projets présentés. L'autonomie de l'unité de gestion rend le programme dépendant de la qualité de cette unité, ce qui est un risque acceptable s'il existe une volonté politique au sein du GdB de concevoir et d'appliquer une politique nationale de sécurité alimentaire et de baser cette politique sur l'expérience du PASA.

⁹⁹ On remarquera que la gestion et la transparence des finances publiques ne sont pas mises en cause ici. Dans ce domaine, la Bolivie se compare favorablement à d'autres pays de la région.

Actuellement en Bolivie, deux problèmes sont liés à l'utilisation de l'aide budgétaire.

Le premier vient de l'instabilité et de l'incertitude quant à l'application des politiques sectorielles (Cf. QE2, QE3, QE4)¹⁰⁰. Un système d'aide budgétaire, basé sur des conditionnalités, ne peut fonctionner que si les partenaires (GdB et bailleurs) partagent une analyse et une volonté commune. Mais ces conditionnalités deviennent vite intolérables en cas de changement de politique ou d'orientation du gouvernement.

L'instabilité peut conduire à préférer le court terme (le pilotage à vue) et donc à maintenir l'approche projet comme un des instruments de la coopération avec la Bolivie, simplement parce que les conditions ne sont pas réunies aujourd'hui pour une aide budgétaire généralisée efficace. Dans le secteur de l'eau et de l'assainissement (comme dans d'autres secteurs) on peut désirer développer un continuum d'instruments complémentaires qui vont depuis le projet traditionnel jusqu'à l'aide budgétaire « pure ». Actuellement, il est toutefois difficile de percevoir les relations et complémentarités entre les projets que financent le PROHISABA ou le FONADAL d'un côté et le PASAAS de l'autre¹⁰¹.

Le second problème tient au fait que dans un secteur comme l'eau et l'assainissement, le domaine d'application de la politique budgétaire du gouvernement central et celui de la mise en œuvre des politiques appuyées ne sont pas identiques suite à la décentralisation et la régionalisation. Dans ce cas, l'instrument ne sera pas efficace sauf si la matrice de conditions et résultats à atteindre incorpore le niveau décentralisé. Si le GdB a la volonté et la capacité de le faire, il est tout à fait possible d'incorporer les municipalités et/ou les gouvernements régionaux dans les discussions de politique publique et de respecter le rôle de chacun des acteurs institutionnels.

Le premier but de l'aide budgétaire est de permettre à un pays (et de l'aider à) d'utiliser son principal instrument, son budget, pour mettre en œuvre sa politique de développement. Le respect du cadre institutionnel et légal de la Bolivie est donc primordial pour atteindre ce but. Toujours dans le cas du PASAAS, la convention de financement et ses annexes ne situent pas l'intervention dans la politique d'investissement de l'état central, ce qui ne favorise pas la clarté dans les relations entre les acteurs du secteur.

Finalement, il n'a pas été observé d'amélioration au niveau de l'impact des interventions réalisées à travers l'aide budgétaire. Aussi bien dans le cas du PASA que du PASAAS, on constate des déficiences importantes dans les résultats des actions financées, qui sont indépendantes des modalités de financement. Il est cependant évident qu'une modalité comme l'appui budgétaire ne peut pas être considérée comme un succès si, in fine, elle n'améliore pas la qualité du service ou de l'infrastructure qu'utilise le destinataire final.

¹⁰⁰ En 2002, le CSP 2002-2006 exprimait déjà des réserves sur la capacité du GdB d'assurer une gestion adéquate et un contrôle financier suffisant pour une aide budgétaire.

¹⁰¹ Le PROHISABA co-finance avec le PASAAS (VIPFE et VMAS) un projet à Bustillo (Potosi) qui ressemble davantage à un co-financement classique qu'à une complémentarité stratégique.

5. Principales conclusions

Les conclusions sont regroupées selon trois thèmes:

- la stratégie de la Commission européenne en Bolivie,
- les impacts des interventions de la CE financées dans le pays,
- et les aspects de mise en œuvre.

Les conclusions se réfèrent à l'analyse contenue et développée dans les chapitres précédents (Chapitre 2, 3 et 4). Les questions d'évaluation sur lesquelles repose chaque conclusion sont indiquées par leurs numéros (QE1 à QE10). Certaines conclusions se sont également appuyées sur l'analyse du contexte et de la logique d'intervention (respectivement Chap. 1 et 2) et/ou l'un des deux thèmes d'appréciation générale développés au Chapitre 4 (une référence AG1 ou AG2 est alors indiquée). Un degré de priorité¹⁰² a été attribué à chaque conclusion afin de les hiérarchiser selon leur importance. **Chacun des trois thèmes fait l'objet d'une conclusion prioritaire (conclusions 1, 5 et 6).**

5.1 La stratégie de la CE en Bolivie

Conclusion 1 sur l'évolution de la stratégie depuis 1995		
Priorité XXX	Base : chap. 2, QE1, QE8	Recommandation /
<p>Le cadre stratégique de la CE en Bolivie a évolué positivement entre 1996 et 2006. Il a permis de mettre en œuvre des actions plus respectueuses des institutions locales, plus adaptées au contexte et plus prévisibles. Par ailleurs, l'amélioration du dialogue politique tant avec le GdB qu'avec les autres bailleurs de fonds a permis à la CE de gagner un poids significatif sur la scène bolivienne de l'aide internationale.</p>		

Si l'on compare la situation actuelle de la coopération de la CE avec celle qui prévalait en 1995, telle que décrite dans le rapport d'évaluation de 1995 (Cf. section 4.1.2 et 4.2), on constate une évolution notoire. En 10 ans, la CE a développé une stratégie pays (formalisée dans le CSP 2002-2006) qui s'insère dans les plans nationaux de développement. Les actions de la CE sont devenues plus respectueuses des institutions locales, plus autonomes par rapport au siège à Bruxelles et plus prévisibles. Ses capacités d'adaptation au contexte local se sont améliorées. La qualité de la communication et du dialogue tant avec le GdB qu'avec les autres bailleurs de fonds est considérée comme très bonne, ce qui a permis à la CE de gagner un poids propre reconnu par la communauté des bailleurs et par le GdB, et

¹⁰² D'important (XXX) à faible (X).

plus en accord avec son importance financière. Ces changements se doivent à plusieurs facteurs dont le principal est l'évolution de la coopération communautaire elle-même :

- Plus grande diversification de secteurs et de modalités d'intervention ;
- Etablissement d'une délégation à La Paz en 1995 ;
- Qualité des équipes qui s'y sont succédées ;
- Politique de déconcentration appliquée depuis 2003 ;
- Abandon du système de co-direction dans les interventions, en faveur d'une direction nationale (bolivienne) unique ;
- Changements dans les modalités de financement ;
- Croissance de la contribution de la CE sur la période étudiée.

Conclusion 2 sur la cohérence interne de la stratégie

Priorité X	Base : QE1, AG1	Recommandation /
<p>La coopération de la CE en Bolivie se caractérise par une continuité dans les axes stratégiques de concentration de son aide. Depuis 1994, la stratégie basée sur les trois axes que sont la « lutte contre la pauvreté », la « coopération économique » et l'« intégration régionale » est pertinente par rapport aux besoins du pays et permet d'intégrer les dimensions régionale et nationale de la coopération communautaire.</p>		

Depuis 2001 et jusqu'en 2005, la stratégie de la CE s'est insérée sans peine dans la stratégie bolivienne de réduction de la pauvreté (EBRP) car celle-ci offrait un cadre peu contraignant pour les bailleurs de fonds, et le GdB était relativement peu exigeant sur les choix des secteurs d'intervention.

Le choix des axes de concentration de l'aide européenne en Bolivie est caractérisé par une grande continuité : depuis 1994, la « lutte contre la pauvreté », l'« intégration régionale » et la « coopération économique » sont les trois domaines de concentration. La stratégie basée sur ces trois axes est, en soi, très cohérente telle qu'elle est exprimée dans le CSP 2002-2006, puisque le premier axe permet d'adresser le problème le plus lancinant de la Bolivie, tandis les deux autres axes sont complémentaires : la « coopération économique » insiste sur les relations économiques entre la Bolivie et ses voisins (et, le cas échéant, avec l'UE), et l'« intégration régionale » sur les liens physiques tels que les communications ou les bassins internationaux. En théorie, ils permettent d'intégrer les dimensions régionale et nationale de la coopération de la CE.

Conclusion 3 sur l'évolution et les priorités de l'axe stratégique de lutte contre la pauvreté

Priorité XX	Base : chap. 2, AG1	Recommandation 1
<p>Depuis 1994, la traduction de l'objectif de lutte contre la pauvreté en actions concrètes a évolué significativement. Le choix des secteurs d'intervention au sein de cet axe stratégique n'est pas toujours clair et ne semble pas principalement guidé par la valeur ajoutée que peut apporter la CE. Entre les avantages de la continuité et les avantages de la flexibilité, la CE semble opter pour ceux de la flexibilité.</p>		

Les traductions concrètes de la lutte contre la pauvreté ont varié au fil du temps puisqu'elles se sont reflétées, successivement ou simultanément, en interventions dans les domaines du développement rural, de la santé et de l'éducation, de l'assainissement et eau potable, du développement alternatif et de la sécurité alimentaire.

Les raisons des choix des secteurs d'intervention ne sont pas toujours claires. Entre la nécessité de garantir une expertise communautaire par la continuité des interventions, et le changement ou la flexibilité qui permettent de s'adapter aux variations dans le contexte, la CE semble opter pour la flexibilité. Ceci rend plus difficile l'objectif de gagner un leadership sectoriel et une d'offrir une expertise propre dans un domaine particulier, mais permet de prendre des risques et d'explorer des voies nouvelles.

Dans les choix sectoriels la recherche de complémentarité par rapport aux coopérations des Etats membres joue certainement un rôle important. Alternativement, dans le passé, la décision de focaliser les interventions dans des secteurs comme la route de Santa Cruz à Puerto Suarez ou le développement alternatif, a répondu aux priorités régionales de la CE. Cependant, les textes officiels mentionnent rarement la valeur ajoutée que peuvent apporter les différents programmes financés par la CE.

Le seul leadership incontestable de la CE se situe en développement alternatif, grâce à une stratégie qui, en contraste avec celle de PUSAID, est basée sur la non conditionnalité mais aussi sur l'hypothèse, non encore prouvée, que l'augmentation de la présence de l'Etat et le développement économique et social vont sur le long terme réduire les incitants à produire de la coca.

Conclusion 4 sur la pertinence des axes stratégiques « coopération économique » et « intégration régionale »

Priorité X

Base : Chap. 2, QE5, QE6, AG1

Recommandation 2

Les deux axes de concentration « coopération économique » et « intégration régionale » ont bénéficié depuis 1994 d'un financement réduit et d'un nombre limité d'interventions, ce qui a eu pour conséquence des résultats décevants en termes d'impact. L'orientation concrète donnée à la « coopération économique » correspond peu aux objectifs décrits dans le CSP 2002-2006. L'application de l'axe « intégration régionale » ne se traduit que par le financement partiel de la route Santa Cruz-Puerto Suarez ce qui illustre la difficulté d'intégrer verticalement les dimensions régionale et nationale de la coopération de la CE par le choix des interventions.

Bien qu'ils constituent deux des trois axes de concentration de l'aide européenne depuis 1994, la « coopération économique » et l'« intégration régionale » n'ont bénéficié que de peu d'interventions et d'un financement assez réduit.

La « coopération économique » n'a pas (du moins jusqu'en 2007) bénéficié ni d'une priorité réelle se traduisant par des financements significatifs (environ 5,1 millions d'€ déboursés sur la période 1995-2006, soit 1,7% du total), et ni d'un effort méthodologique significatif. En conséquence, les résultats ont été décevants en termes d'impact. En outre, l'orientation concrète donnée à la « coopération économique » répond peu aux principes affirmés dans le CSP 2002-2006. Celui-ci considère qu'il est essentiel d'appuyer le développement économique sur le marché interne, ainsi que sur l'accroissement de l'investissement et de l'emploi. Toutefois, les programmes financés sous cet axe ont été (et sont encore en partie) essentiellement dirigés vers une augmentation des exportations. Depuis 2006, on observe toutefois un changement d'orientation et un plus grand souci du marché intérieur et de l'emploi. Cette tendance est confirmée dans le CSP 2007-2013.

Sur la période de référence, l'axe d'« intégration régionale » n'a trouvé qu'une seule application concrète: le financement (partiel) de la route entre Santa Cruz et Puerto Suarez. Ce cas illustre la difficulté d'intégrer verticalement les dimensions régionale et nationale de la coopération de la CE, ou la difficulté de traduire la cohérence des textes dans une cohérence sur le terrain. Le CSP 2007-2013, en choisissant comme un de ses axes de concentration la gestion des bassins versant internationaux, adresse plus directement ce problème.

5.2 L'impact des interventions

Conclusion 5 sur l'efficacité, l'impact et la durabilité des interventions

Priorité XXX

Base : QE2, QE3, QE4, QE7, QE9

Recommandation 3

Les évolutions positives observées au niveau de la stratégie de la CE en Bolivie ne se reflètent pas entièrement au niveau des résultats des interventions qui sont inégaux en termes d'efficacité, d'impact et de durabilité. Les raisons principales qui expliquent la faiblesse de certains résultats sont dues, d'une part, à des facteurs exogènes, et d'autre part, à des problèmes de conception, d'exécution des interventions et de logique de déboursement. Des progrès sont observés avec l'intégration des thèmes transversaux, surtout en ce qui concerne la décentralisation, l'environnement et le genre. Ceci améliore la durabilité des interventions.

Les résultats observés sur le terrain en termes d'efficacité, d'impact et de durabilité des interventions sont inégaux et ne correspondent pas entièrement aux améliorations stratégiques et au poids gagné par la coopération de la CE entre 1996 et 2006 : le niveau micro ne reflète pas exactement la qualité du niveau macro.

Les résultats varient d'une intervention à l'autre et parfois entre différentes lignes au sein d'une même intervention. Par exemple, l'efficacité et l'impact du PRAEDAC ont été significatifs dans les appuis aux municipalités, mais moins dans leurs appuis à la production. Les impacts et la durabilité des interventions en eau et assainissement sont en général limités.

Les causes de ce constat sont variables. Toutefois les raisons suivantes sont observables dans plus d'une intervention :

Quant aux facteurs exogènes :

- Rapide rotation du personnel des partenaires publics et impact négatif parfois considérable sur le déroulement d'une intervention (APEMIN, E&A, FONADAL).
- Existence d'un important déficit budgétaire pendant la plus grande partie de la période analysée : apports nationaux aux interventions insuffisants ou tardifs et donc exécution plus lente (la plupart des interventions).

Quant à la conception :

- Taux de couverture faibles et absence de mécanisme multiplicateur (PASA territorial, PRAEDAC cadastre, APEMIN) ;
- Objectifs hors de proportion avec les résultats atteignables ou correspondant à des hypothèses irréalistes (APEMIN, PRODEVAT, PRAEDAC, coopération économique) ;

- Interventions peu intégrées à une politique publique (PASA territorial, SINSAAT, APEMIN, coopération économique) ;
- Manque de stratégie de désengagement (PRAEDAC, APEMIN) ;
- Renforcement institutionnel des institutions intermédiaires (municipalités ou EPSAs) limité (PRAEDAC, APEMIN, E&A) ;
- Question de l'entretien des infrastructures non résolue de façon satisfaisante (PRAEDAC, FONADAL, E&A, PASA.)
- Conception verticale des projets : manque de prise en compte des besoins et des capacités des usagers (E&A surtout, parfois PASA territorial).

Quant à l'exécution des interventions :

- Prise en compte insuffisante et tardive des aspects institutionnels, juridiques, réglementaires, commerciaux et tarifaires des systèmes d'eau, d'assainissement et d'irrigation (E&A).
- Qualité des équipements parfois faible (E&A).
- Erreurs dans la mise en œuvre de certains volets des interventions (petits projets productifs du PRAEDAC, système de remboursements des prêts de APEMIN, etc.) ;

Quant à la logique de déboursement :

- Fortes pressions sur les projets et programmes pour accélérer les taux d'exécution (celui-ci est souvent considéré comme le principal critère de succès) ce qui entraîne une tendance à privilégier le court terme sur le long terme et la quantité par rapport à la qualité.

Quant à l'intégration des thèmes transversaux :

- Certains projets (PRAEDAC) ont élaboré des indicateurs spécifiques aux thèmes transversaux et ont conçu des actions les incorporant.
- On note des initiatives sur l'environnement comme la gestion des déchets miniers (APEMIN), l'éducation à l'environnement (PRAEDAC, FONADAL), l'incorporation de la gestion durable de ressources naturelles (APEMIN II, Pilcomayo, PRAEDAC), l'engagement d'un ATI en environnement (route Sta Cruz-Puerto Suarez) etc.
- Certaines interventions (PRAEDAC, FONADAL, PASA territorial, PROHISABA) placent la décentralisation municipale au centre de leur stratégie d'intervention, mais d'autres beaucoup moins (PASAAS, APEMIN).
- Il est encore exceptionnel de trouver une stratégie genre explicite dans une intervention, mais cette stratégie existe dans le PRAEDAC et le FONADAL.

5.3 Les modalités d'intervention

Conclusion 6 sur la pertinence de l'appui budgétaire		
Priorité XXX	Base : QE8, QE10 et AG2	Recommandation 4
Il existe une contradiction entre l'évolution de la stratégie d'intervention de la CE qui consiste à recourir toujours plus à l'appui budgétaire, et l'évolution de la Bolivie qui est caractérisé par une instabilité politique, sociale et institutionnelle croissante.		

De 2003 à 2006, l'aide budgétaire sectorielle est passée de 0 à 72% du financement de la CE (lignes budgétaire sécurité alimentaire et TFC). Toutefois, cette évolution a coïncidé avec une augmentation de l'instabilité politique, sociale et institutionnelle du pays ainsi que dans les relations avec les bailleurs de fonds. Aujourd'hui, la CE est le seul bailleur qui pratique ce type de modalité d'intervention en Bolivie.

Plusieurs conditions de l'aide budgétaire ne sont pas remplies :

- On constate un manque de compréhension ou même une méfiance du gouvernement actuel vis-à-vis l'instrument de l'aide budgétaire et donc une absence de leadership de sa part sur cette question. En 2006, celui-ci a même désactivé le PMAP qui visait à harmoniser les procédures d'appui budgétaire entre bailleurs et avec le GdB.
- L'incertitude sur les politiques sectorielles en vigueur jusqu'à 2006 dans les domaines comme l'eau ou l'éducation est encore élevée, de même qu'est incertaine la position du GdB sur des questions aussi importantes que la décentralisation (PASAAS) ou la sécurité alimentaire (PASA).
- Il n'y a pas d'amélioration des capacités publiques (gouvernement central) pour concevoir et appliquer des politiques sectorielles depuis 2005.

La manière peu orthodoxe (mais créative) dont l'instrument est utilisé en Bolivie révèle que celui-ci tel que conçu est inadapté à un contexte comme celui de la Bolivie et qu'il manque d'alternatives. Néanmoins, l'expérience en Bolivie pourrait servir à poursuivre la réflexion sur des nouveaux instruments plus adaptés aux circonstances où les systèmes publics ne présentent pas certaines conditions minimales pour utiliser l'aide budgétaire.

Conclusion 7 sur les résultats de l'appui budgétaire		
Priorité X	Base : QE2, QE4, AG2	Recommandation /
Les résultats des programmes financés par appuis budgétaires ne sont pas (encore) visibles.		

On ne constate pas (encore) d'amélioration dans les résultats, au niveau des bénéficiaires, des programmes financés par appui budgétaire (PASAAS et PASA) par rapport aux résultats obtenus par des approches plus classiques.

Dans le cas du PASAAS, les défauts signalés à la section 3.2.2 subsistent et n'ont pas de raison de disparaître dans le court terme puisque ce ne sont pas des défauts liés à une modalité de financement particulière, mais plutôt à une stratégie d'intervention publique qui améliore peu les incitants à entretenir des biens publics comme l'eau ou les systèmes d'irrigation. Ces défauts qui subsistent après plus de 10 ans d'intervention de la CE montrent le chemin qui reste à parcourir pour améliorer l'efficacité de secteurs comme celui de l'eau.

Dans le cas du PASA, l'application de conditionnalités et du système de demande qualifiée a entraîné une augmentation de l'efficacité de la gestion nationale en 2006, mais ces résultats semblent ne pas s'être consolidés par la suite. Au contraire, le système de demande qualifiée a été abandonné malgré les résultats prometteurs qu'il offrait.

Conclusion 8 sur la coordination externe (entre bailleurs, et entre ceux-ci et le gouvernement)

Priorité XX	Base : QE10	Recommandation 9
<p>Bien qu'elle soit une priorité de la CE affichée depuis 2001, malgré les efforts déployés et malgré son importance dans une perspective d'aide budgétaire, la coordination externe n'a pas apporté les résultats escomptés. La qualité de la coordination entre la communauté des bailleurs et le GdB s'est réduite depuis la fin des années 1990 et le fonctionnement actuel des cinq groupes de concertation (« mesas de concertación ») est assez inégal.</p>		

Bien qu'elle soit une priorité de la CE affichée depuis 2001, la coordination externe montre des résultats décevants, même dans les secteurs où la CE pratique de l'aide budgétaire sectorielle (et où elle est la seule coopération à le faire) et malgré quelques exemples réussis. La coordination entre la communauté des bailleurs et le GdB s'est réduite depuis la fin des années 1990 et le fonctionnement actuel des cinq groupes de concertation (« mesas de concertación ») est assez inégal. Ces résultats se doivent autant au manque de leadership exercé par le GdB, qu'à un manque de proactivité au sein de la communauté des bailleurs qui considère souvent que les coûts de la coordination dépassent les bénéfices attendus.

Le thème de la coordination « externe » est préoccupant à deux niveaux :

- d'une part, celle-ci devient essentielle dans une perspective d'aide budgétaire (aussi bien entre bailleurs qu'avec le GdB) ;

- d'autre part, la coordination avec les Etats membres est une des fonctions spécifiques de la coopération communautaire qui devrait jouer un rôle « naturel » de leadership dans ce domaine.

Malgré un intérêt décroissant du GdB pour la coopération internationale « traditionnelle », les relations générales et la coordination entre le GdB et la CE sont bonnes. Mais on constate peu d'exemples de complémentarités pro actives, de synergies et de leadership clairs entre bailleurs.

Conclusion 9 sur la coordination interne (articulation des différentes modalités d'intervention ou entre les différents secteurs d'intervention de la CE)

Priorité X	Base : QE8	Recommandation 9
Bien qu'on constate des progrès par rapport à 1995, la coordination au niveau des programmes entre eux et entre les différentes modalités d'intervention reste faible.		

Des progrès concrets existent dans le domaine de la coordination interne. Toutefois, l'articulation, d'une part entre les différentes modalités de financement dans un même secteur, et d'autre part entre différentes interventions en principe complémentaires ou même similaires, demeure encore faible. La qualité de la coordination dépend essentiellement des personnes concernées.

L'approche projet et la façon dont les interventions de la CE sont mises en œuvre impliquent un cloisonnement entre elles. Sauf exceptions, les interventions TFC, les projets ONG et aides budgétaires sont peu coordonnés, même quand ils concernent tous, par exemple, l'eau potable ou l'environnement dans les régions de production minière. On note toutefois que la façon dont fonctionne la ligne ONG à travers les appels à proposition implique peu de possibilités d'intégrer cette ligne de financement à une stratégie pays.

Conclusion 10 sur les ressources humaines

Priorité XX	Base : QE8, C1, C3, C5, C6, C8, C9	Recommandation 10
La qualité des ressources humaines de la Délégation en Bolivie est bonne. L'importance des personnes et de leurs motivations apparaît directement de l'analyse des stratégies et des résultats de la coopération.		

De la qualité et des motivations des ressources humaines dépendent :

- La compréhension des réalités complexes dans lesquelles les interventions se situent (C1, C6)
- La capacité d'améliorer la coordination externe et le dialogue politique avec le GdB (C8).
- La capacité d'améliorer la coordination interne (C9)
- La capacité d'adapter les instruments à la réalité (C6)
- La qualité de la stratégie de coopération (C1, C3)
- La construction d'un « in-house knowledge » sectoriel (C3, C5)

6. Recommandations

Les conclusions de l'évaluation appellent un certain nombre de recommandations qui sont présentées dans le présent chapitre. Les recommandations concernent soit essentiellement la délégation qui est principalement responsable de la stratégie poursuivie ainsi que des résultats des interventions, soit la délégation et le siège quand cette responsabilité est partagée (cas des modalités d'intervention et de l'utilisation de l'aide budgétaire), soit principalement le siège quand il s'agit d'évaluer les performances des interventions ou de définir les règles de financement. L'équipe d'évaluation a donc organisé les recommandations à la fois en fonction des acteurs et selon les principaux thèmes de l'évaluation.

Chaque recommandation est basée sur un certain nombre de conclusions auxquelles il est fait référence par l'indication de leur numéro (C 1 à 10).

Deux remarques doivent être faites par rapport aux recommandations :

- Le CSP 2007-2013 étant hors du champ de l'évaluation, il est pris en compte comme un paramètre, c'est-à-dire une option stratégique qui n'est pas analysée mais dont certains aspects seront confirmés ou éventuellement nuancés dans les recommandations.
- L'équipe d'évaluation est consciente que les contraintes qui pèsent sur la délégation sont fortes et qu'elles proviennent en grande partie de l'évolution politique de la Bolivie et des politiques qui seront menées. Comme cette évolution est difficilement prévisible il est également difficile d'apprécier la liberté qu'a la délégation de décider des orientations de la coopération et des modalités de son exécution. Le réalisme de certaines recommandations dépend évidemment de cette liberté.

6.1 Recommandations concernant la délégation

Recommandation 1 sur la stratégie
Base : C3
Combiner les besoins de continuité et de flexibilité dans les choix des interventions en choisissant au moins un secteur d'intervention dans le long terme (par exemple eau et assainissement et/ou développement alternatif) dans le but de développer une expertise propre, technique et méthodologique qui puisse être utile à la Bolivie.

Dans le cas des appuis sectoriels il est difficile de comprendre pourquoi se produiraient des changements dans le choix des secteurs de coopération après seulement quelques années d'implication alors que les réalités sont complexes et les changements lents à mûrir. A cause

de ce constat et dans le but de développer un leadership sectoriel il est proposé de prévoir des interventions dans le long terme dans un ou deux secteurs d'intervention et de se ménager une certaine flexibilité dans les autres. Ces secteurs de long terme pourraient être l'eau et l'assainissement (E&A) et/ou le développement alternatif.

Sauf si la politique bolivienne en la matière ne permet plus de contribuer à la solution des problèmes détectés, et même si la valeur ajoutée de la coopération de la CE en E&A n'est pas claire, cinq raisons plaident pour un engagement à long terme dans ce secteur à condition de poursuivre et améliorer la coordination avec les autres bailleurs présents (coopérations allemande et canadienne) et avec le GdB :

1. La longue expérience de la CE dans le secteur lui permet d'accumuler l'expérience du passé et donc d'agir en fonction des échecs et des réussites antérieures. Il est aussi nécessaire d'éviter que ne se perde l'expertise gagnée.
2. Sous sa forme actuelle d'aide budgétaire sectorielle, l'intervention de la CE permet d'intervenir aux trois niveaux du secteur E&A (macro, méso et micro) et donc d'aborder le problème dans son intégralité.
3. Le secteur de l'E&A est un domaine important du point de vue social, de la santé publique et du bien-être, et la Bolivie a un retard à ce niveau par rapport aux pays voisins, qu'elle n'arrive pas à combler par ses propres moyens (Cf. Tableau 3).
4. C'est un secteur où des progrès très importants peuvent et doivent être faits pour améliorer la durabilité des services et infrastructures.
5. Le CSP 2007-2013 permet d'insérer ce secteur dans l'axe de la gestion des bassins versants, en prenant en compte, sur un territoire donné, les enjeux d'eau, d'irrigation et d'assainissement dans une politique de l'eau plus systémique et intégrée. De cette manière, on obtiendrait un gain en pertinence et cohérence mais avec un risque de perte en efficacité.

L'engagement à long terme dans le développement alternatif se justifierait par l'avantage comparatif que possède la CE dans ce domaine, par la priorité que lui donne le gouvernement actuel et par le capital de confiance établi grâce au PRAEDAC. La CE dispose d'un « inhouse knowledge » sur lequel il est possible de se baser pour continuer à améliorer les interventions. Toutefois c'est aussi un secteur très « politique » et donc incertain.

Recommandation 2 sur la stratégie

Base : C2, C4

Confirmer l'orientation des CSP 2002-2006 et 2007-2013 en accroissant significativement le financement de la « coopération économique » afin d'adresser directement un des problèmes les plus sérieux de la Bolivie.

Depuis 2001 la CE affirme la nécessité d'appuyer le développement économique sur le marché interne plutôt que sur l'augmentation des exportations mais jusqu'à présent cette stratégie a été peu suivie d'effets. Investir dans ce secteur implique aussi mettre l'emploi, la production et le commerce au centre de la lutte contre la pauvreté et ne pas réduire celle-ci à des interventions dans les secteurs sociaux.

Recommandation 3 sur les impacts et la durabilité

Base : C5

Améliorer l'impact et la durabilité des interventions en assurant mieux, au niveau micro, les réponses aux demandes et potentialités des usagers et destinataires finaux, en investissant davantage dans le dialogue sectoriel, en améliorant la conception des interventions.

La participation

La plupart des interventions (PASA, E&A, PRAEDAC, etc.) vise le niveau méso, c'est-à-dire la municipalité ou la EPSA chargée de distribuer ou gérer des biens publics. A ce titre les interventions sont soumises à des contraintes institutionnelles (décentralisation, mécanismes de participation, etc.) qui peuvent en limiter les résultats puisque les « bénéficiaires » sont des institutions plutôt que des personnes. Il est cependant souvent possible d'améliorer ces résultats en innovant comme le démontrent le FONADAL (en visant également le niveau sous-municipal) ou le PASA (système de demande qualifiée).

La recommandation consiste à prendre acte du fait que la durabilité de beaucoup d'interventions peut être améliorée si les destinataires finaux participent pleinement à toutes les phases de l'intervention puisqu'ils sont les premiers intéressés (et souvent les seuls) à ce que ces services ou infrastructures fonctionnent et durent. Pratiquement ceci implique de chercher des solutions à la participation pour chaque l'intervention¹⁰³. Il est d'autre part indispensable de régler au préalable (avant la construction des infrastructures) les aspects tarifaires, institutionnels, réglementaires et commerciaux qui doivent encadrer la réalisation, utilisation et gestion des systèmes d'eau et d'assainissement, mais aussi des systèmes d'irrigation.

¹⁰³ Solutions qui peuvent être, par exemple, une recherche de synergie avec des ONG ou la séparation en deux parties des projets d'E&A comme le proposait le rapport de suivi (ROM) du PRAS PANDO en 2004 : « cuando se quiere implementar un proyecto de A&S, separarlo en dos proyectos diferentes : la parte « pre-inversión » y la parte « obra ». La primera parte incluye estudio de factibilidad, aprobación del estudio de factibilidad, diseños de detalle, desarrollo comunitario y desarrollo institucional, consenso sobre modelo de gestión. No se puede pasar a la segunda fase (obras) mientras la primera no esté cumplida ».

Le dialogue sectoriel

La question de la faible durabilité des adductions d'eau est généralisée en Bolivie et devrait donc être discutée dans le groupe sectoriel car ce problème n'est pas lié à une seule source de financement : il est urgent d'augmenter la durée de vie moyenne des installations pour pouvoir consacrer une part plus importante des investissements à de nouvelles installations plutôt qu'à la rénovation d'installations existantes (Cf. Tableau 3 et QE3).

La conception des interventions

Certains aspects simples de la conception des projets peuvent être améliorés afin d'augmenter également leur efficacité et durabilité :

- Poursuivre et généraliser l'intégration des interventions dans une politique publique, sectorielle ou territoriale : coopération complémentaire et non de substitution ;
- Elaborer une stratégie de désengagement dans la formulation et l'appliquer dès le début de l'intervention.
- Limiter des objectifs et les ambitions des interventions quand le réalisme, les moyens disponibles ou les circonstances l'exigent.
- Améliorer l'articulation entre les différentes composantes ou modalités d'intervention : confier aux ONG les actions qui visent certains groupes très ciblés (par ex. les femmes mineurs veuves) et/ou difficiles à atteindre, pour lesquels les procédures des projets ne sont pas adaptés.
- Dans les zones rurales incorporer l'approvisionnement en eau dans une double perspective: usage familial (eau potable) et usage pour la production (irrigation).

6.2 Recommandations concernant la délégation et le siège

Recommandation 4 sur les modalités d'intervention

Base : C6

Eviter de se concentrer sur l'aide budgétaire (maintenir la possibilité de financer des « projets ») et en même temps poursuivre l'exploration de modalités « hétérodoxes » d'aide budgétaire (genre PASA) afin de diversifier les utilisations possibles de l'instrument.

Trois raisons justifient cette recommandation :

1. L'évolution de la Bolivie est caractérisée par une instabilité institutionnelle croissante (C6) qui a conduit les autres bailleurs à abandonner l'aide budgétaire, du moins temporairement.
2. Le relatif désintérêt (ou la méfiance) du GdB pour cette modalité, encouragé en cela par une forte augmentation des recettes fiscales et un excédent budgétaire, l'a amené à désactiver le PMAP.

3. L'intérêt de maintenir une certaine diversité des modalités d'intervention à condition que celles-ci soient complémentaires et s'inscrivent dans des politiques publiques (AG2).

A vouloir « forcer » un instrument (l'aide budgétaire) sur une réalité qui s'y prête difficilement, on risque d'un côté d'aboutir à des échecs qui pourraient être attribués à l'instrument plutôt qu'à son utilisation, et de l'autre de provoquer des biais et distorsions (impacts négatifs sur la politique interne, appui à un gouvernement plutôt qu'à une institution publique ou à la population, moindre respect pour les institutions locales, etc.).

Un appui budgétaire devrait se concevoir dans le long terme, avec des échéances définies à l'avance qui serviraient à décider de la poursuite ou de l'interruption du programme (PASA et PASAAS). Le long terme implique aussi le respect du rythme de changement du partenaire national (souvent lent), ainsi que la nécessaire formation du personnel de la délégation.

La recommandation a trois composantes :

1. Evaluer les expériences actuelles d'aide budgétaire afin de décider si elles doivent être reproduites à d'autres interventions et sous quelles conditions.
2. Appliquer l'approche projet là où l'aide budgétaire ne semble pas recommandable.
3. Poursuivre l'approche hétérodoxe qui consiste à accepter des formes « impures » d'aide budgétaire et systématiser la réflexion sur les outils intermédiaires entre l'approche projet et l'appui budgétaire « pur » (Cf. expérience du PASA).

Recommandation 5 sur les modalités d'intervention

Base : C6, C7

Tirer des leçons de la préparation du PASAAS et de son fonctionnement pour améliorer ce genre d'intervention dans l'avenir.

Une des leçons du PASAAS est qu'il faut mieux définir la conception institutionnel des interventions d'aide budgétaire en précisant l'insertion institutionnelle de l'intervention et en s'assurant que le suivi des actions soit réalisé régulièrement par une structure institutionnelle nationale et pas seulement par des bailleurs ou par des conditionnalités observées une fois par an par une mission ad hoc.

Les annexes de la Convention de financement devraient faire état de l'accord entre les parties sur le rôle exact des différentes institutions publiques centralisées et décentralisées impliquées dans le secteur d'intervention ainsi que sur le rôle respectif des différents bailleurs de fonds présents dans le secteur. De même, devrait être éclairci l'objectif de l'intervention par rapport à ces acteurs.

Si le bailleur se substitue aux institutions nationales pour réaliser le suivi et le contrôle des actions financées par une institution publique (cas du PASAAS, du PASA ou dans l'avenir du FONADAL), il ne renforce pas la capacité des institutions locales de rendre des comptes (« accountability ») et peut même les affaiblir.

6.3 Recommandations concernant le siège

Recommandation 6 sur les pressions à déboursier

Base : C5

Prendre acte des effets négatifs des pressions à déboursier dans les interventions où les aspects institutionnels et les ressources humaines sont importants, et réduire cette pression.

Dans la plupart des interventions les questions institutionnelles, de gestion ou de pouvoir sont importantes. Le développement institutionnel ou des capacités de gestion n'est pas aussi facilement planifiable que celui d'un système d'irrigation ou d'une route, mais dans beaucoup de cas doit **précéder** ce dernier. En cédant aux pressions à déboursier on risque de construire un système d'eau avant de régler le tarif, de faire des prêts avant de disposer d'un système de crédit appropriés aux besoins, d'encourager la formation d'entreprises collectives avant d'assurer les capacités de gestion et de contrôle, etc. En privilégiant le court terme on améliore les indices d'efficacité (le taux de déboursement), mais au détriment de l'impact et surtout de la durabilité.