

*Coopération décentralisée :  
Comment institutionnaliser une nouvelle  
approche de lutte contre la pauvreté et de  
développement local dans les systèmes de  
gestion de la Commission européenne ?*

*Anne Simon*

*Document de réflexion ECDPM n° 17*

Le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) est une fondation indépendante créée en 1986.

L'ECDPM vise à améliorer la coopération internationale entre l'Europe et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). À cette fin, le Centre favorise le renforcement des capacités requises pour gérer les politiques de développement, encourage le dialogue entre les pays ACP et l'Europe, fournit des informations et procure des structures permettant d'échanger les connaissances.

Le Centre s'est fixé un objectif double :

- renforcer les capacités institutionnelles des acteurs publics et privés des pays ACP pour gérer les politiques de développement et la coopération internationale ;
- améliorer la coopération entre partenaires du développement en Europe et dans le Sud.

Disposant d'un effectif limité, le Centre coopère avec d'autres organismes, des institutions partenaires et des personnes de référence pour l'élaboration et la mise en œuvre de ses activités.

Les documents de réflexion de l'ECDPM font le point sur les activités en cours au Centre européen de gestion des politiques de développement. Ils sont distribués parmi des personnes de terrain, des chercheurs et des décideurs politiques dont les commentaires sont les bienvenus. Les documents de travail ne sont pas officiellement publiés ; leur distribution est limitée. Pour tout commentaire, suggestion et demande d'exemplaires supplémentaires, prière de s'adresser à l'auteur, à l'adresse indiquée au dos de la couverture. Les opinions exprimées n'engagent que leur auteur, et non nécessairement l'ECDPM ou ses partenaires.

**Information: Jacquie Dias, Onze Lieve Vrouweplein 21, NL-6211 HE Maastricht, Pays-Bas,  
E-mail: [info@ecdpm.org](mailto:info@ecdpm.org), Fax: (31)-(0)43.350 29 02, <http://www.ecdpm.org>**

# **Coopération décentralisée : comment institutionnaliser une nouvelle approche de lutte contre la pauvreté et de développement local dans les systèmes de gestion de la Commission européenne ?**

Anne Simon



Ce document de travail a été préparé pour un séminaire d'experts informel sur l'appui européen à la décentralisation et au développement municipal, organisé par ECDPM et le Ministère des Affaires Etrangères suédois les 14-15 juin 2000. ECDPM remercie le gouvernement suédois et la Commission Européenne qui ont cofinancé la préparation de ce document de travail.

Décembre 2000

## **Avant Propos**

Le cadre de la coopération européenne au développement évolue rapidement. Dans un contexte de démocratisation, libéralisation et réforme de l'état, de nombreux gouvernements africains ont lancé une nouvelle génération de programmes de décentralisation.

Cette nouvelle vague de décentralisation démocratique aura un impact direct sur l'aide extérieure puisque son but est de promouvoir le développement et la réduction de la pauvreté au niveau local. Les donateurs européens et leurs partenaires devront donc développer de nouveaux instruments et des modes d'appui qui puissent faciliter les changements institutionnels et poursuivre ces objectifs dans un contexte de transition de systèmes décentralisés de gouvernance.

Ce document de travail élaboré par Anne Simon, est une contribution au dialogue sur les nouveaux modes de coopération ACP-UE. Il a été préparé pour un séminaire d'experts informel sur l'appui européen à la décentralisation et au développement municipal, organisé par ECDPM et le Ministère des Affaires Etrangères suédois les 14-15 juin 2000. Ce séminaire a offert l'occasion d'échanges structurés sur les expériences de nouveaux instruments et modalités d'appui en lien avec la réduction de la pauvreté et le développement local.

Anne Simon, Cabinet Gressard, est consultante pour le programme de renforcement de la coopération décentralisée (PRECOD), un consortium d'appui/conseil à la Commission Européenne sur l'opérationnalisation de son approche de coopération décentralisée. Son document donne tout d'abord une vue générale de l'évolution des différents instruments de la Commission Européenne pour venir en appui à la décentralisation et au développement municipal, illustrant la complexité et les contraintes inhérentes au système actuel de gestion. Sur la base de cette description, l'auteur identifie des options concrètes pour adapter les outils de gestion européens afin, dans le contexte de réforme actuel, de renforcer l'efficacité de l'aide européenne dans ce domaine.

ECDPM remercie le gouvernement suédois et la Commission Européenne qui ont cofinancé la préparation de ce document de travail.

## Résumé

La Commission européenne a réaffirmé récemment dans ses nouvelles orientations de politique de coopération au développement la priorité à la lutte contre la pauvreté à travers les différentes orientations sectorielles notamment l'appui aux processus de décentralisation et au développement local.

La coopération décentralisée s'avère être une approche pertinente pour l'efficacité des actions de lutte contre la pauvreté construites sur une approche de développement local. Les avancées récentes de l'approche coopération décentralisée se sont trouvées cependant contraintes par le système de gestion de l'aide communautaire. Ce document de travail montre la complexité de l'institutionnalisation de cette nouvelle façon d'aborder la réduction de la pauvreté et le développement local.

La première partie de ce document décrit les divers instruments proposés par le système de l'aide communautaire en pleine évolution en présentant des exemples de programmes d'appui à la décentralisation et de développement local. Ces instruments sont financés par le FED (pays ACP) et le budget communautaire (pays ACP, ALA, MED). Cette diversité d'instruments offre un grand potentiel d'adaptation et de souplesse puisqu'elle permet d'apporter des appuis ciblés à des acteurs de différente nature, des appuis sectoriels aux Etats, des appuis à des réseaux ou à la concertation entre gouvernements et différents secteurs de la société. Ces appuis en fonction de l'instrument utilisé peuvent être de taille et de durée variée.

En revanche, cette diversité rend la tâche des utilisateurs particulièrement complexe. Le foisonnement des lignes budgétaires, de règlements et de comités, rendent difficiles leur mise en cohérence et leur compréhension pour les acteurs extérieurs au système. Le système de gestion de l'aide communautaire est par ailleurs en profonde mutation : une réforme a été lancée au début de l'année 2000. Elle porte sur l'amélioration et la systématisation de la programmation stratégique par pays et régions, la réunification du cycle de projet et la création d'un office chargé de la gestion de l'aide, la déconcentration de la gestion vers les Délégations et une série de mesures urgentes d'apurement du poids du passé. Elle complète une réforme administrative et financière de la Commission.

L'institutionnalisation d'une nouvelle approche de réduction de la pauvreté et de développement local par la diffusion de l'approche coopération décentralisée sera donc tributaire de la mise en œuvre de cette réforme.

La seconde partie de l'analyse précise les contraintes et dilemmes auxquels sont confrontés les gestionnaires de l'aide et leurs partenaires dans la mise en œuvre de ces programmes d'appui aux processus de décentralisation selon une approche "coopération décentralisée". Cette analyse précise les difficultés rencontrées pour mettre en œuvre en cohérence des interventions financées par différents instruments. Ces contraintes sont renforcées par la coupure du cycle du projet qui a entraîné des difficultés de communication et d'apprentissage, et la pression à l'engagement qui limite les possibilités d'intervention adaptées aux besoins et capacités d'absorption des acteurs au niveau local (temps d'identification et taille des projets).

L'organisation actuelle des procédures de gestion et de contrôle de la coopération est basée sur l'approche projet, l'appel à un système d'intermédiation financière externe et des modalités de contrôle a priori. Dans un tel système, le passage à l'approche processus, la responsabilisation directe et l'autonomisation des acteurs locaux, la création de relations de confiance avec les partenaires constituent de véritables défis comme le montrent plusieurs exemples.

Pourtant dans plusieurs programmes ces différentes contraintes ont pu être levées. L'appui à la décentralisation au Mali s'est fait progressivement en utilisant différents instruments de l'aide communautaire disponibles. Le temps accordé à l'élaboration d'un cadre unique d'appui aux communes et la concertation des bailleurs (plusieurs années), ont permis que le système mis en place

respecte des règles financières applicables aux collectivités locales, et ne crée pas de distorsions en fonction de l'origine des financements et des systèmes d'intermédiation mis en place. En Guinée, la première phase de la mise en œuvre du programme d'appui à la Santé Urbaine a été l'occasion d'identifier plus précisément les mécanismes d'appui financiers aux acteurs, de leur permettre de s'organiser entre eux.

La troisième partie du document propose quelques pistes pour institutionnaliser dans le système de gestion européen une nouvelle approche de lutte contre la pauvreté et de développement par le biais de la coopération décentralisée. Les orientations proposées lors du lancement de la réforme offrent globalement un cadre favorable pour une telle approche. C'est le cas en particulier de la déconcentration si, dans la pratique, elle donne aux Délégations de réelles possibilités de décision et des moyens de mise en œuvre.

Les pistes proposées peuvent être regroupées selon deux grands axes. D'une part, un ensemble de mesures qui pourraient contribuer à faire du système de gestion, un système communiquant et apprenant qui permettrait de valoriser et de diffuser les solutions innovantes et les expériences positives réalisées au niveau du Siège, de relier le Siège avec les expériences du terrain et des Délégations, et de communiquer avec l'extérieur. D'autre part, la mise en place d'un système d'analyse et de suivi de l'impact sur le terrain des modifications institutionnelles et procédures mises en place par la réforme. Le suivi de cet impact pourrait être utilisé pour guider les mesures d'ajustement pendant cette phase de transition.

## Introduction

La Commission européenne a réaffirmé récemment dans ses nouvelles orientations de politique de coopération au développement la priorité à la lutte contre la pauvreté à l'aide des différentes orientations sectorielles, notamment l'appui aux processus de décentralisation. Dans une recherche récente,<sup>1</sup> les auteurs se sont interrogés sur les liens existant entre les processus de décentralisation entrepris dans plusieurs pays africains et la priorité qu'ils ont donné à la lutte contre la pauvreté. Ils ont proposé les pistes de réflexion suivantes :

- la dévolution de pouvoir politique se fonde sur le renforcement de l'implication citoyenne. Cette stratégie peut se traduire par la création d'espaces permettant effectivement aux citoyens de participer aux processus de décision (y compris sur le choix d'allocations prioritaires des budgets de l'aide). On peut penser qu'ainsi les institutions de l'État seront plus attentives aux besoins des populations pauvres ;
- l'implication et le contrôle par les citoyens peuvent développer une forme de mobilisation des énergies et des ressources pour le développement commun ;
- enfin, les gouvernements locaux peuvent être plus à même de délivrer des services sociaux de base vitaux et nécessaires à tout développement.

Par ailleurs, l'approche coopération décentralisée<sup>2</sup> est entrée dans la Convention de Lomé (IV), par la petite porte en 1990. Soumise à de multiples contraintes politiques, organisationnelles et procédurales, elle s'est lentement développée avant de s'affirmer aujourd'hui comme une approche transversale pour une « coopération d'acteurs », particulièrement adaptée pour la mise en œuvre des programmes d'appui à la décentralisation et la lutte contre la pauvreté.

On peut constater cette avancée sur le plan politique (policy) dans le texte du futur accord de partenariat entre l'Union européenne et les pays ACP, et par le développement des stratégies de renforcement de la société civile, la création de nouveaux lieux de dialogues entre les acteurs décentralisés (collectivités locales, secteur privé, société civile) et la Commission, la mise en transparence des orientations politiques (communication de la Commission européenne sur la nouvelle politique de développement), etc.

Cette avancée se concrétise également par la mise en œuvre d'un nombre croissant de programmes d'appui à la décentralisation, aux collectivités locales, à la lutte contre la pauvreté, au renforcement d'acteurs dans une filière ou dans un secteur, etc.

En effet, la coopération décentralisée vise à mettre les acteurs (dans toute leur diversité) au centre du processus de coopération en les impliquant tout au long du cycle d'intervention et en précisant les rôles et les responsabilités de chacun, conformément au principe de subsidiarité. Elle peut ainsi s'appliquer prioritairement à :<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> In Decentralisation and Poverty Reduction, exploring the linkages, Karijn de Jong, Christiane Loquai, Iina Soiri, p. 3.

<sup>2</sup> Selon la terminologie européenne, la coopération décentralisée est une « approche de coopération » qui entend contribuer « à un réel changement à long terme des procédures de l'UE en matière de coopération » (règlement n° 1659/98 du Conseil) qui peut s'appliquer à toutes les politiques sectorielles de coopération. Elle ne doit donc pas être confondue avec l'appui à la décentralisation, ou la coopération entre collectivités locales. Pour une définition, voir la note d'orientation, DG DEV, p. 3, [www.precod.com](http://www.precod.com), onglet documents.

<sup>3</sup> Note d'orientation sur la coopération décentralisée, DG-DEV, décembre 1999.

- l'appui au processus de décentralisation, visant à l'émergence de systèmes de gouvernance locale légitimes et efficaces (renforcement de collectivités locales, promotion de systèmes de gestion participative du développement local, renforcement des capacités de la population à participer à ces nouvelles institutions, construction de nouvelles relations avec l'État et ses services déconcentrés) ;
- l'appui à des initiatives et dynamiques de développement local, permettant d'assurer la cohérence d'actions ponctuelles dans un cadre territorial déterminé (espaces de concertation et d'action entre différents groupes d'acteurs, appui à la formulation et à la mise en œuvre de plans locaux de développement, mise à disposition de fonds souples pour renforcer les initiatives et dynamiques sociales entrepreneuriales) ;
- l'appui au dialogue politique et social en vue d'assurer la participation en amont des acteurs décentralisés dans la formulation des politiques et la programmation de l'aide (mise en réseaux d'acteurs décentralisés, renforcement des capacités des acteurs à participer au dialogue, promotion de processus et de mécanismes de dialogue formels et informels).

Pour reprendre une terminologie usitée, la coopération décentralisée n'est pas un « instrument supplémentaire » mais un « état d'esprit » et un « mode de faire ». On peut « faire » de la coopération décentralisée avec presque tous les instruments du système de coopération européen.

La coopération décentralisée s'avère être une approche pertinente pour l'efficacité des actions de lutte contre la pauvreté souvent ancrées dans le processus de décentralisation (développement local ou municipal). Les avancées récentes de l'approche coopération décentralisée se sont trouvées cependant contraintes par le système de gestion de l'aide communautaire. Ce document de travail montre la complexité de l'extension de cette nouvelle façon d'aborder la réduction de la pauvreté et le développement local :

- Une première partie décrira par des exemples les divers instruments proposés par le système de l'aide communautaire en pleine évolution. Ces exemples seront pris dans l'appui à la décentralisation et au développement communal. Cette diversité d'instruments offre un grand potentiel d'adaptation et de souplesse mais rend la tâche des utilisateurs particulièrement complexe;
- une seconde partie s'attachera à décrire les contraintes et les dilemmes auxquels sont confrontés les gestionnaires de l'aide et leurs partenaires dans la mise en œuvre de ces programmes selon une approche « coopération décentralisée », ainsi que la façon dont ces contraintes ont pu être levées;
- enfin, nous tenterons dans la troisième partie de dégager des options pour l'adaptation des systèmes de gestion européens en vue de promouvoir la coopération décentralisée afin de mettre en œuvre efficacement les actions de développement local et de lutte contre la pauvreté.



# **Une gamme d'instruments et de systèmes de gestion pour répondre aux enjeux de la décentralisation et de la lutte contre la pauvreté**

Pour plus de clarté, nous distinguerons la coopération entre l'Union européenne et les pays ACP (FED et budget communautaire) de la coopération entre l'Union européenne et les pays d'Amérique latine, d'Asie, de Méditerranée (budget seulement). La description des instruments sera suivie d'une brève analyse des potentiels et de la complexité qu'ils entraînent.

## **La coopération avec les pays ACP**

Dans les pays ACP, environ les deux tiers de l'aide communautaire sont régis par la Convention de Lomé. L'autre source de financement est le budget de la Commission (titre 4).

### *L'aide « programmable » (Convention de Lomé)*

Dans le cadre du FED, l'aide programmable est définie par un programme indicatif national (PIN) défini conjointement par la Commission européenne et le gouvernement. C'est au titre de l'aide programmable qu'est financé l'essentiel des « grands programmes » d'appui à la décentralisation, de développement municipal, de développement local. L'ordre de grandeur de ces programmes est – de quelques à plusieurs dizaines de millions d'EURO.

De nombreux programmes d'appui à la décentralisation à travers un appui direct aux municipalités, ou au développement local ont vu le jour depuis le milieu des années 90. Par ce biais, la CE et les pays partenaires entendent contribuer à la réduction de la pauvreté par le choix d'une démarche de proximité et de renforcement des acteurs (collectivités locales ou associations etc.) et d'une souplesse d'intervention (- gestion décentralisée et mise en place de fonds «souples » non préaffectés lors de l'instruction.

Exemples au Sénégal: Programme de développement local et de lutte contre la pauvreté en milieu urbain et programme de soutien aux initiatives de développement local en milieu rural. Ces deux programmes en cours d'instruction mettent l'accent sur le développement local et la coopération de proximité pour lutter contre la pauvreté en milieu rural et en milieu urbain.

L'exemple du programme d'appui au démarrage des communes du Mali sera évoqué dans la suite de l'analyse.

Il faut noter également que des programmes sectoriels peuvent apporter également un appui ciblé aux communes dans des domaines relevant de leurs compétences comme par exemple la santé (programme d'appui à la santé urbaine PADSU, en Guinée- Conakry).<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Voir fiche de cas, guide d'opérationnalisation de la coopération décentralisée.

### *L'aide non programmable (Convention de Lomé)*

*Exemple: l'appui budgétaire ciblé dans le cadre de l'appui à la mission de décentralisation au Mali<sup>5</sup>.*

En sus du programme d'appui à la Mission Nationale de Décentralisation du Mali sur des fonds du PIN 7<sup>ème</sup> FED, une contrepartie de la facilité d'aide à l'ajustement structurel a permis de contribuer au fonctionnement de la Mission Nationale de Décentralisation.

*Exemple : l'enveloppe incitative d'appui à la décentralisation.*

Cette enveloppe a été créée lorsque le système de programmation glissante (revue à mi-parcours) a été introduit dans Lomé IV bis. Une partie du programme d'appui au démarrage des communes du Mali qui démarrera au milieu de l'année 2000, sera financé par le biais de cette enveloppe incitative, l'autre par le PIN 8<sup>ème</sup> FED.

### *Le budget communautaire et les lignes budgétaires thématiques et tous pays*

Pour donner un ordre de grandeur de la taille des projets financés sur ces lignes budgétaires, les montants des financements octroyés par projet sont environ entre dix cent fois moins importants que ceux octroyés sur l'aide programmable des FED.

*Ligne démocratie et droits de l'homme : exemple d'un projet de formation des élus locaux et de la société civile à la gestion du développement local en Guinée*

Le programme d'appui à la démocratisation et à la décentralisation en Guinée<sup>6</sup> a été conçu et mis en œuvre par une institution allemande et une ONG guinéenne. Dans une préfecture du pays, Dabola, les deux partenaires ont sensibilisé et formé au développement local les nouveaux élus locaux, des membres de l'administration déconcentrée et du milieu associatif.

*Ligne coopération décentralisée : exemple de structuration d'un réseau de collectivités locales et d'acteurs de la société civile en Afrique australe et de l'Est*

Le projet 3D<sup>7</sup> (décentralisation, démocratisation et développement durable) programme de développement local, en Afrique australe et de l'Est a été mis en œuvre par « International Union of Local Authorities ». Ce projet intervenant à la fois au niveau des collectivités locales (mise en place de plans de développement) et au niveau régional (Ouganda, Namibie, Malawi et Botswana) a rapproché différents acteurs locaux (associations faïtières internationales, associations nationales de pouvoirs locaux, des collectivités du Nord et du Sud, des associations de base et des opérateurs issus du privé) en construisant des cadres de concertation, en diffusant de l'information, en prodiguant des formations. Il a permis de structurer un réseau régional et d'en renforcer les compétences puis d'élaborer des plans locaux de développement et d'assurer la recherche de partenaires financiers.

*Ligne cofinancement ONG.*

Cette ligne présente la particularité d'être destinée à des ONG européennes dont elle cofinance les actions menées avec des partenaires locaux tout en respectant « l'autonomie » des ONG et leurs orientations stratégiques. Les actions sont menées avec des partenaires du Sud.

---

<sup>5</sup> Également possibilité d'intervention de l'ordre du million d'euros.

<sup>6</sup> Contrat B7-7020-GUI/EX/93/96, participation communautaire : 198 263 euros.

<sup>7</sup> Ces exemples présentés pour la ligne coopération décentralisée et la ligne cofinancement ONG sont présentés et analysés dans la note d'orientation sur la coopération décentralisée.

Parmi les projets cofinancés sur cette ligne en 1999, on peut citer à titre d'exemple des projets d'appui à la participation des femmes dans les processus de décision locaux en Afrique du Sud, d'accès au crédit pour les communautés urbaines de villes indiennes, de développement économique et de formation dans des quartiers périphériques de Rio.

## **Coopération avec les pays non ACP. Lignes budgétaires de la coopération financière et technique et lignes de coopération économique**

La coopération dans le cadre des accords de coopération, d'association avec les pays d'Amérique latine, d'Asie (ALA) et de Méditerranée (MEDA) est financée par le biais de lignes budgétaires géographiques. Des programmes de développement municipal et de développement local sont également menés. Nous retiendrons ici un type de programme de mise en réseau particulier à la coopération décentralisée avec les pays ALA et MED.

*Exemple : le programme d'appui à l'action en réseau de collectivités locales d'Amérique latine et européennes Urbal*

Ce programme<sup>8</sup> constitue un cadre d'échanges et de réflexion entre collectivités locales d'Europe et d'Amérique latine autour de 8 thèmes d'intérêt mutuels (par exemple, villes et drogues, conservation des contextes historiques urbains, la démocratie dans la ville, la ville comme promoteur de développement économique, de politiques sociales urbaines...). La constitution de ce réseau a pour objectif de contribuer à améliorer les conditions socio-économiques et la qualité de vie des populations, et de favoriser un développement équitable dans les centres urbains. Ce réseau est structuré autour de rencontres régulières, et de projets présentés conjointement par ses membres et cofinancés par la Commission européenne. La gestion est assurée par un bureau d'assistance technique.

Les autres lignes budgétaires thématiques (ligne démocratie et droits de l'homme, ligne coopération décentralisée, ligne cofinancement ONG) précédemment citées couvrent également ces pays.<sup>9</sup>

## **Potentiel et complexité de ce système d'instruments**

*Potentiel : pour adapter l'approche aux différents contextes*

Cette diversité d'instruments offre, nous l'avons vu, des possibilités d'intervention aux niveaux local, régional, national et sous-régional. Elle permet aussi bien un appui direct aux acteurs locaux (ou via des partenaires homologues du Nord), seuls ou en réseaux ou un appui aux Etats pour la conception et la mise en œuvre de leurs orientations politiques de lutte contre la pauvreté et de décentralisation. La taille des projets financés varie en fonction des instruments et peut ainsi être utilisée en fonction des capacités d'absorption des partenaires.

Elle ouvre, en particulier au niveau des délégations, de larges possibilités d'adaptation aux différentes situations en faisant appel à un instrument ou à un autre en fonction des besoins du pays et des collectivités et acteurs partenaires.<sup>10</sup> Mais cette diversité s'avère particulièrement complexe à gérer.

---

<sup>8</sup> 14 millions d'euros

<sup>9</sup> On pourra consulter à ce titre l'annexe 11 de la note d'orientation sur la coopération décentralisée qui décrit un projet d'expansion du leadership des femmes aux élections des pouvoirs locaux en Colombie.

<sup>10</sup> Par expérience, en Guinée, la coopération en appui au processus de décentralisation et à l'émergence d'une gouvernance locale et nationale, s'est appuyée sur six instruments budgétaires différents.

## *Complexité structurelle du système de gestion communautaire*

Sur un plan global, la complexité de l'aide communautaire trouve en partie ses sources dans l'alourdissement progressif de l'agenda de la politique de coopération européenne.<sup>11</sup>

- Les montants à engager se sont accrus, les orientations de politiques sectorielles d'intervention se sont multipliées tandis que les ressources humaines et de fonctionnement de la Commission n'ont pas évolué au même rythme. La gestion administrative et financière l'a emporté progressivement sur la fonction d'orientation politique.
- Les lignes budgétaires (environ 80) ont été créées par « sédimentation successive » souvent à l'initiative du Parlement européen pour promouvoir des politiques sectorielles ou des thématiques d'intervention qui pouvaient faire l'objet d'appuis sur d'autres instruments.
- L'élargissement progressif de l'Agenda de la politique de coopération au développement à l'ensemble des pays tiers a conduit à la coexistence (pour les pays ACP) de deux grands types d'aide différents du point de vue politique, juridique et financier. L'un financé par le FED (Convention de Lomé), l'autre financé par le budget.

Cette « multiplication » des guichets et des procédures a contribué au manque de transparence du système pour les partenaires extérieurs.

## *Transition et réforme du système*

Une réforme de la gestion de l'aide extérieure a été entreprise en décembre 1999.<sup>12</sup> Elle vise en premier lieu à améliorer la qualité de la gestion de l'aide communautaire. Ses caractéristiques principales sont les suivantes :

- orientations et programmations stratégiques/pays renforcées et systématiquement définies dans les « anciennes » DG géographiques ;
- réunification du cycle de projet mis en œuvre par un organe de gestion unique, un office, (financé sur une partie des crédits opérationnels du budget communautaire et doté de ressources humaines spécialisées) qui mettra fin à l'externalisation « polycentrique » actuelle ;
- déconcentration de la gestion de l'aide vers les délégations de la Commission Européenne (moyens renforcés et subdélégation financière aux délégations) ;
- mesures urgentes d'apurement du « poids du passé » et d'harmonisation des procédures.<sup>13</sup>

Elle complète la réforme administrative et financière<sup>14</sup> de la Commission qui prévoit en particulier la décentralisation du contrôle financier, le passage à un contrôle a posteriori et une refonte budgétaire basée sur une programmation par activités (activity based management).

---

<sup>11</sup> Pour une description plus globale des causes de dysfonctionnement de la gestion de l'aide communautaire et une analyse de la réforme entreprise par la Commission, voir *Assessing trends in EC development policy. An independent review of the EC External Aid Reform process*, p. 8 et 9, ECDPM....

<sup>12</sup> Cette réforme a fait l'objet d'une communication des commissaires RELEX à la Commission en mai 2000.

<sup>13</sup> Pour le calendrier d'harmonisation des procédures, voir p. 26 et suivantes, *Common Service for External Relations (SCR) situation as at 31.12.1999*. Pour les règles de procédures, le SCR a établi un manuel de procédures harmonisées.

<sup>14</sup> Livre blanc Kincock

## **La coopération décentralisée, pour une nouvelle approche de la réduction de la pauvreté et le développement local**

La diffusion de l'approche coopération décentralisée, conduit à une inversion de tendance dans l'esprit de la coopération. En effet, elle vise à placer les acteurs au centre des processus de coopération, en leur déléguant la gestion des actions qui les concernent, en négociant avec eux des programmes d'appui, en accompagnant leurs apprentissages. Elle peut donc contribuer efficacement à l'impact de la lutte contre la pauvreté à travers des programmes de développement local.

Comme le souligne la note d'orientation sur la coopération décentralisée<sup>15</sup> le cadre légal et procédural de la coopération applicable à la coopération décentralisée doit évoluer pour rendre possible une telle « inversion » du processus de coopération. Or, nous l'avons vu, le cadre de la gestion de l'aide extérieure communautaire est dans une phase de transition importante. Toute diffusion ou « institutionnalisation » de la coopération décentralisée est tributaire de cette évolution. Les analyses sur la mise en œuvre de cette forme de coopération devront également en tenir compte.

---

<sup>15</sup> Règlement du Conseil, op. cit.

## **Pour renforcer l'impact des stratégies d'appui au développement local et à la lutte contre la pauvreté : contraintes, dilemmes et solutions dans la mise en œuvre de l'approche coopération décentralisée**

Une étude menée à l'initiative de la DG du développement a permis de dresser un diagnostic des contraintes liées à l'application de la coopération décentralisée rencontrées par les gestionnaires dans leur travail quotidien. Nous ne reviendrons ici que sur les contraintes soulignées dans le cadre de programmes d'appui à la décentralisation. Quand cela sera possible, nous les présenterons en gardant à l'esprit les évolutions possibles que pourrait entraîner la réforme.<sup>16</sup> Des exemples de programmes montreront comment ces difficultés ont été dépassées.

### **Contraintes générales liées au système de gestion de la coopération européenne**

#### *Contraintes liées à la multiplicité des instruments :*

- durée de programmation : la Convention de Lomé est pluriannuelle et fait l'objet d'une programmation sectorielle quinquennale, la coopération sur le budget est annuelle et fait l'objet de programmations de durées variables selon les lignes budgétaires ;
- nature du partenariat : la première est une Convention de cogestion entre États et requiert donc pour toute opération l'accord de l'État concerné (sauf dérogation), la seconde repose sur un budget opérationnel géré par la Commission seule ;
- processus de décision et comitologie : les actions financées par le FED sont soumises à l'approbation du comité du FED, celles qui sont financées par le budget, à l'approbation de comités spécifiques pour chaque ligne budgétaire. Les comités permettent aux États membres de contrôler a priori les décisions. La mise en œuvre d'un programme d'actions coordonnées constitué d'appuis sur différents instruments dans un pays donné est donc conditionnée par les différents calendriers (et d'éventuels retards) ;
- procédures administratives et financières : Les actions financées par ces instruments sont régies par des règlements financiers correspondants. L'assistance technique requise pour la mise en œuvre est organisée selon des modalités spécifiques<sup>17</sup> (ainsi que des listes d'expertise spécialisée). L'éligibilité des acteurs, les plafonds de cofinancement, les contrats de subvention et les procédures d'attribution des marchés varient d'une ligne à l'autre ; dans le cadre des mesures d'urgence de la réforme l'harmonisation des procédures se poursuit ;

---

<sup>16</sup> Nous ne donnerons ici que des options possibles, une analyse approfondie devrait être menée.

<sup>17</sup> Une liste commune d'expertise technique pour la gestion de l'aide aux Pays tiers a été constituée en 1998, mais cette liste fonctionne imparfaitement dans certains domaines spécifiques comme la coopération décentralisée.

- cloisonnement interne : La multiplication des centres de gestion et de suivi (contrat cadres, bureaux d'assistance technique) a entraîné un manque d'échanges et d'apprentissage<sup>18</sup> sur les expériences pratiques. Ces programmes et projets ont été conduits et gérés séparément selon que le champ d'intervention principal concernait le développement rural, le développement urbain, l'appui à la démocratisation, la mise à disposition de services sociaux ou des équipements de base, etc.

### *Contraintes liées à la coupure du cycle de projet*

Les effets de ce cloisonnement entre services ont été renforcés par la coupure du cycle de projet avec la création du SCR. Celle-ci a modifié et alourdi les circuits de décision. En retirant aux services instructeurs la possibilité d'intégrer l'expérience de la mise en œuvre des programmes, elle a rendu beaucoup plus difficiles le feed-back et l'apprentissage. La réunification du cycle de projet prévue dans la réforme pourrait permettre de recréer les conditions d'échanges et de diffusion des innovations.

### *Pression à l'engagement*

La croissance des budgets de l'aide communautaire, qui n'a pas été accompagnée d'une augmentation correspondante des moyens de fonctionnement adéquats a eu pour conséquence indirecte de faire augmenter la taille moyenne des projets. Elle s'est traduite dans la gestion quotidienne de la coopération par une pression à l'engagement incompatible avec la capacité d'absorption des partenaires (en particulier dans l'appui à la construction de dynamiques locales).

## **Le dilemme de l'aide projet**

L'approche coopération décentralisée repose sur le passage de l'aide projet (composée de phases clairement séparées, limitées dans le temps et basées sur des objectifs, moyens et budgets définis avant le commencement du projet) à l'adoption d'une approche processus itérative adaptée à la logique du ou des partenaires selon un cadre de partenariat négocié avec lui. Dans le même temps, de nouvelles formes de contrôle à posteriori et d'audit conçues comme un outil d'apprentissage de la bonne gestion devront être mises en place.

### *Engager rapidement et inscrire l'identification des programmes dans la durée*

*Limitation dans la durée : l'expertise extérieure (contrats de services pour l'identification, la faisabilité).* La connaissance fine des équilibres et relations de pouvoir au niveau local, le paysage socio-politique, institutionnel, économique est nécessaire pour la conception d'un programme de renforcement des collectivités locales. Les missions trop courtes, le recours à des bureaux extérieurs au pays, la fin des relations avec les experts lorsque ceux-ci ont terminé l'exécution de leur contrat ne permettent en général pas de disposer d'une analyse suffisamment poussée et d'un système d'appui adapté à la dynamique locale.

*Déperdition de savoirs.* De plus, le recours fréquent à des bureaux extérieurs, quel que soit leur niveau de compétences, conduit à une déperdition des capacités locales et des connaissances acquises. Une étude a qualifié ainsi de « savoir jetable » ce savoir acquis lors de la mise en œuvre de la coopération.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Mettre la coopération européenne au service des acteurs et des processus de développement : un processus collectif de diagnostic et de propositions. Sur la faiblesse des apprentissages, et l'évaluation collective, voir p. 52, 53 et 69.

<sup>19</sup> Acteurs et processus de coopération, op. cit.

## *Passer à l'approche processus*

### *Discontinuités entre les phases d'identification et d'exécution.*

Malgré une note interne l'autorisant, la reconduction de l'expertise ayant procédé à l'identification d'un programme ne peut être reconduite pour l'exécution ou le lancement d'un projet, et n'est pas autorisée par les services de contrôle. D'autre part, des lenteurs de procédures conduisent parfois à des interruptions entre la mobilisation des partenaires (collectivités locales, associations etc...) lors de l'identification et le démarrage des actions d'accompagnement.

### *Difficultés d'inscrire les différentes interventions dans la durée.*

L'approche processus suppose une continuité dans la stratégie d'appui à un secteur ou un partenaire qui peut dépasser le cadre quinquennal de la programmation indicative nationale, en faisant appel aux différents instruments existants. La Commission ne peut pas juridiquement s'engager au delà d'une telle période. L'assurance de la continuité stratégique et opérationnelle repose alors sur la mémoire institutionnelle de l'Institution. D'autres bailleurs de fonds ont mis en place des programmations à plus long terme.<sup>20</sup>

*Cependant ces contraintes peuvent être dépassées comme le montrent les exemples suivants :*

Au Mali, l'appui à la décentralisation s'inscrit de façon cohérente dans la durée entre le 7ème et le 8ème FED. Dans un premier temps un programme d'appui à la Mission Nationale de Décentralisation a été financé sur le PIN 7ème FED (avec un appui financier au fonctionnement et au programme d'études et d'enquêtes, à la création d'outils d'aide à la décision, à la conception du corpus législatif). Ce n'est que dans un deuxième temps (8ème FED) que l'appui direct aux communes a pu être mis en place. Cette progressivité a permis de faire évoluer l'appui à communautaire sur la base des priorités établies par le gouvernement malien. Aujourd'hui, l'appui à la décentralisation représente un secteur de concentration important avec 25 % des ressources programmables.

Au Zimbabwe, plusieurs années ont été consacrées à l'identification des acteurs locaux et la création de structures de concertation avec les pouvoirs locaux avec l'appui de la ligne budgétaire coopération décentralisée. Cette dynamique initiée en 1995 a permis aux acteurs d'établir des plans de développement local, de développement qui seront financés dans le cadre d'un programme de coopération décentralisée sur le PIN 8<sup>ème</sup> FED (5 millions d'euros).

En Guinée, le processus d'identification a été poursuivi par des structures locales après le démarrage du programme (PADSU). Ces structures ont été contractées dans le cadre du devis-programme de démarrage. Les travaux menés lors de cette phase ont permis d'établir les modalités de fonctionnement du fonds d'appui aux initiatives dans le domaine de la santé en cohérence avec les autres appuis existants dans la ville et de développer les compétences de la structure locale d'étude. Ce fonds d'appui a été mis en œuvre sur le deuxième devis-programme.

## *Exécuter une action, le dilemme de l'intermédiation financière et de l'autonomisation*

### *les contraintes liées à l'intermédiation financière.*

Lorsqu'il n'existe pas d'organisme ou de mécanismes financiers d'appui aux collectivités locales, les concepteurs des programmes font appel à une structure d'intermédiation financière sélectionnée par procédures d'appel d'offres (structures privées) ou d'appel à propositions (ONG). Un diagnostic<sup>21</sup> a montré que cette intermédiation pouvait conduire à des mécanismes de substitution et de

<sup>20</sup> Programmes de lutte contre la pauvreté dans les zones rurales financées par la Banque Mondiale, conçus autour du rôle des collectivités locales, sur une durée de 12 ans.

<sup>21</sup> Réalisé sur la base de 200 fiches de cas.



déresponsabilisation des collectivités. Elle rend difficile par ailleurs l'apprentissage de la gestion financière d'un budget local de développement. De fait, les collectivités peuvent trouver en position de sous-traitance du point de vue contractuel.

Ce type de montage institutionnel a été développé récemment dans des programmes multisectoriels de lutte contre la pauvreté ou de reconstruction menée par des ONG selon une approche participative, dans des pays sortant de situation de crise. Le degré de structuration de la société civile et l'avancement du processus de décentralisation conditionne le type de montage institutionnel et les mécanismes de financement des actions mis en place.

Dans de nombreux programmes de micro-réalisations, c'est également le type de montage qui est en cours. Cependant dans des programmes d'appui au développement local et de lutte contre la pauvreté centrés sur des communes ou des communautés rurales (cas du Sénégal), il a été prévu une phase de transition de ce type au cours des premières années du programme qui doit être relayée par la suite par la constitution de fonds d'appuis adaptés aux collectivités.

*les contraintes budgétaires et du contrôle a priori.*

Le passage à l'approche processus suppose que soient mis en place des mécanismes en financement souples. Pour l'instant le mécanisme bien maîtrisé est le devis programme dans le cadre des PPMR (programmes pluriannuels de microréalisations), d'où le grand nombre de programmes d'appui au développement local dans lesquels un volet de microréalisations est prévu. Cependant, hors de ce cadre, la définition de budgets trop contraignants où la bonne exécution annuelle du projet est jugée sur la base de l'exécution budgétaire prévue rend difficile l'adaptation du projet à des processus évolutifs. Plusieurs programmes tels que le programme d'appui au développement urbain au Sénégal prévoient aujourd'hui la mise en place de contrats cadres d'audit, qui permettront un contrôle a posteriori sur l'utilisation d'enveloppes globales préaffectées et un appui ou conseil pour la gestion.

La réforme administrative prévoit également le passage à un contrôle a posteriori qui facilitera l'adoption de l'approche processus.

## **Le dilemme de la confiance**

Passer d'une coopération de défiance à une coopération de confiance<sup>22</sup> repose à la fois sur l'évolution progressive des comportements et l'évolution du cadre juridique et financier.

*Difficultés de cofinancement du programme d'un partenaire local préétabli par lui, seul ou avec l'appui d'une autre coopération*

L'exemple d'un programme de développement social urbain en Afrique du Sud, où le système de protection juridique et le niveau de contrôle comptable est reconnu comme au moins équivalent à celui de certains États membres, est particulièrement illustratif. Alors que les cofinancements communautaires n'excédaient pas 19 % du total des activités prévues par le gouvernement, il s'est avéré particulièrement difficile d'obtenir l'autorisation d'affecter la contribution communautaire à plusieurs volets du programme prévu par le partenaire local en complément d'autres financements nationaux et extérieurs en vertu du principe d'« ear-marking ». Un autre programme à l'instruction n'a jamais pu voir le jour pour des raisons similaires.

---

<sup>22</sup> Acteurs et processus de coopération. op. cit.

*Confusions créées par la multiplication des règles de financement et des procédures de passation des marchés*

Dans une proposition de charte de bonne conduite des partenaires de développement urbain, Bernard Lecomte décrit cette confusion<sup>23</sup> « Il est difficile d'attendre d'avantage de rigueur de la part des collectivités locales tant que les règles du jeu apparaîtront comme imposées de l'extérieur, en fonction du bailleur de fonds et sujettes à remise à question. » (...) « Très souvent les collectivités locales ont le choix entre plusieurs guichets, plus ou moins favorables, y compris la subvention pure et simple sans contrepartie, pour les mêmes types de dépense. »

À ces distorsions induites par la variété des mécanismes de financement et de contrôle, il faut ajouter la multiplicité des procédures de passation de marchés imposées par les différents bailleurs.<sup>24</sup>

Les services instructeurs de la Commission ont été confrontés à ces contraintes. La convention de financement de plusieurs programmes d'appui à des communes prévoit le recours aux procédures du FED, et une contribution de 25% calculée sur les programmes de microréalisations, tandis que d'autres procèdent à des subventions ou mettent en place des fonds de crédit adaptés.

*L'exemple du Mali est là encore intéressant.* Après avoir défini la politique de décentralisation, la Mission Nationale appui à la décentralisation, la Mission nationale de décentralisation finalise actuellement les textes législatifs et juridiques permettant la création de l'Agence Nationale d'Investissement des collectivités territoriales. Les bailleurs contribuent au financement de ce fonds selon des procédures « d'affectation des recettes » qui leur sont propres (celles du FED dans le cas de la Commission européenne). En revanche, la gestion de la subvention aux communes, notamment les opérations d'engagement, d'ordonnancement, de liquidation, ainsi que les procédures de contrôle seront mises en œuvre conformément à la réglementation en vigueur pour les collectivités territoriales du Mali.

---

<sup>23</sup> Quelle pourrait être une charte de bonne conduite des partenaires concernés par le développement urbain, fiche d'expérience de Bernard Lecomte in le Forum [www.ue-acp.org](http://www.ue-acp.org), onglet archives: 11 avril 2000

<sup>24</sup> « Pour l'attribution des marchés de travaux, fournitures et services, dans le cadre des devis-programmes ou comme engagements spécifiques, les procédures du FED seront appliquées » in Procédures du FED et coopération décentralisée, op. cit.

## **Quelles options pour promouvoir la coopération décentralisée dans le futur système de gestion de l'aide communautaire ?**

### **Déconcentration de la gestion et coopération décentralisée**

La déconcentration prévue dans la réforme de la gestion de l'aide extérieure est un élément essentiel pour la diffusion de la coopération décentralisée. C'est au niveau des délégations que sont gérées les contraintes liées au contexte politique, économique et sociales et que l'utilisation des différents instruments peut être mise en cohérence. C'est à ce niveau également qu'est effectué le suivi de l'impact de l'aide et le contrôle. Pour l'instant, les délégations manquent de personnel, et sont sous-équipées du point de vue informatique pour mener à bien ces tâches.

La sous-délégation de la fonction d'ordonnancement des paiements est prévue dans la réforme, elle donnera aux chefs de délégation la possibilité d'engager des crédits sous certains plafonds.

Dans l'optique de la coopération décentralisée, il aurait été souhaitable que la mise en œuvre de la réforme commence par la déconcentration.

Dans la même logique, il serait souhaitable de consulter les délégations pour la définition des nouvelles stratégies et orientations concernant la coopération décentralisée. Des consultations dans les délégations sont entreprises aujourd'hui par la DEV/A/4 à propos de la préparation des mécanismes de méso-dialogue (dialogue à différents niveaux avec les acteurs de la société civile).

### **Ressources humaines, responsabilisation, confiance et apprentissage**

#### *Système communicant et apprenant*

Plusieurs pistes pourraient être proposées :

- échanges avec les autres bailleurs ou avec les partenaires ou utilisateurs selon des thèmes spécifiques (dans certains secteurs des groupes de travail informels ont été déjà mis en place) ;
- information interne et externe (site WEB de l'unité société civile) ;
- coordination inter-services (par exemples les programmes de services sociaux au niveau déconcentré dans lesquels les responsabilités échoient aux communes mais qui ne sont pas gérés par les mêmes services) ;
- échanges d'expériences (fiches de cas et fiches méthodologiques). Les différents services ne sont pas forcément informés des solutions innovantes et des résultats d'action menées ailleurs. Certaines initiatives d'échanges d'expériences ont vu le jour (par exemple, le bulletin de développement social) ; la DEV/A/4 a initié un mode de capitalisation par fiches d'expériences et de fiches méthodologiques, dont la conception a été confiée au PRECOD (Programme de Renforcement de la Coopération Décentralisée) ;
- relation avec le nouveau service de suivi et d'évaluation . Le système d'évaluation actuel ne permet pas de rétroaction sur le suivi des projets en cours. La réforme conduirait à une modification du service actuel d'évaluation qui devrait être renforcé. Mais des précisions devraient être apportées dans les mois qui viennent ;

- programmes de formation continus et déconcentrés (à l'image de l'effort qui a été fait pour la formation sur les procédures administratives du FED, ou le cycle de projet) ; un programme de formation sur la coopération décentralisée devrait démarrer en 2000.

### *Externalisation et coopération décentralisée*

Les compétences internes en coopération décentralisée sont aujourd'hui peu valorisées. Un groupe de travail informel s'est réuni à plusieurs reprises (conception de la note d'orientation et du guide d'opérationnalisation) mais son fonctionnement devrait être systématisé.

Un réseaux d'experts extérieurs a été constitué au fil du temps. Afin qu'il puisse constituer un véritable pool d'expertise, doté des mêmes bases théoriques et des compétences pratiques communes, il devrait être invité à participer aux différentes formations. D'autre part, il conviendrait dans la nouvelle organisation de prendre en compte la coopération décentralisée comme un domaine à part entière dans les fichiers centraux d'expertises.

Il est encore difficile d'évaluer l'impact de l'externalisation sur la coopération décentralisée sur le terrain. On ne sait pas encore comment l'organe de gestion sera organisé dans les pays tiers.

## **Réunification du cycle de projets et coopération décentralisée**

### *Réunification du « petit cycle de projet »*

La réunification du cycle de projet de la phase d'identification à la phase de mise en œuvre est prévue dans la réforme. Pour faire de la coopération une coopération apprenante et assurer le passage à une approche processus (programmes successifs conçus de façon évolutive, continuité des appuis lorsqu'ils s'avèrent compétents), cette évolution semble favorable. Cependant le passage à l'approche processus, la reconnaissance de la place centrale des acteurs dans la conception et la mise en œuvre des actions de coopération devrait être accompagnée d'une évolution des outils tel que le cadre logique.

### *Introduction de la programmation stratégique nationale*

L'introduction d'une programmation stratégique politique (dans les directions géographiques) permettant d'assurer la cohérence entre les différentes politiques d'intervention dans un pays pourrait constituer un cadre favorable pour la mise en œuvre de la coopération décentralisée. En effet ce cadre permet de mettre en cohérence les interventions menées par le biais de différents instruments budgétaires et celles financées par d'autres bailleurs de fonds.

Cette programmation stratégique pourrait être une occasion de progresser dans l'établissement d'une cadre de concertation stratégique sur la mise en œuvre des programmes de décentralisation et de lutte contre la pauvreté avec les États Membres. Une des grandes difficultés dans la mise en œuvre résidera dans la constitution d'espaces de dialogue avec tous les acteurs concernés.

## **Suivre et analyser l'impact sur le terrain de l'évolution des procédures administratives et financières**

Pour la poursuite de l'évolution des procédures de gestion d'aide, il serait important de suivre conséquences des modifications proposées par la réforme en termes d'impact sur le terrain. En effet dans un premier temps, les orientations de la réforme ont ciblé prioritairement l'amélioration de la gestion de l'aide au niveau du Siège.

On pourrait proposer la création d'un groupe de travail « inter-services et délégations » qui ferait de l'analyse et de suivi sur le terrain de l'impact de l'évolution des procédures et de la nouvelle organisation sur la mise en œuvre de la coopération décentralisée (les programmes d'appui à la décentralisation peuvent constituer un thème fédérateur en raison de l'évolution rapide de ces types de programmes).

Un groupe de travail de cette nature, incluant les Délégations, placé sous la responsabilité des organes directeurs et aux niveaux hiérarchiques pertinents chargés de la mise en œuvre de la réforme, pourrait jouer un rôle de conseil sur des questions clés telles que :

- l'augmentation de la taille des projets et des consortiums d'opérateurs à but lucratif ou non lucratif sur la nature des relations avec les communes, les associations de pouvoirs locaux, d'habitants, la qualité des prestations de ces opérateurs ;
- l'évolution des modalités de contrôle financier, la systématisation des garanties bancaires sur l'origine (UE ou PVD), la taille, la nature et la qualité des prestations des opérateurs de programmes d'appui à la décentralisation ;
- la sous-délégation de la fonction d'ordonnateur aux chefs de délégation sur la taille et la gestion des programmes ;
- l'introduction de procédures « d'aide budgétaire » à des acteurs de la coopération.

## **Conclusion**

La diffusion de la coopération décentralisée permettrait de faire évoluer l'approche de réduction de la pauvreté et de développement local dans les systèmes de gestion de la Commission Européenne. Plusieurs programmes de renforcement des collectivités locales dans différents pays montrent qu'une telle évolution est possible. Cependant dans un système en profonde mutation, et pendant la phase de réforme, la possibilité d'initier et d'institutionnaliser cette évolution ne pourra se faire qu'au prix d'une volonté politique marquée et de la mise en place de mécanismes permettant aux structures de terrain (Délégations) de jouer un rôle moteur et aux différents éléments du système de communiquer entre eux et de partager leurs apprentissages. Le suivi et l'analyse des conséquences en termes d'impact sur le terrain de modifications institutionnelles et procédurales initiées pour résoudre des problèmes de gestion seront primordiaux pour faire évoluer réellement la qualité de la mise en œuvre de la politique de réduction de la pauvreté.

## Bibliographie

Bossuyt, J., R. Madrid, et A. Simon. 1999. *Procédures du FED et opérationnalisation de la coopération décentralisée*. Bruxelles: CE Precod.

Bossuyt, J. (et al.). 2000. *Évolution de la politique de la CE en matière de développement: une analyse indépendante du processus de réforme de l'aide extérieure de la Commission européenne*. (Document de réflexion ECDPM, 16). Maastricht: ECDPM [http://www.ecdpm.org/pubs/dp16\\_fr.htm](http://www.ecdpm.org/pubs/dp16_fr.htm).

Calame, P. 2000. *Mettre la coopération européenne au service des acteurs et des processus de développement : un processus collectif de diagnostic et de propositions*. (Document de travail, 11). Paris: Fondation Charles Léopold Mayer. (voir également les archives et fiches d'expérience sur le site <http://www.ue-acp.org>).

Commission européenne. 2000. *Note d'orientation coopération décentralisée*. Bruxelles: Commission européenne. [http://europa.eu.int/comm/development/sector/decentralised/orientation\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/development/sector/decentralised/orientation_fr.pdf)

Commission européenne. 2000. *Réforme de la Commission: livre blanc*. (COM (2000) 200 final/2). Bruxelles: Commission européenne. [http://europa.eu.int/comm/off/white/reform/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/off/white/reform/index_fr.htm)

Common Service for External Relations. 2000. *SCR situation as at 31.12.1999*. Brussels: European Commission.

Jong, K. de, C. Loquai, and I. Soiri. 1999. *Decentralisation and poverty reduction: exploring the linkages*. (IDS Policy Papers, 1/99). Helsinki: Institute of Development Studies / Maastricht: ECDPM.

Precod. 1999. *Guide d'opérationnalisation de la coopération décentralisée: société civile, ONG et coopération décentralisée*. Bruxelles: CE Precod. <http://www.precod.com/pdf/Documents/precod%20guide%20VFS.pdf>.