

1976 - 1996



1996 - 2016

Coopération 21

PROVISoire

Empreinte de l'aide au Sahel et
Introduction à un diagnostic
des méthodes et des instruments

*Rapport introductif à la réunion de Bruxelles
9-11 octobre 1996*

Septembre 1996

SAH/D(96)457

OCDE

*Organisation de Coopération
et de Développement Economiques*

OECD

*Organisation for Economic
Co-operation and Development*

A

Le Club, centre d'études et de documentation sur le Sahel

Le Club du Sahel réalise de multiples études en faisant appel à des spécialistes ou consultants de haut niveau. Il dispose d'informations de première main grâce à des travaux au Sahel et à sa liaison constante avec le Secrétariat Exécutif du CILSS. Il reçoit également les publications des agences de coopération et organismes internationaux.

L'ensemble représente un fonds de documentation unique sur le Sahel, qui dessert le Club et le CILSS mais qui fait aussi l'objet d'une large diffusion et peut être consulté par d'autres utilisateurs. Près de 400 références ont été réunies par le Club depuis sa création.

♣ DOCUMENTS

La plupart des documents du Club existent en français et en anglais :

- Etudes, rapports des consultants et comptes-rendus de réunions.
- Bulletin d'information semestriel, diffusé à 2500 exemplaires.
- Recueil de tous les documents portant le timbre du Club du Sahel.
- Ouvrages d'édition (Le Sahel face aux futurs, Femmes du Sahel...).

♣ DIFFUSION

Une première diffusion est assurée par le Club. Par la suite, la diffusion est confiée aux centres suivants :

Europe

CIRAD/CIDARC - UCIST
2477 Ave. du Val de Montferrand
BP 5035 - Bât 5 - Bureau 113
34032 MONTPELLIER cedex 1 - France
Téléphone : (33)67 61 55 27

Asie

Institut de recherche de JICA
International Coop. Centre Building
Ichiguya Hommura-cho
Shinjuku-ku - TOKYO 162 - Japon
Téléphone : (81)3-3269 3201

Amérique du Nord

Centre Sahel - Université Laval
Pavillon Bonenfant (Local 3380)
QUEBEC - Canada GLK 7P4
Téléphone : (1-418)656 5448

Afrique

RESADOC - Institut du Sahel
BP 1530
BAMAKO - Mali
Téléphone : (223)23 02 37

En outre, le Club a lancé un projet de Réseau documentaire international sur le Sahel, qui s'appuiera sur les quatre pôles géographiques ci-dessus.

♣ CONSULTATION

Tous les documents constituant le fonds documentaire du Club sont disponibles dans les centres de diffusion énumérés ci-dessus et peuvent être consultés à Paris à l'adresse suivante :

Centre de Développement de l'OCDE
Melle Isabelle Cornélis (Bibliothécaire)
94 rue Chardon Lagache - 75016 PARIS
Téléphone : (33-1) 45-24-95-86 ou (33-1) 45-24-96-32

Une base de données bibliographiques commune a été établie par le Club du Sahel et le Centre de Développement de l'OCDE pour améliorer la diffusion de l'information sur le Sahel. Cette base de données tourne sur MICRO-ISIS, logiciel développé par l'UNESCO et également utilisé par les membres du Réseau international d'information sur le développement.

Club du Sahel - OCDE
2 rue André Pascal
75775 PARIS cedex 16 - France
Téléphone : (33-1) 45-24-82-00
Télex : F640048 OCDE Paris
Téléfax : (33-1) 45-24-90-31

Rapport introductif à la réunion de Bruxelles 9-11 octobre 1996

I. "L'empreinte de l'aide au Sahel"

Ce rapport a été préparé par le Secrétariat du Club du Sahel dans le cadre du bilan de l'aide au Sahel entrepris dans le dossier Coopération 21. Ce rapport a tiré parti de nombreux entretiens avec des partenaires du Club, dans le Sahel comme dans les pays de l'OCDE, et de l'analyse de la documentation disponible, notamment les évaluations transmises par les agences de coopérations, les documents publiés par le Club du Sahel, études de cas et rapports des agences de coopérations rassemblées dans le cadre de Coopération 21, dont on trouvera une liste dans la bibliographie diffusée à l'occasion de la réunion de Bruxelles sur le bilan de l'aide au Sahel - 9-11 octobre 1996. La synthèse de ce rapport a été réalisée par M. Laurent Bossard, sur la base des travaux préparatoires réalisés par MM. Diallo, Giri et Naudet.

II. "Trouver des problèmes aux solutions : introduction à un diagnostic critique des méthodes et des instruments de l'aide au Sahel"

Ce rapport a été préparé par le Secrétariat du Club du Sahel dans le cadre du bilan de l'aide au Sahel entrepris dans le dossier Coopération 21. Ce rapport a tiré parti de nombreux entretiens avec des partenaires du Club, dans le Sahel comme dans les pays de l'OCDE, et de l'analyse d'une large documentation, évaluations transmises par les agences de coopérations, rapports généraux sur l'aide, documents publiés par le Club du Sahel, études de cas et rapports des agences de coopérations rassemblées dans le cadre de Coopération 21, dont on trouvera une liste dans la bibliographie diffusée à l'occasion de la réunion de Bruxelles sur le bilan de l'aide au Sahel - 9-11 octobre 1996. La synthèse de ce rapport a été réalisée par M. Jean-David Naudet.

III Bibliographie

C

I. L'empreinte de l'aide au Sahel : Examen du rôle de l'aide dans les évolutions sahéliennes

Bien qu'ils ne se distinguent pas en cela des autres pays pauvres, les pays sahéliens reçoivent depuis plus de deux décennies une aide publique d'un niveau important¹. L'aide publique au développement a représenté entre 10% et 20% du PIB des pays sahéliens selon les périodes, et s'est rapidement fixée à des niveaux comparables à ceux de leur budget national. En l'absence de flux de privés significatifs, l'APD demeure la source unique de transferts de capitaux en faveur du Sahel. Elle est également le principal pourvoyeur de l'investissement public, finançant entre 80% et 100% des budgets nationaux d'investissement. Enfin, elle intervient directement auprès des populations en de multiples points de la région, notamment à travers l'action des ONG. Ce poids très important confère à l'aide un rôle tout à fait particulier dans les évolutions des pays sahéliens.

Aussi, les résultats décevants des indicateurs globaux de bien-être des Sahéliens ne peuvent que mettre l'action de l'aide en question. Le PNB par habitant au Sahel est au niveau de celui de la fin des années 1960. Le dernier rapport sur le développement humain classe, selon l'indicateur de développement humain, les pays sahéliens de la 149ème à la 174ème et dernière place; trois des cinq derniers pays classés sont sahéliens².

Par ailleurs, les analyses et les évaluations de l'aide au Sahel (et plus généralement en Afrique) ont mis en évidence le fréquent manque de durabilité et de prise en charge des actions promues par l'aide extérieure. Ce constat, s'ajoutant aux faibles résultats enregistrés, conduit rapidement à l'opinion que l'aide a été inopérante. J. Sachs présentait ainsi récemment cette opinion comme un acquis que l'on ne discute plus : "*Foreign aid, notoriously, has not made much difference in Africa*"³.

Il est légitime d'aider les pays les plus pauvres, ayant par nature des résultats peu positifs, même si cette évidence s'accommode mal d'une conception trop stricte de l'efficacité de l'aide. Mais, cet aspect de redistribution ne suffit pas à justifier l'aide, il faudrait naturellement montrer que même dans les pays où les obstacles -naturels, institutionnels, démographiques, etc...- sont importants, comme c'est incontestablement le cas des pays sahéliens, l'aide fait effectivement une "différence".

C'est cette différence née de l'aide que ce papier se propose d'explorer à travers l'analyse de l'empreinte de l'aide au Sahel. L'empreinte de l'aide est ce qui, dans les évolutions qu'a connu le Sahel, témoigne globalement de l'action des appuis extérieurs. C'est la trace durable laissée par la multitude des impacts ponctuels, mais aussi par les conséquences indirectes ou imprévues de l'action de l'aide.

Le regard sur l'empreinte de l'aide ouvre une perspective large et équilibrée pour juger a posteriori de l'action de l'aide :

- l'action de l'aide doit être située par rapport aux évolutions de long terme de la région sahélienne. Or ces évolutions sont loin d'être négatives. Une perception trop aiguë des problèmes actuels du Sahel brouille le diagnostic que l'on porte sur les résultats de l'aide.

¹ Voir D. Naudet. Analyse statistique de l'aide au développement vers le Sahel. Coopération 21.

² Il faut préciser que nombre de pays parmi les plus démunis du monde ne sont pas classés faute de données.

³ J. Sachs. Growth in Africa. it can be done. The Economist. June 29th 1996.

- Les évaluations de l'aide mettent en avant les difficultés -l'absence de durabilité-, les échecs et les succès. Mais l'impact de l'aide est très loin de se limiter aux seuls résultats des success stories. Il doit être regardé de manière globale et sur la durée.

Dans une première partie, on essaiera de situer succinctement les évolutions de long terme du Sahel, en insistant sur certains domaines où l'aide s'est particulièrement investie. Une deuxième partie analysera les différentes voies par lesquelles l'aide a pu susciter des impacts durables. Enfin, dans une troisième partie, on tentera de tirer de l'empreinte de l'aide des enseignements quant à ce que l'aide sait et ne sait pas faire.

1.1. Le Sahel en mouvement

Le Sahel a-t-il progressé durant les deux dernières décennies ? La réponse à cette question est essentielle pour juger de l'éventuelle empreinte qu'a pu avoir l'aide. Elle ne doit pas être instruite à partir d'une analyse des défis qu'il reste à surmonter mais bien à travers une comparaison entre le Sahel d'aujourd'hui et celui d'il y a vingt ans. Ce chapitre cherche surtout à illustrer les aspects positifs des évolutions sahéliennes. Il ne s'agit pas d'en tirer une vision idéale et erronée de la réalité du Sahel, mais de nuancer l'image trop fréquente d'un échec du développement de la région, qui induit presque automatiquement celle d'un échec de l'aide.

1.1.1. Un progrès général sauf sur le niveau de vie ?

L'indicateur calculé par le PNUD (IDH) montre indubitablement une amélioration continue du niveau de développement humain dans les pays sahéliens. Bien entendu, ces résultats s'inscrivent dans un mouvement de progrès général, comme le montre le classement très médiocre actuel des pays sahéliens rappelé en introduction. Ils contredisent cependant l'idée d'une dégradation des conditions de vie des populations au Sahel.

Tableau 1 : Evolution du niveau de développement humain des pays sahéliens⁴

	1960	1970	1980	1992
Sénégal	0.146	0.176	0.233	0.322
Guinée-Bissau	0.091	0.125	0.148	0.224
Gambie	0.068	0.107	0.148	0.215
Mali	0.083	0.102	0.146	0.214
Tchad	0.112	0.135	0.151	0.212
Niger	0.090	0.134	0.163	0.209
Burkina Faso	0.086	0.116	0.151	0.203

Source : Rapport sur le développement humain 1994.

De plus, il est erroné de dire que les pays sahéliens auraient progressé plus lentement que les autres pays. Un classement international du niveau de progrès effectué sur l'IDH sur la période étudiée, entre 1970 et 1992, fait apparaître les pays sahéliens régulièrement répartis entre la 45^{ème} place (Sénégal) et la 83^{ème} place (Niger) sur 114 pays classés. Les pays sahéliens se situent donc dans la deuxième moitié, mais ils sont loin d'être les pays ayant connu les plus faibles progressions, d'autant plus que les pays non classés sont souvent ceux qui ont connu les plus grandes difficultés. En résumé, sur le long terme les pays sahéliens ont progressé en termes de développement humain à une vitesse moindre de celle du mouvement mondial de progrès.

⁴ Le Cap Vert et la Mauritanie ne sont pas considérés faute de donnée.

On peut voir une nouvelle illustration de ces évolutions à travers l'examen d'un petit nombre d'indicateurs de développement, retenus pour leur disponibilité et leur caractère global et indépendant (notamment vis-à-vis des sources d'information).

Tableau 2 : Evolutions 72-92 d'indicateurs de développement pour les pays sahéliens.

	PIB/hbt ⁵	Scolar. prim ⁶	Mort. infant. ⁷	Espér. vie ⁸	Accès eau ⁹	Conso energie ¹⁰	Taux monét ¹¹	Exp/hbt ¹²
Burkina	++	++	++	+	+++	++	+++	+++
Cap Vert	+++	n.d.	+++	+	++	---	+	n.d.
Tchad	=	++	++	+	n.d.	=	+++	+
Gambie	+	+++	++	+	+++	++	=	--
Guinée Bissau	-	-	++	+	++	+	n.d.	---
Mali	-	=	++	+	+++	+	++	+++
Mauritanie	-	+++	++	+	+++	=	+++	=
Niger	---	++	++	+	+++	+++	+++	++
Sénégal	-	++	++	+	n.d.	-	++	--

Source : World Tables, Social Indicators of Development, African Development Indicators.

Evolution 72-92 : +++ supérieure à 100% ++ entre 25% et 100% + entre 5% et 25%
 = entre -5% et 5% - entre -5% et -20% -- entre -20% et -50% --- inférieure à -50%

La physionomie de ce tableau montre des évolutions plutôt tournées vers le progrès. Cela est très net en ce qui concerne les indicateurs sociaux. En revanche, le PIB par tête au Sahel a connu une évolution globalement non positive. On peut sans doute affirmer que les progrès sahéliens ont été beaucoup plus évidents dans les domaines sociaux et dans l'évolution des modes de vie que dans le domaine économique.

Mais, il ne faut pas exclure que les résultats enregistrés par les systèmes de comptabilité nationale minorent significativement les évolutions économiques¹³. Il est difficile de comprendre comment le PIB par habitant du Niger a pu diminuer de plus de la moitié entre 1970 et 1992, alors que les exportations par tête progressaient de plus de 25%, que le taux de monétarisation de l'économie triplait presque et que la consommation d'énergie par habitant faisait plus que doubler. Ou encore, comment le niveau de vie a pu reculer de 17% au Mali sur la même période, tandis que les exportations par tête étaient multipliées par 2.3, que le taux de monétarisation progressait de moitié et que la consommation d'énergie par habitant grimpait de 30%.

⁵ PIB par habitant en monnaie locale constante.

⁶ Taux de scolarisation primaire. La donnée du cap Vert n'a pas été retenue car l'évolution concernait des taux supérieurs à 100% et n'avait donc pas de signification simple.

⁷ Taux de mortalité infantile. C'est la progression inverse de celle de l'indicateur qui figure dans le tableau.

⁸ Espérance de vie à la naissance.

⁹ Pourcentage de population ayant accès à l'eau potable

¹⁰ Consommation d'énergie par habitant en équivalent pétrole, non compris la consommation d'énergie traditionnelle (bois de feu).

¹¹ Masse monétaire sur PIB.

¹² Exportations de marchandises calculées en dollars constants rapportées à la population.

¹³ Cette hypothèse a été largement défendue et illustrée notamment dans l'étude des perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest. CILSS/Club du Sahel/BAD. 1994.

En tout état de cause, les faibles résultats enregistrés en matière d'élévation du niveau de vie ne sont pas suffisants pour évoquer une stagnation du Sahel sur les décennies passées. On peut voir cela plus en détail, et sur une période plus récente, à travers l'examen de certains domaines où les évolutions ont été particulièrement significatives.

1.1.2. Des avancées manifestes, des catastrophes évitées

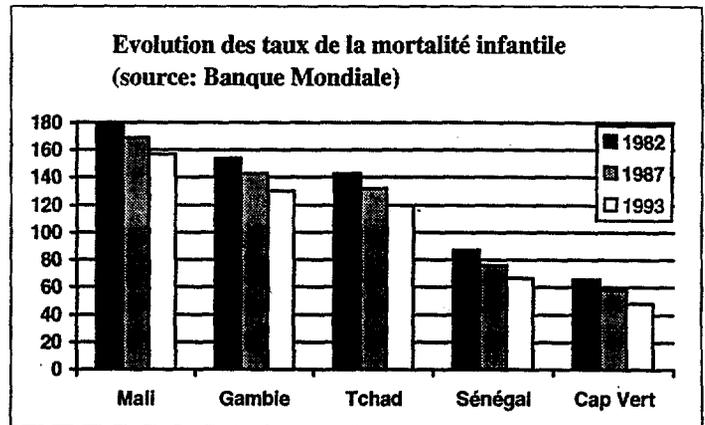
Une situation sanitaire en progrès

Au cours des 25 dernières années, l'espérance de vie à la naissance a progressé de 8 à 10 ans, passant de moins de 40 ans à près de 50 ans.

La mortalité infantile a reculé de façon spectaculaire, deux exemples : au Burkina Faso, la mortalité des moins de 5 ans est passée de 420 pour mille en 1950 à 130 pour mille 40 ans plus tard, au Mali, la mortalité des moins de un an est passée de 170 pour mille pour la période 1972-76 à 108 pour la période 82-86.

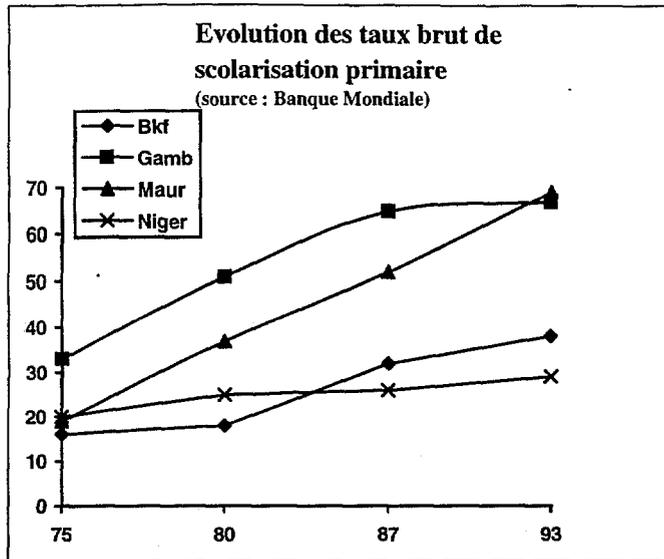
Les années de crise économique et d'ajustement structurel ne semblent pas avoir eu d'impact négatif net sur la tendance, comme le confirme le graphique ci dessous ; cela en dépit des changements radicaux de priorité en matière de gestion des deniers publics. Ainsi au Burkina, la part des secteurs sociaux dans les dépenses budgétaires est passée de 28% en 1991 à 23% en 1995. Au cours de cette même période, les sommes consacrées au service de la dette ont augmenté de près de 35% par an. Le Burkina consacre aujourd'hui 9 \$ par habitant et par an à ses services sociaux (santé, éducation, emploi, protection sociale) et 11 \$ au remboursement de sa dette.

L'accès à l'eau potable a également fortement progressé dans la plupart des pays passant selon la Banque Mondiale de 36% de la population en 1985-88 à 66% en 1991-93 en Mauritanie et de 23 à 49 % au Mali.



L'éducation de base est en progrès sensible, même si plus de la moitié des jeunes Sahéliens ne fréquentent toujours pas l'école.

Des progrès spectaculaires ont été réalisés : 5 pays sahéliens ont aujourd'hui un taux brut de scolarisation primaire dépassant 50%, 5 également ont vu doublé ce taux entre 1975 et 1990.



Mais en dépit des progrès nets enregistrés dans la plupart des pays sahéliens le chemin à parcourir reste long ; on peut considérer qu'aujourd'hui un jeune sahélien sur deux est maintenu à l'écart de l'école. D'autre part, les filles restent très défavorisées.

L'environnement naturel est moins dégradé qu'on aurait pu le craindre

Dans la zone pastorale, le capital naturel a souffert de la période sèche qui s'est achevée au milieu des années 80, mais les dégradations, pour importantes qu'elles soient, ne semblent pas aussi complètes ni aussi définitives qu'on aurait pu le croire. Le retour des pluies vers les normales séculaires depuis une dizaine

d'année a entraîné ce que certains ont appelé la "resahélisation" ; *"même si la resahélisation des zones devenues provisoirement désertiques est en moyenne un phénomène plus lent que leur transformation en désert"*.¹⁴

La dégradation des sols dans les zones de culture, l'influence du climat sur les ressources naturelles semble s'effectuer essentiellement de façon indirecte, à travers les activités de l'homme. Autant dire que les situations ont évolué très différemment selon la densité de peuplement et la qualité des ressources. Mais au total, les prévisions apocalyptiques formulées au lendemain de la dernière grande sécheresse ("Si rien n'est fait, le capital terre aura pratiquement disparu en l'an 2000"¹⁵) n'ont heureusement pas été vérifiées.

Les rythmes annoncés de déforestation (50 000 hectares par an dans un pays, 250 000 hectares dans un autre...) font aujourd'hui l'unanimité quant à la faiblesse de leurs fondements scientifiques. Il est certes vrai que les ponctions sont importantes et ont des conséquences critiques dans certaines zones (le bois représente encore 80 à 90% de l'énergie consommée au Sahel), mais la plupart des spécialistes s'accordent à dire que l'ampleur du phénomène a sans doute été surévaluée au regard des disponibilités réelles.

Les infrastructures se sont multipliées

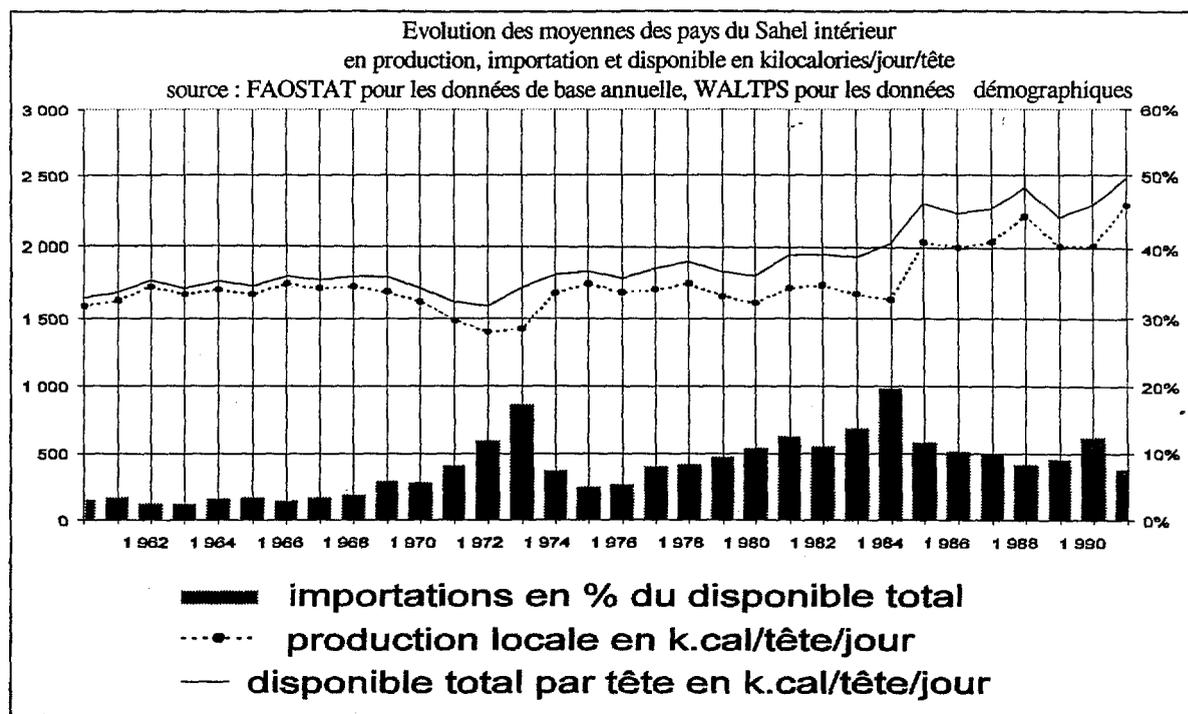
Au moins 5 milliards de dollars ont été investis dans les infrastructures des pays membres du CILSS au cours des 25 ou 30 dernières années. Les principales villes ont été électrifiées, de très nombreux axes de communication ont été bitumés (on se souvient que dans les années 70 la liaison Ouagadougou-Bobo Dioulasso n'était pas bitumée, pas plus d'ailleurs que la route Dosso-Maradi Zinder...). En outre, de nouveaux axes sud-nord ont été ouverts : Nouakchott-Nouadibou en Mauritanie, Sévaré Gao au Mali, Dosso-Agadez-Arlit au Niger etc.. On citera enfin pour mémoire la construction ou l'agrandissement des aéroports, les fantastiques progrès enregistrés dans le domaine des télécommunications etc.

Le déficit alimentaire ne s'est pas significativement creusé au cours des dernières décennies

¹⁴J. Giri, G. Madon, Les agences d'aide et l'environnement, à la recherche d'un développement durable pour le Sahel, Club du Sahel, novembre 1991, SAH/D(91)384.

¹⁵M. Bonfils, Halte à la désertification au Sahel, Karthala/CTA 1987

En dépit d'un doublement de la demande en 30 ans, les importations alimentaires des pays sahéliens apparaissent comme une part relativement stable (ou en croissance lente) de la consommation.



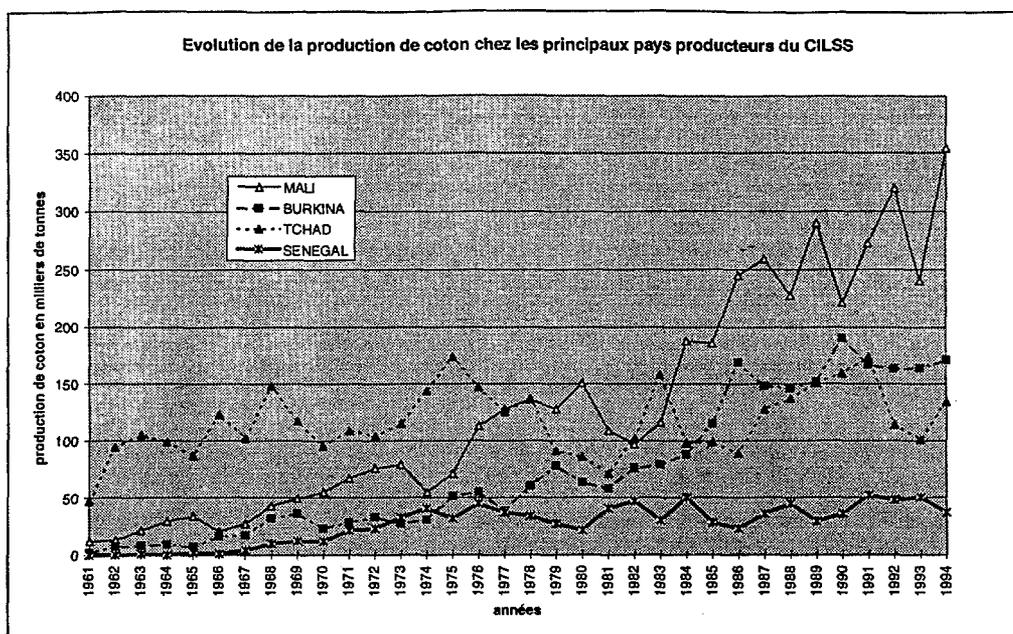
La situation est toutefois très différente selon les pays, les pays du Sahel côtier étant, dès le début, fortement extravertis et assistant à une croissance régulière de la part de l'approvisionnement fournie par les importations, la ration restant relativement stable, tandis que les pays du Sahel intérieur sont beaucoup plus largement autosuffisants : la progression des importations contribue plus à une augmentation du disponible par tête, qui connaît une progression significative sur la période pour rejoindre le niveau des pays sahéliens côtiers, qu'à une réelle dégradation du bilan alimentaire..

Les cultures irriguées et le coton ont connu des développements spectaculaires

Les superficies aménagées pour l'irrigation ont progressé beaucoup moins rapidement que cela n'était envisagé au début des années 1970. Les surprises sont venues :

- de la prolifération des aménagements spontanés par rapport aux aménagements publics ;
- des progrès spectaculaires de productivité qui ont été obtenus dans certaines zones : les rendements sont passés de 1.6 à 4.9 t/ha à l'Office du Niger au cours des 15 dernières années ;
- et de l'importante diversification observée sur les périmètres irrigués, qui d'une part étendent leurs compétences au-delà de la production vers l'aval (développement des rizeries privées) et d'autre part, tirent jusqu'à la moitié de leur valeur ajoutée du maraîchage (cas de l'Office du Niger).

Quant au Coton, quasi absent du paysage sahélien au début des années 60, il a vu sa production croître de façon significative, parfois spectaculaire.



L'émergence de la société civile

C'est probablement l'un des changements les plus significatifs des 20 dernières années : on est passé d'une situation où l'Etat prétendait tout régenter, la production, les prix, l'import-export, l'organisation de la société civile etc, à un libéralisme croissant.

Dans les campagnes, on voit aujourd'hui émerger les prémices d'organisations professionnelles agricoles dans les zones les plus riches, où la présence de l'Etat ou des sociétés parapubliques est toujours restée significative, qui devraient logiquement évoluer vers une cogestion des filières, tandis que dans les zones moins favorisées où la présence des ONG domine, on assiste plutôt à l'émergence d'organisations collectives à vocation sociale dominante, qui devraient de leur côté évoluer en collectivités locales.

Dans les villes en pleine croissance, le secteur informel s'est très rapidement développé. Il représente aujourd'hui sans doute 80% de l'emploi non agricole et, selon le BIT, 50% du PIB du Sénégal. On constate que, progressivement, le mode de gestion des entreprises semble subir les effets générationnels ; par exemple les enfants de grands commerçants, mieux éduqués que leurs parents introduisent un certain nombre de principes modernes de gestion débouchant sur un véritable "métissage" où le management moderne cohabite harmonieusement avec les traditions sociales et familiales. Il existe aujourd'hui un tissu de petites entreprises sahéniennes qui n'existait pas il y a 15 ans. Ce secteur privé naissant commence à s'organiser et fait de plus en plus entendre sa voix.

Conclusion : l'aide au Sahel n'a pas opéré dans un contexte d'échec du développement

Les points retenus ne forment pas un aperçu complet des évolutions du Sahel. Certains voient dans le développement institutionnel, l'essor d'un secteur industriel moderne, la préservation du capital naturel ou encore la montée du sous-emploi urbain des domaines où la région sahélienne aurait connu une dégradation de sa situation. Cela doit être ajouté aux évolutions commentées.

Il est cependant important de retenir que, dans l'ensemble, si le progrès est contestable, les évolutions sont manifestes et traduisent le mouvement des sociétés sahéliennes. Le regard sur l'action de l'aide doit prendre ce mouvement en compte, et notamment tenter d'y distinguer l'empreinte de l'appui extérieur.

1.2. Une empreinte faite d'impacts multiples

La faiblesse centrale de l'aide au Sahel, reportée tant par les analyses globales d'efficacité que par les évaluations, apparaît clairement résider dans l'absence d'appropriation des actions par les bénéficiaires et donc l'absence de durabilité des résultats. Mais si cette faible appropriation nuit à la pleine réalisation des objectifs poursuivis, si elle met en cause la durabilité des réalisations obtenues; elle ne signifie pas forcément pour autant que l'action a été inopérante, c'est à dire qu'elle n'ait pas conduit à une transformation du milieu sur lequel elle opérait.

Il est donc important d'essayer d'appréhender l'empreinte de l'aide dans son ensemble, y compris celle des actions dont le succès peut être contesté. Nous distinguons à cet effet quatre types d'empreinte : décisive, radicale, diffuse ou résiduelle.

Les impacts décisifs

Dans un certain nombre de domaines, l'aide a la capacité d'intervenir de façon décisive pour "régler un problème" dont les contours sont techniquement très clairement définis. Son intervention, généralement lourde et coûteuse, est limitée dans le temps et son incidence sur le milieu est par nature durable. Les impacts décisifs sont généralement associés aux succès de l'aide.

Les infrastructures (routes, électrification, adductions d'eau, systèmes de communication, ports et aéroports...) constituent l'exemple typique de ce type d'intervention. Les agences d'aide y ont consacré près de 4 milliards de dollars entre 1975 et 1990, soit 15% de l'APD totale et 28% de l'aide projet consentie aux pays sahéliens ; les routes représentant les deux tiers de ces financements. La marque de l'aide est ici très profonde puisque la quasi-totalité des infrastructures sahéliennes construites depuis les indépendances l'ont été sur financement extérieur. Ces infrastructures ont joué un rôle déterminant dans l'évolution de l'économie et des sociétés, notamment en facilitant le développement des échanges, la croissance agricole vivrière et d'exportation et la circulation de l'information.

Le développement des télécommunications au Cap Vert

Près d'un Capverdien sur deux est un immigré habitant soit aux USA, soit en Europe ou en Afrique mais il garde des liens étroits avec son pays et son île. Le développement des communications téléphoniques nationales et internationales a été considéré par le gouvernement cap-verdien comme pouvant faciliter le renforcement des liens aussi bien entre les îles de l'archipel qu'avec l'extérieur.

Avant 1983, les liaisons téléphoniques vers l'extérieur passaient par une dérivation du câble sous-marin reliant le Portugal à l'Afrique du Sud : seize voies téléphoniques étaient disponibles. Le faible nombre des circuits limitait drastiquement les communications vers et à partir du pays qui devaient pour la plupart transiter par l'Europe.

A partir de 1983, avec l'appui de l'aide extérieure, un système de communication par satellite a été installé pour communiquer avec l'extérieur, parallèlement la couverture s'intensifiait dans toutes les îles reliées par faisceau hertzien avec la capitale.

Les recettes téléphoniques sont passées de 94 millions de dollars en 1982 à 542 millions de dollars en 1987. La densité téléphonique a augmenté de 0.58% à 1.77% entre 1983 et 1988. Des cabines téléphoniques à carte ont été mises en service dans tous les pays.

La peste bovine vaincue en Afrique de l'ouest et du centre : Le Programme Panafricain de lutte contre la peste bovine a suscité depuis 1988 des aides financières considérables de la part de l'union Européenne : plus de 64 milliards de francs cfa. Ces sommes n'ont pas été investies en vain puisque depuis plusieurs années on ne signale plus de foyer de peste bovine dans une zone comprise entre les côtes de l'océan Atlantique et les frontières Est du Tchad. La FAO réclame avec insistance que les pays concernés déclarent leur territoire en partie ou en totalité indemne de la maladie voire du virus après arrêt de la vaccination. Mais en prenant cette décision, nombre de pays craignent de voir se tarir des sources de financement très significatives qui servent non seulement à se protéger contre les risques pestiques, mais aussi à mettre en place des programmes de privatisation de la médecine vétérinaire et à renforcer les capacités institutionnelles des services de santé animale. (D'après Afrique Agriculture n°230, juillet-août 1996)

Quand l'aide change la vie de paysans maliens
 "Les zones d'intervention (CMDT et Office du Niger) sont parvenues à encadrer 1.5 million de paysans, à les doter à un taux supérieur à 60% de charrue, de multicateur, de semoir, charrette voire de tracteur, à mécaniser presque entièrement les travaux agricoles et à plus ou moins systématiser l'utilisation des engrais chimiques et organiques, des insecticides et des herbicides.... Il en résulte aujourd'hui dans ces zones une amorce de sédentarisation des exploitations agricoles, un processus d'intensification des cultures, un besoin de main d'oeuvre salariée... Le niveau de vie élevé des paysans modifie leurs habitudes et attitudes de consommation et d'investissement : l'usage de la bicyclette, de la mobylette, de postes radio, de fusils perfectionnés est devenu très courant. D'intéressantes transformations s'opèrent dans les styles architecturaux et dans l'utilisation des matériaux de construction. Les paysans aisés deviennent des acteurs de la spéculation foncière au niveau des villes. Les habitudes vestimentaires et alimentaires subissent également d'importantes mutations." (B. Sanogo. Les relations ville-campagne au Mali. WALTPS. 1994. Page 20)

eu un impact considérable au niveau macroscopique sahélien.

Les campagnes de vaccination répondent également à ces caractéristiques d'interventions ponctuelles à effet durable. Elles ont sans doute joué un rôle non négligeable dans la nette diminution de la mortalité infantile et l'allongement de la durée de vie moyenne. Dans le domaine vétérinaire, la coopération internationale est à l'origine de l'éradication de la peste bovine en Afrique de l'ouest ; de même qu'elle a permis le rapide développement de l'aviculture par la fourniture de vaccins contre la maladie de Newcastle.

Les impacts radicaux

Dans un certain nombre de cas, l'aide "prend possession du milieu" sur lequel elle opère ; elle s'y installe pour longtemps, même si cette pérennisation n'est pas souhaitée au départ. Il en va ainsi des grands projets d'aménagement agricole : Office du Niger, Mali-Sud, SAED, Bassins fluviaux du Sud-Ouest du Burkina, etc... Ces projets sont loin d'être considérés comme des succès incontestables. La durabilité de ce qu'ils entreprenaient a souvent été mise en question. Ils leur sont reprochés les mêmes déficiences que les autres actions d'aide quant à leur efficacité. Pourtant, il n'est guère contestable qu'ils ont conduit à des transformations profondes de leur milieu d'accueil, et bien au-delà dans une optique d'aménagement du territoire, et qu'ils ont donc

L'ajustement structurel et les activités de monopole										
Pays	Importations					Services				
	Blé	Riz	Autres alim	Huiles végétales	Médicaments	Ciment	Banques	Télécom	Emploi	Assurance
Avant réformes										
Burkina										
Gambie	nd									
G Biss	nd		nd	nd	nd					
Mali										
Maurit										
Niger			nd	nd	nd	nd	nd			
Sén										
Tchad										
Après réformes (fin 1992)										
Burkina										
Gambie										
G Biss	nd		nd	nd	nd					
Mali										
Maurit										
Niger			nd	nd	nd	nd	nd			
Sén										
Tchad									nd	
■ Monopole public										

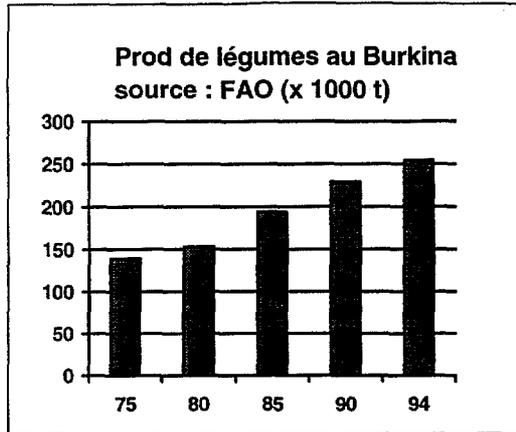
Il en est de même en ce qui concerne l'ajustement structurel. Bien peu d'analystes présentent les programmes d'ajustement au Sahel comme des succès. L'analyse de ces programmes a contribué largement, peut être même en a-t-elle été la base, au constat d'insuffisante appropriation des actions d'aide par les bénéficiaires. Et pourtant, les transformations apportés par ces programmes ont été très importantes. Non seulement par l'impact qu'ont eu les différentes mesures prises par ces programmes sur l'ensemble des acteurs sahéniens, mais aussi par les changements de méthodes et de perspectives qui sont intervenus, sans doute de manière durable, dans la conception et la définition des politiques économiques. L'empreinte laissée par les ajustements structurels a été considérable.

Ces exemples ont en commun d'être de grands programmes pour lesquels les moyens, la durée d'intervention, mais aussi l'ambition a été élevée. Sans doute ont-ils tous, à des degrés divers, généré en permanence leur propre besoin de perpétuation, ne serait-ce que par l'importance des enjeux en cause. Mais, il n'est pas exagéré de parler à leur sujet d'actions dont l'empreinte a été radicale.

Les impacts diffus

L'impact de l'aide dépasse souvent le cadre du milieu sur lequel les actions sont censées agir. Le maraîchage et les cultures de contre saison se sont développés bien au-delà du cadre des projets censé les promouvoir, à tel point que l'on considère parfois leur développement comme spontané.

Pourtant, ces projets ont débuté dès les années 1960 en remportant des succès mitigés¹⁶. Il a fallu la crise de 1973, puis celle de 1984 pour que ces techniques se répandent largement, du fait de l'apparition de nouvelles nécessités.



Le travail diffus des projets sur le long terme a certainement joué un rôle important dans cette évolution.

Le rapide développement des Foyers améliorés au cours de la décennie 80 relève également d'une action diffuse de l'aide : facilement reproductibles à des coûts bas par les artisans locaux, entraînant une économie vérifiable par les consommateurs les foyers améliorés se sont rapidement développés et installés dans la vie quotidienne des sahéliens.

L'essor de la société civile appelle les mêmes constatations. L'influence plus ou moins directe de l'aide est sensible dans l'organisation des agriculteurs de Mali-Sud, dans la création au Sénégal en 1993 du Comité National de Concertation des

Ruraux (CNCR) représentant deux millions cinq cent mille adhérents ou dans l'organisation des acteurs de la filière élevage dans le couloir central pour ne citer que ces exemples. Elle est sans doute réelle, bien que plus diffuse, sur une plus large échelle, à propos d'évolutions apparaissant comme quasi spontanées. L'accent mis depuis quelques années par les donateurs sur les questions de genre contribue dès maintenant à l'organisation progressive des sahéliennes.

L'ajustement structurel génère également d'importants impacts indirects de la même façon. A côté de résultats directs contestés, il est difficile de nier une évolution générale de l'état d'esprit de la haute administration, comme le remarque Diallo.

"Les interventions des organisations internationales ont eu ceci de bénéfique, qu'elles ont ramené les questions économiques au devant des préoccupations des élites sahéliennes. Allouer des ressources rares de façon optimale, être compétitif dans le monde, exporter de nouveaux produits, attirer des investisseurs étrangers, soutenir le secteur privé sont des idées qui ont pénétré les élites sahéliennes. Même si leur traduction dans la réalité est en devenir, il est indéniable que ceci est un progrès... Ce sont en réalité les programmes d'ajustement qui ont permis de créer ce consensus."¹⁷

De manière plus générale, l'aide est un facteur essentiel d'ouverture et d'innovation. Plus que ses recommandations, c'est l'impulsion même qu'elle crée qui peut avoir des impacts diffus importants, comme le remarque Fass.

"Though usually not designed as marketing tools, aid projects have revealed to isolated consumers different ways to improve education, health, food and animal production, water supply, roads, environmental conservation, and so on. Certain methods may not have been appropriate in all or even most circumstances. but introducing the "possibility" of doing new things in new ways, if one understands the near-total isolation of the region's rural people from the worldwide flow of information that prevailed before aid's arrival, is far from trivial"¹⁸.

¹⁶ Lecomte cite l'exemple de projets maraîchers au Burkina Faso dans les années 1960, considérés comme des demi-échecs. Lecomte. L'aide par projet. Limites et alternatives. OCDE. 1986. Page 72.

¹⁷ M. L. Diallo. Un regard sahélien sur l'ajustement structurel. Document de travail Coopération 21. Pages 12-13.

¹⁸ S; Fass. Of dreams, ambitions and realities : aid in the 21st century. Coopération 21.

Ces impacts diffus de l'aide sont par nature impossibles à mesurer et à évaluer. On peut débattre sur leur ampleur. Il reste qu'ils conduisent à une vision plus positive de l'impact de l'aide que celle donnée par l'examen séparée des résultats de chaque action.

Les impacts résiduels

L'analyse des évaluations fait apparaître une minorité de francs succès, mais également une minorité de francs échecs. L'impression générale est celle de résultats mitigés. Ainsi, les projets de développement rural ont des taux de réussite plutôt faible¹⁹. Pourtant, il serait erroné de prétendre que leur impact est négligeable pour autant. Ainsi S. Snrech note qu'avec le recul, on s'aperçoit d'impacts, d'ailleurs menacés, laissés par les projets de développement intégrés des années 1970, qui par ailleurs ont fait l'objet de vives critiques.

"Les projets de développement intégrés des années 1970 ont permis un spectaculaire bond en avant de la mécanisation, qui dans de nombreuses régions a été stoppée avec l'abandon de es projets. ainsi, dans le bassin arachidier du Sénégal ou dans la région de Maradi au Niger, on souligne l'apport de la mécanisation agricole, mais aussi l'extrême usure d'un matériel qui a souvent non loin de 20 ans, et que les forgerons n'arrivent pas à remplacer."²⁰

Il en est de même des projets d'hydraulique villageoise. Parfois pris en exemple de l'absence d'appropriation ou du manque de coordination des aides, ces projets présentent tout de même un bilan spectaculaire quant à l'amélioration de la proportion de la population rurale ayant accès à l'eau potable (entre 1973 et 1990, cette proportion est passée de 3% à 73% en Gambie, de 26% à 52% au Niger, de 10% à 65% en Mauritanie).

Le mauvais entretien des infrastructures est fréquemment dénoncé par les bailleurs d'aide, mais comme le remarque Aubry le "*seuil du non-fonctionnement est rarement atteint*"²¹. Les projets d'assistance technique semblent se succéder sans réelle appropriation des institutions concernées dans la plupart des cas. Pourtant, ils ont pour résultat de faire progresser le niveau de formation et d'information des cadres, d'améliorer les dotations en matériel parfois durable, de développer la maîtrise de certaines techniques. Cela n'est pas dû à un petit nombre d'opérations réussies, mais au contraire à la multitude d'actions entreprises, ayant connu individuellement des fortunes diverses.

Rares sont les projets, même parmi ceux considérés comme des échecs qui laissent une situation à l'identique de celle qu'ils ont trouvés à leur démarrage. Il existe presque toujours un corps de réalisation durable, un résidu dur à l'action du projet. Cela concerne souvent les infrastructures ou les apports matériels, la formation dispensée sur le tas ou dans des instituts spécialisés, l'information prodiguée. Dans le pire des cas, cet impact résiduel peut aller jusqu'à se confondre avec le témoignage visible du manque d'efficacité de l'aide (une route abîmée, un puits muni de sa pompe en panne, une institution délaissée par son grand projet initial). Il n'en est pas moins une réalité

¹⁹ Voir R. Pons. Evaluations : résultats et leçons. Coopération 21.

²⁰ S. Snrech. L'empreinte de l'aide publique au développement dans les pays membres du CILSS : quelques éléments d'analyse après trois décennies de coopération internationale. Coopération 21.

²¹ "*Même si le secteur des infrastructures se caractérise encore aujourd'hui par de nombreuses insuffisances opérationnelles, comme des niveaux élevés de pertes techniques et non techniques sur les réseaux, le suremploi, une fiabilité à améliorer, ou encore des pratiques inadéquates d'entretien, il n'en demeure pas moins que le seuil du non fonctionnement est rarement atteint, et lorsque de telles circonstances surviennent, des mesures sont rapidement prises pour assurer les remises en service*". P. Aubry. Contribution des infrastructures au développement et à la réduction de la pauvreté. Document de travail Coopération 21. Page 6

importante du Sahel, reflet du bilan mitigé de nombreuses actions de l'aide, et qui est souvent la base sur le long terme d'impacts diffus qui peuvent devenir très importants..

Ainsi, parmi le "résidu" des multiples projets évoqués d'assistance technique figurent bon nombre d'équipements informatiques. A juger de la facilité avec laquelle le maniement de ces outils se répand dans les institutions, on est certainement dans la phase où un résidu de l'action de l'aide est en train de se diffuser largement, et de ce fait engendrer un impact qui pourra être d'une grande portée.

Conclusion : L'action de l'aide demande à être observée dans une large perspective

La synthèse des évaluations des actions de l'aide, l'analyse des succès de l'aide donnent une image partielle et défavorable de l'impact de l'aide. Elles conduisent à mettre en avant les difficultés rencontrées (ce qui est évidemment nécessaire au processus d'apprentissage) et à ne retenir que les impacts dues aux opérations réussies, c'est-à-dire approximativement les impacts décisifs.

Mais l'empreinte de l'aide sur le Sahel va bien au delà des seuls succès rencontrés. Elle va même au delà des apports qui ont été appropriés par les bénéficiaires. L'aide a peut-être été dommageable dans certain cas, mais il serait faux de dire qu'elle a été inopérante. Vue dans une large perspective, l'aide a sans doute laissée une empreinte profonde dans l'évolution, des sociétés sahéniennes.

3. Ce que l'aide sait et ne sait pas faire

L'empreinte de l'aide sur les sociétés sahéniennes est irrégulière. Dans certains domaines, elle est profonde, pouvant aller même jusqu'à masquer les reliefs d'autres origines. L'action de l'aide a été déterminante. Il s'agit par exemple des infrastructures de communications ou du développement institutionnel. Dans d'autres domaines, l'empreinte de l'aide est beaucoup plus tenue, voire imperceptible. C'est le cas du secteur informel, de nombreuses zones rurales et de villes secondaires. On peut certainement tirer des différents reliefs de cette empreinte de nombreux enseignements sur les "avantages comparatifs" de l'aide. dans quel domaine l'aide est elle capable de créer cette "différence" positive dont il était question en introduction.

Points forts et points faibles de l'aide au Sahel : première approche

L'image de l'empreinte de l'aide au Sahel confirme ce que la plupart des analyses plus globales sur l'impact ont déjà constaté : l'aide sait constituer et apporter des "objets", matériels ou immatériels (infrastructure, formation, crédit, paquet technique), pour les mettre à disposition de sociétés bénéficiaires; elle est beaucoup moins performante pour infléchir le comportement des organisations humaines et notamment pour transférer les comportements qui, selon elle, vont avec les objets apportés. L'action de l'aide convient donc parfaitement pour des objectifs d'apport technique et ponctuel, elle s'adapte plus difficilement à celui de construction des capacités collectives.

L'aide est compétente pour résoudre des problèmes pouvant se résumer à un aspect technique et ponctuel. C'est le cas par exemple de l'apport d'aide alimentaire pendant une crise, d'une campagne de vaccination ou encore du financement d'un processus électoral.

E. Berg soulignait cet aspect en ce qui concerne la coopération technique.

*"En matière de santé, la coopération technique a remporté ses succès les plus éclatants lorsqu'elle a suivi une approche fonctionnelle ou axée sur des campagnes, telle que l'éradication de la variole ou le développement des techniques de réhydratation par voie orale contre la diarrhée infantile."*²²

Latouche fait la même observation à propos du processus de démocratisation.

*"Dans au moins six des neuf pays du Sahel, la tenue même de référendums et des élections a été rendue possible grâce à des financements ad hoc... Si l'on tient compte du nombre et de la qualité des processus électoraux qui se sont déroulés dans les pays du Sahel depuis 1990, on doit conclure que cette aide constitue l'un des grands succès de ces dernières années."*²³

De manière plus permanente, les succès de l'aide se rencontrent dans les domaines où les comportements d'appropriation et d'utilisation des objets apportés "vont de soi". Il en est ainsi de la plupart des infrastructures (en particulier de communication), de l'apport d'énergie et d'eau, d'une part des actions de santé publique et de formation. A l'inverse les actions de développement agricole, de promotion de la petite entreprise, de développement institutionnel qui induisent des utilisations précises et complexes des objets apportés ont connu des taux importants d'insuccès.

L'aide apporte du matériel et des connaissances, mais elle ne peut maîtriser la transformation de ces apports en compétence, qui survient au gré des situations, de manière apparemment spontanée, et souvent hors du cadre visé par l'aide comme le montrent un grand nombre d'exemples d'impacts diffus. La nature des apports facilite ou entrave cette transformation, mais souvent seule l'expérience et le tâtonnement permettent de renseigner a posteriori sur l'"appropriabilité" des apports²⁴.

L'ensemble des analyses de l'aide s'accordent avec l'observation faite sur le Sahel pour diagnostiquer les mêmes points forts et points faibles. L'OCDE met en avant dans le bilan des succès de l'aide au niveau mondial les progrès de la santé publique, des ressources en eau potable et des infrastructures²⁵. L'ODI a classé, pour quatre donateurs (Banque Mondiale, Union Européenne, Allemagne, Royaume Uni), cinq secteurs d'intervention selon le taux de réussite des projets (plus de 800 projets sont concernés)²⁶. L'énergie, la formation et les infrastructures de communication se partagent les trois premières places pour chaque donateur. Le développement rural est classé quatrième par tous les donateurs et l'industrie arrive à la dernière place de tous les classements.

²² E. Berg. Repenser la coopération technique : réformes pour renforcer les capacités en Afrique. Economica. 1994. Page 22.

²³ Daniel Latouche. L'aide internationale et la transition démocratique en Afrique : Bilan et perspective. Document de travail Coopération 21. Pages 13 et 14.

²⁴ Le tâtonnement est à ce titre meilleur juge que le diagnostic technique. Ainsi de nouveaux "comportements" tels que l'intensification des céréales sèches, l'utilisation des foyers améliorés ou du gaz naturel, la planification familiale ont été pronés en vain pendant des années par ce que le diagnostic technique indiquait qu'ils devaient être utiles. En fait probablement les situations n'étaient pas encore propices à leur appropriation pour des raisons que l'on est capable d'analyser seulement a posteriori. Cela est sans doute provisoire, et une approche de tâtonnement peut permettre de repérer les époques et les milieux où les réceptivités à ces objets sont bonnes (c'est peut être par exemple le cas actuellement pour le planning familial en milieu urbain).

²⁵ OCDE. Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIème siècle. 1996.

²⁶ ODI/ECDPM. European Union Aid Agencies Comparative Management and Effectiveness. Volume 1 : Comparative Overview of EU Aid Agencies. 1995. Page 64.

La Coopération néerlandaise dans une évaluation de l'aide au Mali parvient à des conclusions identiques à partir l'évaluation approfondie de 5 projets : le projet de très loin le mieux noté à tous points de vue est un projet routier²⁷. Cette analyse apporte une illustration aux considérations précédentes. Les projets ont été notés selon 6 critères (efficacité, efficience, durabilité, préparation, exécution, clôture) par des experts malien et néerlandais sur le terrain et par un expert néerlandais sur une étude de dossier. Le projet qui est le mieux préparé selon l'étude de dossier -une installation de chambre froide- est celui qui remporte toutes les plus mauvaises notes en termes d'efficacité, d'efficience et de durabilité. Cela confirme qu'une préparation technique, même soignée, ne peut préjuger de l'acceptabilité d'un apport en milieu sahélien.

En ce qui concerne les points faibles de l'aide, les différentes analyses décrivent généralement le développement institutionnel comme le domaine où l'insuccès de l'aide est le plus visible. De même, l'appui au secteur privé, ressort comme un domaine où l'aide a remporté peu de succès.

Une réalité complexe : quelles leçons tirer des exceptions ?

Cette première approche entre points forts et faibles de l'aide donne une lecture d'ensemble de l'impact de l'aide. Mais, le bilan réel est évidemment bien plus complexe et contient nombre d'exceptions à ces règles générales. Des projets d'infrastructures ou de formation se sont révélés inutiles, car non pertinents²⁸. A l'inverse, des succès ont été rencontrés dans le développement des capacités institutionnelles, comme le signalait E. Berg.

*"Malgré toutes les déconvenues, les institutions et les moyens de gestion en Afrique subsaharienne ont connu une croissance extraordinaire ces trente dernières années : les banques centrales sont aujourd'hui gérées par les pays eux-mêmes, de même que les nouvelles écoles, les laboratoires de recherche agricole, les centrales électrique, les compagnies aériennes, l'armée et les universités"*²⁹

D'autres cas de réussite sont à signaler. Celui de la gestion des périmètres cotonniers est le plus spectaculaire. L'aide a réussi à créer des institutions, à leur transmettre des connaissances, puis à se retirer progressivement. Cela grâce à des procédures de jumelage institutionnel entre les structures sahéliennes et la Compagnie Française Des Textiles. Dans une moindre mesure, l'Office du Niger, le Projet de Restructuration des Marchés Céréaliers (PRMC)³⁰, pour ne citer que ceux là, sont considérés également comme des réussites du point de vue institutionnel.

²⁷ Coopération au Développement des Pays-Bas. Evaluation de la coopération entre le Mali et les Pays-Bas : 1975-1992. Page 288.

²⁸ Encore que le Sahel ait été relativement épargné par les "éléphants blancs" et qu'il est difficile de citer des projets d'infrastructures qui se soient révélés des échecs complets, comme le note Aubry : "Des études plus poussées indiqueraient sans doute que certains de ces équipements ou réseaux sont sur ou sous dimensionnés, que le choix des technologies ne fut pas toujours optimum, ou encore, que les dispositions pour en assurer l'entretien ne furent pas toujours prises, mais aucune n'arrivera à la conclusion d'une sous-utilisation définitive, mis à part le secteur des routes rurales isolées et celui des chemins de fer". P. Aubry. Op. cit. Page 6.

²⁹ Berg. Op cit. Page 15.

³⁰ Voir à ce propos S. Coelo. Le Programme de Restructuration du Marché Céréalière au Mali. Document de travail Coopération 21.

Cela n'est naturellement pas limité aux grands projets. De multiples cas de progrès institutionnels, liés à des actions d'aide, sont reportés, en particulier au sein de la société civile. Il en est ainsi de nombreuses associations d'agriculteurs ou associations villageoises, dont certains ont déjà été cités. Le réseau de l'Entreprise en Afrique de l'Ouest (REAO), trop jeune pour être considéré comme un succès, présente tout de même un cas intéressant de dynamisme et d'efficacité institutionnelle dans le secteur privé.

Identifier les succès et en chercher les traits communs, sous forme d'enseignements pour l'avenir, constituerait une étude à part entière. On peut se risquer toutefois à émettre trois hypothèses.

Il semble d'une part que ces succès surviennent plutôt dans les situations où les enjeux sont les plus importants, dans l'administration -banques, énergie, navigation aérienne, offices cotonniers-, dans les organisations paysannes -Mali-Sud-, dans le secteur privé -entreprises moyennes.

D'autre part, il est certain que l'aide tire en partie les enseignements de ses erreurs et modifie son approche à la lumière des expériences passées. En matière d'appui aux petites entreprises, les bailleurs de fonds sont passés en moins de deux décennies de l'approche "par le haut" via les ministères, à une nouvelle génération de projets s'adressant à des entreprises déjà établies, plus crédibles et faisant appel à des modes de gestion de type privé.

Enfin, le milieu sur lequel tente d'agir l'aide, son environnement institutionnel, ses aspirations, évoluent à des rythmes et dans des directions qui ne sont pas ceux de l'aide. Les exceptions existent justement car tous les cas sont particuliers. Cela constitue un enseignement important pour éviter les "recettes", même si elles ont marché par ailleurs, tenter de s'adapter, souvent par tâtonnement, à un environnement toujours spécifique.

La capacité de l'aide à faire une "différence" ne tient donc pas seulement à la nature des actions entreprises mais aussi à sa faculté d'apprentissage et à son aptitude à identifier la demande de développement et à agir de manière différenciée selon l'environnement concerné.

Le cas délicat de la prévention et la gestion des crises

Un des objectifs fondamentaux de l'aide est sans doute la prévention et la gestion des crises. Mais par nature, ce type d'activité est impossible à évaluer avec les instruments et les méthodes connues, comme le fait remarquer J.H. Guilmette, à propos du cas similaire de la prévention des conflits.

"To anticipate and abort a conflict is a process which, to the extent that it is successful, will usually obscure that proof of its own success".³¹

³¹ J. H. Guilmette. The case for a new ethic of evaluation. Document de travail Coopération 21. Page 7.

Le succès de l'Agence de Crédit pour l'Entreprise Privée au Sénégal

L'ACEP a commencé ses activités en 1985 sur financement USAID. Elle octroie des crédits à court terme (maximum 16 mois) à des petites entreprises employant moins de 10 personnes pour des besoins en fonds de roulement ou en achat d'équipement. Ces entreprises préexistantes doivent avoir fait la preuve de leur rentabilité.

Au mois de mars 1995, le montant de l'encours était de 1.6 milliard de francs CFA et le nombre d'entreprises bénéficiaires de 2 500. Employant 50 personnes, l'ACEP dispose, outre son siège à Dakar, de 5 bureaux régionaux et de 21 agences. Elle est devenue un institution viable couvrant ses charges (hors assistance technique expatriée) par ses produits à partir de l'exercice 1991.

En 1992, l'ACEP est devenue l'Alliance du Crédit et de l'Épargne et s'est doté du statut d'institution financière autonome. Elle a été agréée par le gouvernement comme caisse mutualiste. Les premiers sociétaires de la Mutuelle sont les emprunteurs les plus fiables ayant bénéficié de plusieurs prêts sans aucun incident de remboursement. (source :CFD, 1995)

L'intervention dans un processus de crise élimine par avance toute vérification ultérieure que l'anticipation de la situation, qui a justifié l'intervention, était exacte. Par nature, il ne peut y avoir d'empreinte de l'aide dans ce domaine.

On ne peut que se contenter de remarquer que le Sahel, à l'exception notable du Tchad, a connu peu de conflits et de crises sociales graves depuis trente ans, comparativement au reste de l'Afrique et même au reste des régions en développement. Au contraire, le Sahel a incontestablement accompli sans heurts majeurs des progrès importants en matière de démocratisation et de participation politique des citoyens. -Il s'agit avant tout du résultat des conditions politiques, sociales et culturelles propres à la région sahélienne.

Mais l'action de l'aide n'a pas été neutre pour autant : le soutien aux processus électoraux, l'appui au renforcement des droits fondamentaux des populations, les flux d'information et même la création d'activité induite ont à des titres divers permis d'accompagner les évolutions socio-politiques sahéliennes. Par la nature même de l'objectif poursuivi, on ne peut identifier l'impact de toutes ces actions sur le résultat global obtenu -les avancées socio-politiques sahéliennes et la rareté des crises. Tout au plus, dans la mesure où ces résultats sont relativement satisfaisants, l'aide peut invoquer en sa faveur le bénéfice du doute.

Les crises climatiques offrent un second terrain d'observation de l'impact de l'aide dans ces domaines. Il apparaît indéniable que la crise de 1984/85 a donné lieu à des réponses plus adaptées et plus efficaces, en dépit de nombreuses lacunes, que la crise de 1973/74, et a conduit en partie, de ce fait, à des conséquences humaines moins dramatiques. Aujourd'hui, les systèmes d'informations mis en place -le Système d'Alerte Précoce notamment- laissent à penser que l'on pourrait encore mieux réagir dans le cas d'une nouvelle crise climatique. Cela ne pourra, hélas, être confirmé qu'en situation, mais suggère qu'il existe un processus effectif d'apprentissage de la gestion des crises. L'autre enseignement des crises climatiques passées est la capacité de mobilisation et d'utilisation de l'aide qu'elles ont générées. Les deux tiers de la croissance de l'aide au Sahel au cours de vingt cinq dernières années ont eu lieu pendant les deux crises de 1973/74 et 1984/85. Les niveaux atteints à l'issue de ces crises se sont alors stabilisés pour la période suivante.³² Tout indique que la communauté internationale et le système d'aide se sont investi largement dans la prise en charge de la gestion et de la prévention des crises alimentaires.

Enfin, l'aide a également joué un rôle fondamental dans la gestion et la prévention des crises financières. Plutôt que de rétablir les équilibres et de restructurer les appareils productifs, ses objectifs officiels, l'ajustement structurel sahélien n'a-t-il pas été avant tout un instrument destiné à gérer et à prévenir les crises financières ? N'est ce pas pour cela que le débat sur l'impact de l'ajustement au Sahel semble voué à des analyses divergentes et subjectives ? De même, n'est ce pas pour cela que l'ajustement a été amené à agir avec autorité, sinon avec brutalité ? Depuis le milieu des années 1980, les épisodes de crises et de blocages, sans programmes d'ajustement, qu'ont connu certains pays sahéliens -Mali, Tchad, Niger- confirment cette fonction première de gestion et prévention des crises remplie par l'ajustement. Là encore, on ne peut que remarquer que l'engagement du système d'aide envers cet objectif a été très important.

En résumé, on ne peut qu'émettre des hypothèses subjectives sur l'impact de l'aide en matière de prévention et de gestion des crises. Mais, il convient de souligner que lorsque des crises ont été anticipées ou sont survenues, le système d'aide a choisi de prendre des responsabilités en intervenant avec de larges moyens et avec une forte autorité.

³² J.D. Naudet. Analyse statistique de l'aide publique au développement vers le Sahel. Document de travail Coopération 21.

Conclusion : Faut-il faire ce qui est prioritaire ou ce qu'on sait faire ?

Raisonnement en termes de points forts ou de points faibles, voire d'avantages comparatifs, n'est pas habituel dans le domaine de l'aide. La réflexion est généralement plutôt centrée sur l'identification des stratégies de développement. Il est alors trop facilement considéré que l'aide doit et peut surmonter ce qui apparaît comme des priorités.

Bien entendu, il ne serait pas raisonnable de renverser la perspective et de ne faire que ce que l'on maîtrise. On aboutirait alors à des déséquilibres et des goulots d'étranglement dans les processus de développement. Mais l'analyse de l'empreinte de l'aide est cependant complémentaire de l'approche stratégique pour parvenir à des interventions qui soient à la fois prioritaires et efficaces.

4. Conclusion générale sur l'empreinte : Une aide forte et modeste

L'analyse sur la longue durée des évolutions du Sahel fait partie du Diagnostic de l'aide. Cette analyse montre que la région a considérablement changé au cours des vingt ou trente dernières années et que ces évolutions n'ont pas mené aux catastrophes annoncées : les sahéliens vivent plus longtemps, l'accès à l'eau potable touche désormais une grande partie de la population, il y a plus d'enfants dans les écoles, plus de routes, plus de dispensaires, la dépendance alimentaire n'a pas sensiblement augmenté, la paix et la stabilité se sont le plus souvent maintenues, les citoyens ont acquis de plus en plus de droits etc. L'Aide ne peut certes se targuer d'avoir accompagné ou accéléré l'ensemble de ces évolutions, mais elle doit être regardée dans ce cadre général.

L'évaluation de l'aide au sens technique du terme ignore par nature cette dimension longue ; un projet a une durée, il est évalué à échéance de cette durée. Le diagnostic est souvent plus que mitigé : bon nombre de puits sont ensablés, les populations ne prennent pas en charge les installations qu'on met à leur disposition, la diffusion de la culture attelée où de techniques de préservation des sols ne s'est pas effectuée en 3 ou 5 ans, le projet est donc un échec. Le travail de synthèse des évaluations réalisé dans le cadre du programme Coopération 21³³ montre que les agences elles-mêmes reconnaissent que les objectifs fixés à un projet sont le plus souvent beaucoup trop ambitieux. Cet affichage initial irréaliste fondé sur la volonté de "vendre le projet" contribue pour une bonne part au jugement négatif des performances à posteriori.

De plus, les agences de coopération ne disposent pas à l'heure actuelle d'instruments leur permettant d'avoir une vision globale multisectorielle de leur action. On sait bien pourtant que les actions menées dans le domaine de la santé sont loin d'être les seuls leviers d'une amélioration de la santé publique (hydraulique, éducation). De même, les remarquables progrès de la productivité rizicole à l'Office du Niger sont-ils sans doute en grande partie imputables à la libéralisation du marché agricole, etc.

Une réflexion sur l'empreinte de l'aide, à partir de cette première contribution devrait tendre à réconcilier l'analyse de l'efficacité de la coopération internationale avec le temps long et l'unicité du développement. Elle peut contribuer dans un certain nombre de cas à "rendre justice" à l'aide. Dans de nombreux autres cas, elle incite à beaucoup de modestie, montrant d'une part que les sociétés aidées ont des dynamiques propres sur lesquelles l'aide n'a finalement que peu d'incidence directe, et d'autre part que les effets de l'aide se manifestent sous des formes et en des temps que ses promoteurs n'avaient pas imaginés.

³³ R.Pons op cité

II. TROUVER DES PROBLEMES AUX SOLUTIONS

Introduction à un diagnostic critique des méthodes et des instruments de l'aide au Sahel

Après vingt années d'un large engagement de la communauté internationale, les partenaires rassemblés au sein du Club du Sahel ont décidé de mener une réflexion en profondeur sur l'aide envers le Sahel. Cette réflexion s'inscrit dans un programme, intitulé Coopération 21, où les principaux acteurs de l'aide au Sahel mettent leurs expériences en commun. Coopération 21 est l'occasion à la fois de faire un bilan de la génération passée de l'aide et d'envisager pour la génération à venir les perspectives d'une coopération renouvelée. Plus qu'une étude, Coopération 21 se propose d'être un processus coordonné et participatif de réflexion destiné à fournir le cadre d'une action plus efficace pour l'avenir à l'occasion du 20ème anniversaire du Club du Sahel à mi-1997. Le programme Coopération 21 est centré sur l'analyse des instruments et des méthodes de l'aide. Il se déroule en synergie avec le programme Sahel 21, dirigé par le CILSS, qui se penche sur les évolutions, les stratégies et les priorités du développement du Sahel.

Une première tâche a consisté à mettre en évidence l'empreinte de l'aide sur les évolutions qu'ont connu les sociétés sahéniennes au cours des deux dernières décennies³⁴. Le présent document introduit l'étape suivante de la phase de bilan qui consiste à établir un diagnostic de la "pratique de l'aide" au Sahel.

Le système d'aide a en permanence mobilisé toute sa compétence pour définir au mieux stratégies, politiques et priorités et a accordé une attention moindre aux conditions de leur mise en oeuvre. On semble avoir souvent considéré qu'il ne s'agissait que d'un problème de moyens, que l'"intendance suivra" tant que l'on suit la bonne stratégie de développement. L'expérience historique montre hélas avec insistance que l'intendance ne suit pas toujours, que les multiples plans et stratégies ont été très partiellement mis en oeuvre, à tel point qu'il est même difficile a posteriori de juger de leur pertinence.

C'est le propos de cette présente réflexion de se concentrer sur l'analyse de cette pratique de l'aide, en la considérant indépendamment des différentes visions de développement qu'elle est censée servir. Cet exercice revient à observer le fonctionnement intérieur des donneurs d'aide - l'intendance toujours-, et de fait s'adresse en premier lieu à eux. Il ne s'agit naturellement pas, en mettant l'accent sur un partenaire, de vouloir faire porter une part prépondérante de la responsabilité des insuffisances de l'aide aux donateurs. Mais, de constituer un diagnostic de la pratique de l'aide des donateurs, sans empiéter sur la responsabilité des Sahéliens de définir leurs propres priorités. Le potentiel d'amélioration de l'efficacité de l'aide dans ce domaine semble important.

Ce document tente le difficile pari d'être à la fois une synthèse et une introduction. Il constitue une synthèse, à travers le prisme choisi de l'examen des méthodes d'aide, d'analyses de qualité sur l'efficacité de l'aide, portant pour partie sur le Sahel, de documents de travail réalisés dans le cadre de Coopération 21, traitant de différents aspects de la coopération avec le Sahel, et d'un examen de plusieurs centaines d'évaluations.

³⁴ Voir l'empreinte de l'aide au Sahel

Il est aussi une introduction au débat sur le diagnostic de l'aide qui auront lieu au cours du programme Coopération 21, et en particulier à la réunion de Bruxelles du 10 au 12 Octobre 1996. Ce débat a pour objectif de parvenir à un diagnostic commun sur la pratique de l'aide au Sahel et les leçons à en retenir, étape indispensable avant de tourner son regard vers l'avenir.

Le présent document dégage dans sa première partie une synthèse des faiblesses et des dysfonctionnements qui entravent l'efficacité de l'aide au Sahel. Il tente ensuite d'identifier, dans une deuxième partie, les causes de ces dysfonctionnements à travers l'analyse de la pratique de l'aide. Dans une troisième partie, une classification des différentes ambitions de l'aide au Sahel se propose de clarifier l'analyse des instruments utilisés et de fournir l'amorce de pistes d'amélioration des méthodes. Enfin, les caractéristiques de la période actuelle et de la région sahélienne sont évoquées en conclusion, afin de situer le défi d'un changement dans les méthodes de l'aide.

La présente version est le résumé d'un document d'une quarantaine de pages. On trouvera ici les idées principales de ce document, mais on devra se reporter à ce dernier pour trouver les exemples illustratifs et les nombreuses références aux documents sources qui ont été utilisés.

1. Synthèse des critiques sur l'efficacité de l'aide au Sahel

On dispose aujourd'hui d'une quantité importante d'information sur l'efficacité de l'aide au Sahel. Depuis une dizaine d'années, plusieurs équipes de spécialistes ont mené des analyses en profondeur sur l'efficacité de l'aide ou de certains types d'aide (DAC 85 94 96, Cassen 86, Lecomte 86, Riddell 87, Forss 90, Lele 91, Wapenhans 92, Berg 94, ODI/ECDPM 95, Van de Walle et Johnston 96). Toutes ces études globales ont intégré des exemples, voire des études de cas, portant spécifiquement sur des pays sahéliens. Les différentes agences d'aide ont également produit de nombreuses réflexions, dont certaines traitent de l'action globale dans certains pays du Sahel (Coopération néerlandaise 94 95, Coopération française 94). Le Club du Sahel mène lui même depuis de nombreuses années une réflexion sur la pratique de l'aide dans la région (Club du Sahel, Gabas 86 90 92, Cour et Naudet 94). Enfin, le programme Coopération 21 a entrepris plusieurs analyses thématiques sur le bilan de l'aide au Sahel (Aubry, Coelo, Coste Egg et Igue, Commission Européenne, Courcelle Jackson et Thiam, Damiba, Denève, Hesseling et Moolhuijzen, Diallo, Gauvreau, Giri, Guilmette, Hivon, Latouche, Naudet, Rochette 96), ainsi qu'un examen de plusieurs centaines d'évaluations et de rapports diagnostics portant sur des actions entreprises dans les différents pays du Sahel depuis 1985 par tous les principaux donateurs de la région (Pons 96).

Cette masse d'information permet d'avancer un diagnostic fondé, largement consensuel au travers des différentes analyses, sur l'efficacité qu'a connu l'aide au Sahel dans les deux dernières décennies. Ce diagnostic tient en deux points principaux.

- Le bilan de l'aide en termes d'impact est mitigé. L'aide a connu de nombreux succès et de nombreux échecs, mais plus encore de réussites (ou échecs) partielles. Si de multiples réalisations sont évidentes dans la région, l'impact de l'aide trouve sa principale limite dans le manque de durabilité et de prise en charge par les bénéficiaires des apports extérieurs. Ainsi, les succès de l'aide se rencontrent plus souvent dans les domaines où le caractère ponctuel de

l'intervention est directement lié à la nature de cette intervention, ou encore lorsque les comportements d'*appropriation* et d'utilisation des apports de l'aide "vont de soi". Il en est ainsi de la plupart des infrastructures (en particulier de communication), de l'apport d'énergie et d'eau, d'une part des actions de santé publique et de formation. De même, les impacts indirects et diffus de l'aide, par exemple sur l'ouverture internationale ou l'information, sont généralement jugés importants. En revanche l'aide a moins bien réussi dans les domaines relevant de processus précis et continu et nécessitant une adaptation définie de bénéficiaires identifiés aux apports d'origine extérieure. C'est le cas en particulier du développement institutionnel comme le soulignent van de Walle et Johnston à partir de l'analyse de sept pays africains dont trois sahéliens.

While the case studies each pointed to individual success stories, they also confirmed this widespread dissatisfaction with capacity building record in africa, among both donors and recipients." Cela est d'autant plus notable que : "It is difficult to find a single major public institution created since independance in which aid resources did not play an active role".³⁵

De même, l'appui au secteur privé ressort également comme un domaine où l'aide a remporté peu de succès dans les pays africains, et sahéliens en particulier.

Toutefois, ces constats généraux laissent place à de nombreuses exceptions tant de réussites en matière de développement institutionnel que d'échecs d'actions ciblées et ponctuelles.

- Toutes les analyses s'accordent sur un bilan critique sévère du fonctionnement de l'aide faisant apparaître de nombreuses sources d'incohérence et d'inefficacité. De ce fait la pratique actuelle de l'aide est jugée largement perfectible.

Ce second point est développé ci-dessous à travers les principaux dysfonctionnements de l'aide relevés par les analystes. Il convient toutefois de garder, au cours de ce développement, le premier point en mémoire³⁶. L'impression de sévérité que laisse la critique du fonctionnement de l'aide se doit d'être nuancée par le diagnostic d'un impact global loin d'être négligeable.

1.1 Les actions d'aide sont essentiellement dirigées par les donateurs

Le cycle des actions d'aide au Sahel est complètement dominé par le donateur, qui prend la quasi-totalité des décisions et des initiatives. Toutes les analyses de l'aide se rejoignent sur ce point. Cela est vrai pour toutes les étapes du cycle : de l'idée d'origine des actions jusqu'à leur évaluation en passant par les phases d'élaboration et d'exécution.

L'absence de partage du pouvoir d'initiative, de décision et de contrôle dans la livraison de l'aide est identifiée comme une des causes principales de l'insuffisante prise en charge des actions par les bénéficiaires et de la faible durabilité des impacts.

³⁵ N. van de Walle, T. Johnston. Improving aid to Africa. Preliminary Draft. 1996. Pages 16-17.

³⁶ Traité en détail dans l'analyse de l'empreinte de l'aide

2.2 L'aide est souvent subie plutôt que voulue, et tend de ce fait à développer des systèmes pervers d'intéressement

Déoulant directement du constat précédent, la participation des bénéficiaires aux actions de l'aide apparaît très fréquemment insuffisante. Les observateurs et évaluateurs ont l'impression d'une aide subie, qui ne répond pas à une demande. Cette situation incite les donateurs à la mise en place de systèmes de sensibilisation et d'intéressement afin de s'assurer d'un minimum de participation à leurs actions. La multiplication de ces systèmes est devenue largement contre-productive générant une ambiguïté permanente entre offreur et demandeur d'aide; un brouillage de l'identification d'une demande véritable; les conditions de la non-durabilité des actions; et enfin des entraves au fonctionnement normal des institutions.

2.3 L'aide s'appuie parfois sur des instruments inadaptés, voire contre-productifs

L'ensemble des analyses de l'aide³⁷ s'accordent pour reconnaître l'impact globalement négatif qu'ont les projets-institutions³⁸ sur le développement des capacités institutionnelles des pays bénéficiaires. Van de Walle et Johnston jugent même que "*the preference for enclave projects and parallel management structures has been particularly destructive.*"³⁹ Il est notamment reproché au projet l'étroitesse de ses objectifs et de ses intérêts, qui peuvent fréquemment entrer en conflit avec l'intérêt plus large du développement institutionnel du pays bénéficiaire. Cette même remarque vaut, dans certains cas, concernant des ONG locales soutenues par l'aide. L'unanimité se retrouve pour constater *a posteriori* l'inefficacité du couple homologue-expert.

Un autre thème récurrent, notamment des évaluations, est l'inadaptation des découpages en séquences temporelles qui ne correspondent qu'aux exigences des instruments et perturbent la réalisation effective des actions.

2.4 Les objectifs sont trop ambitieux, les prévisions trop optimistes, les délais irréalistes

L'irréalisme et l'excès d'ambition lors de la conception et la programmation des actions revient comme une antienne dans les évaluations *ex post*. Cet excès d'optimisme est souvent rapproché de la méconnaissance apparente de la réalité des sociétés bénéficiaires qui émane des planifications prévues pour les actions d'aide. Il semble que les leçons de l'expérience s'effacent lors des phases de conception et de programmation. Les spécificités et les complexités des sociétés bénéficiaires sont peu prises en compte lors de ces phases. Les difficultés de toute nature sont souvent éludées (y compris celles résultant des contraintes bureaucratiques du donateur ou du recrutement de l'assistance technique).

³⁷ L'impact négatif des projets-institutions et l'inefficacité du couple expert-homologue sont soulignés dans des termes tout à fait similaires dans les études Cassen, Forss, Berg, van De Walle et Johnston.

³⁸ On appelle projet-institution la structure de gestion et d'administration du projet (*blueprint*), qu'elle soit incluse dans l'administration (projet enclave) ou non (structure de gestion parallèle).

³⁹ Van de Walle et Johnston. Op. cit. Page 21.

1.5 Les actions de l'aide sont trop nombreuses et mal coordonnées

Le nombre d'actions entrepris en même temps par l'aide dans les pays sahéliens rend en lui même impossible une coordination, voire même un suivi et une participation efficace par le gouvernement bénéficiaire. Les pays sahéliens signent environ 1000 accords de coopération par an avec plus de 40 bailleurs de fonds. Un seul pays peut fréquemment avoir 300 ou 400 projets dans son portefeuille d'investissement, sans compter les initiatives des ONG.

L'absence de coordination ressort comme une forte entrave à l'efficacité de l'aide selon la plupart des spécialistes. Cela se traduit par des divergences au niveau stratégique, bien que ce phénomène apparaisse moins aiguë au Sahel que dans d'autres régions, et par un certain désordre au niveau de l'exécution : concentration exagérée de projets en certains lieux, surenchère dans les systèmes d'intéressement, surexploitation des cadres sahéliens les plus motivés et performants, utilisation excessive et redondante des séminaires

1.6 Le dialogue de l'aide est tendu et difficile

Bien que cela soit moins analysé, il ressort de beaucoup d'évaluations, mais aussi des expériences de praticiens de l'aide, que le dialogue entre donateurs et bénéficiaires est tout au long du cycle de l'action souvent tendu et difficile. Les experts ou négociateurs sahéliens ressentent fréquemment un sentiment de frustration devant le manque de considération qui est fait de leurs avis et propositions. A l'inverse les représentants des bailleurs sont parfois excédés par l'âpreté des négociations portant sur les différents frais d'accompagnement des actions. Il semble que la signature d'accords de projets ou de programmes se fait souvent avec un certain nombre de non-dits partagés : objectifs trop ambitieux, délais trop courts, promesses irréalistes de contrepartie, etc. Tout cela concourt à un dialogue de l'aide difficile et frustrant pour tout le monde. Cette difficulté du dialogue de l'aide montre que l'activité de coopération est bien souvent en fait une activité de négociation.

1.7 Conclusion : un appui peu cohérent

Ces critiques du fonctionnement de l'aide sont de plus en plus connues. Elles forment aujourd'hui l'approche d'un diagnostic commun aux différents acteurs de l'aide. **L'ampleur des dysfonctionnements montre que l'aide possède un potentiel considérable d'amélioration de l'impact de son action. L'exploitation de ce potentiel est sans doute la seule réponse possible aux tendances actuelles au désengagement.**

Si l'on devait retenir un seul mot de ces critiques de l'aide, ce serait celui d'**incohérence**. L'aide semble constamment poursuivre des entreprises contradictoires : promouvoir le développement du Sahel en prenant la totalité des décisions, rechercher la participation des bénéficiaires tout en étant prêt à l'acheter si besoin est, développer des instruments qui entravent les capacités globales des bénéficiaires, fixer perpétuellement des ambitions que l'expérience condamne par avance, créer pour un même objectif des instruments concurrents, vouloir coopérer alors que l'on ne fait que négocier. Il est avant tout essentiel de comprendre le fondement de ces incohérences.

2. A la recherche des causes des dysfonctionnements de l'aide

L'examen des différents travaux d'analyse d'efficacité de l'aide fait apparaître un net décalage entre l'ampleur des dysfonctionnements relevés et la modestie des propositions concrètes de réforme de la pratique des donateurs. On en retire l'impression que le système d'aide ne parvient pas à tirer profit de leçons établies parfois de longue date afin de dépasser le diagnostic de ses insuffisances. Van de Walle et Johnston attirent l'attention sur ce point en intitulant un de leurs chapitres : "the difficulty of donor reform". De fait, les efforts de réformes et de changements s'orientent souvent vers des axes qui ne permettent pas d'aborder en profondeur les problèmes soulevés, mais aboutissent plutôt à leur contournement (voir encadré).

Une réflexion qui contourne l'analyse en profondeur des méthodes de l'aide

En premier lieu, les donateurs et leurs experts accordent l'essentiel de leur attention à la révision permanente de leurs stratégies de développement (sectorielles ou globales). Pour utile et nécessaire que soit cette préoccupation, elle ne peut aboutir qu'à des progrès limités dans les dysfonctionnements analysés, liés à la nature de la pratique de l'aide et relativement indépendants des stratégies poursuivies.

En second lieu, les analystes et les donateurs aboutissent volontiers à la conclusion que les faibles capacités institutionnelles des pays sahéliers constituent la cause première du manque d'efficacité de l'aide. En déplaçant vers les bénéficiaires la nécessité de changement, cette conclusion justifie un certain conservatisme. Mais, elle relève en partie du sophisme en aboutissant à une contrainte (l'aide ne peut aider efficacement les pays dont les capacités institutionnelles sont trop faibles) pratiquement opposée au problème posé (l'aide doit aider les pays les plus pauvres à se développer). Elle conduit surtout à masquer la nécessité d'une adaptation de l'aide aux vrais problèmes des pays les plus pauvres. Que dirait-on d'un entraîneur sportif qui avouerait que ses athlètes ne parviennent pas à suivre ses méthodes d'entraînement ? Faudrait-il changer les méthodes ou les athlètes (ou encore l'entraîneur) ?

En troisième lieu, la communauté de l'aide se mobilise autour de mots d'ordre promus par les grandes institutions internationales : ainsi l'accent placé sur la coordination des aides, la participation, le partenariat puis plus récemment sur l'*ownership* (*appropriation*)⁴⁰. Ces prises de conscience portent en partie leurs fruits. Les progrès en matière de coordination au Sahel sont réels. Mais, cela revient à nommer des problèmes davantage qu'à leur trouver des solutions. Justice n'est pas faite à la complexité qui se cache derrière ces mots d'ordre mobilisateurs. Ainsi, à propos de la coordination, pourquoi, dans un monde où dans tous les domaines la concurrence loyale est considérée comme un gage indispensable d'efficacité, l'aide ferait-elle exception ? Il en est de même de l'*ownership*. Il paraît aujourd'hui indécent de discuter l'infailibilité d'un tel mot d'ordre. Mais si l'on regarde les succès de l'aide envers le Sahel - par exemple les périmètres cotonniers, la lutte contre l'onchocercose, les campagnes de vaccination, l'électrification et l'extension des réseaux d'eau potable, la libéralisation des marchés céréalières, la lutte contre les acridiens - y voit-on des processus moins dominés par les donateurs ? Chaque donateur ne sait-il pas que l'efficacité peut imposer parfois de s'opposer aux vues du bénéficiaire ? Comment comprendre l'ajustement structurel sans cela ? Le mot d'ordre d'*ownership* ne risque-t-il pas de se résumer à une phase supplémentaire, en fin de cycle, destinée à s'assurer de l'*appropriation* - au sens propre du mot cette fois et - des actions entreprises ?

⁴⁰ Le mot d'*ownership* a reçu en français la traduction d'*appropriation*, ce qui est bien différent. Cette différence de sens est d'ailleurs instructive et reflète sans doute une ambiguïté dans le sens qui est donné à ce mot. L'*ownership* induit des processus qui naissent et sont maîtrisés par les bénéficiaires, alors qu'*appropriation* se réfère bien à un processus extérieur qui est pris à son compte par le bénéficiaire. Dans la suite, on utilisera le mot *ownership* bien préférable à celui d'*appropriation*.

La recherche d'une meilleure efficacité de l'aide au Sahel passe nécessairement par un diagnostic approfondi des causes des dysfonctionnements constatés. Ces causes sont, pour une part importante, à rechercher dans le fonctionnement institutionnel et administratif du système d'aide, insuffisamment adapté à l'entreprise extrêmement variée, complexe et contraignante de l'appui au développement de pays pauvres. Ce chapitre constitue une tentative d'analyse de ces causes à travers l'examen des méthodes de conception des actions d'aide (point n°1), de la pratique du partenariat (point n°2) et de l'évaluation des résultats et de la gestion des risques (point n°3).

2.1 Faut-il adapter les problèmes du Sahel aux méthodes de l'aide ?

a) La réalisation des objectifs au détriment de la construction des capacités

La conception et la pratique de l'aide sont imprégnées d'une culture de planification et de stratégie. Le terme même de projet reflète parfaitement l'imbrication qui existe entre une action d'aide et son objectif. En effet, le point de départ de toute action consiste dans la définition des objectifs puis dans l'analyse de l'existant. Un schéma de programmation financière, de planification des moyens, d'objectifs intermédiaires à atteindre et d'engagements réciproques est alors construit reflétant le chemin le plus direct et rationnel de l'existant à l'objectif. L'expérience pratique de nombreux experts, reportés par les analystes⁴¹, aboutit à la conclusion que ce mode de gestion des actions, trop rigide, est mal adapté à l'ambition de construction des capacités des bénéficiaires.

La conception des actions à partir d'objectifs souvent globaux et ambitieux participe à la difficulté du dialogue avec les bénéficiaires de l'aide plus enclins à s'engager sur des problèmes concrets et ponctuels. Cela concerne tous les types d'aide. Ainsi Denève, Hesseling et Moolhuijzen relèvent ce phénomène à propos des ONG du Nord et de leurs partenaires sahéliennes.

"Les ONG du Nord réfléchissent plutôt en termes d'objectifs, d'idéologies et de concepts, c'est-à-dire à partir d'une attitude volontariste, alors que leurs partenaires du Sud réfléchissent plutôt en fonction d'une analyse de la réalité à laquelle ils sont confrontés journalièrement."⁴²

La planification (ou programmation) à partir des objectifs se heurtent inmanquablement à un certain nombre d'éléments, institutionnels ou humains, qu'elle ne peut facilement intégrer. C'est le cas de l'initiative et de l'engagement des acteurs locaux. On est conduit à faire des hypothèses *a priori* dans ce domaine. En second lieu, beaucoup de petits événements, d'importance considérable sur l'action d'un projet, ne peuvent se prêter à programmation et planification : la personnalité des responsables, les mouvements de personnel, l'activité des projets voisins, le climat général, la réceptivité à certaines innovations, etc. Le fait que la planification à partir des

⁴¹ En particulier les analyses référencées de Berg, Lecomte, Damiba, Guilmette et de l'ECDPM évoquent ce problème.

⁴² Denève R., Hesseling G., Moolhuijzen M. Les souris et l'éléphant : les ONG et les droits fondamentaux au Sahel. Document de travail Coopération 21. 1996.

objectifs passe outre tous ces éléments d'incertitude la fait apparaître exagérément techniciste, refusant de voir ce qu'elle ne peut intégrer dans ses plans. Berg note ainsi que des problèmes essentiels ne sont tout simplement pas pris en compte dans une approche privilégiant les aspects purement techniques.

"Peu d'organismes bénéficiaires contesteront l'existence de ces problèmes (absence de volonté politique, népotisme, absence de sanctions, etc.). Pourtant ils sont en général minimisés dans les discussions sur les problèmes de l'aide. Tout résultat médiocre est principalement attribué à une pénurie ou à un manque de qualification du personnel, ou à l'insuffisance des équipements ou des fonds d'exploitation. En fait, les problèmes de gestion sont perçus en termes de ressources humaines et de défaillances budgétaires, plutôt que comme le résultat d'imperfection sur le plan institutionnel."⁴³

Ainsi, le chemin entre objectif et existant est-il toujours possible à combler en ajoutant des moyens : formation, assistance technique, équipement ... On s'apercevra *a posteriori* seulement que les objectifs étaient trop ambitieux. Les impondérables qui ne manqueront pas de survenir justifieront que les moyens des projets se substituent aux capacités locales pour parvenir tout de même à réaliser une partie des objectifs.

A l'opposé de cette démarche, des experts plaident pour un processus beaucoup plus souple, partant des problèmes immédiats posés aux bénéficiaires et non des objectifs. Ce diagnostic donne lieu à certaines expérimentations de la part des donateurs, pour lesquelles L'ECDDPM parle d'une approche processus opposée à une approche projet⁴⁴.

Lecomte définit une démarche de ce type qu'il nomme "initiatives ascendantes", qui consiste à s'attaquer successivement à des difficultés ponctuelles, identifiées avec les bénéficiaires, plutôt que de se saisir dès le départ des problèmes globaux⁴⁵. Non seulement, cela permet un engagement réel des bénéficiaires, mais souvent l'expérience montre que la démarche aboutit, par des voies indirectes, à se saisir progressivement des problèmes cruciaux, que des experts auraient diagnostiqué dès le départ.

Le processus d'initiatives ascendantes prend en compte que le chemin entre l'objectif et l'existant ne peut être prévu et planifié au nom de la rationalité ou de l'économie de moyen. Ce chemin est le résultat de changements de comportements, de leçons d'expériences, de tâtonnements, de succès et d'échecs successifs : c'est à dire de la construction des capacités. C'est pourquoi l'objectif est dans une certaine mesure secondaire par rapport au chemin parcouru.

⁴³ E. Berg. Repenser la coopération technique: réformes pour renforcer les capacités en Afrique. Economica. 1994. page 147.

⁴⁴ ECDDPM. Développement des capacités. Comment les donateurs peuvent-ils l'améliorer ? Notice de gestion des politiques de développement n°5. 1995.

⁴⁵ Guilmette parle de stratégie du Mikado pour décrire cette démarche à l'opposé d'une stratégie du joueur d'échec qui tente de planifier ses actions jusqu'au terme de la partie.

Bien que plus coûteuse au départ en temps et en budget, cette approche se révèle finalement sur le long terme plus efficace et plus économique. Elle s'appuie sur l'expression des besoins locaux pour la conception des actions, et sur les organisations locales pour jouer le rôle principal dans la mise en oeuvre.

b) Des solutions et des exigences dictées par les instruments

L'aide cherche fréquemment à adapter les institutions et les populations sahéennes à ses instruments plutôt que de tenter d'adapter ces derniers aux problèmes et aux potentialités sahéennes. Les instruments sont considérés comme des données de départ, et le bénéficiaire est censé s'y adapter pour pouvoir les utiliser efficacement. Ainsi voit-on par exemple, des donateurs organiser, ou faire organiser par des ONG, des formations à leurs procédures afin que les initiatives locales puissent tirer partie des instruments et des moyens existants.

L'adaptation aux instruments de l'aide peut être beaucoup plus exigeante que ne le sont les contraintes réelles du développement. Bien des problèmes posés aux pays du Sahel sont modelés par les contraintes de l'utilisation de l'aide plutôt que par les contraintes du développement, comme le montre l'encadré ci-dessous à partir de l'exemple de la programmation.

La programmation : exigence du développement ou exigence de l'aide ?

La maîtrise des instruments d'aide demande des qualités. L'une d'elle, essentielle, est la capacité de projection dans l'avenir (capacité de prévision et programmation). Prévision et programmation sont essentielles aux actions d'aide, de par leur budgétisation dans les agences d'aide, mais aussi par un accent particulièrement fort qui a été mis dans ce domaine par les instruments d'aide -projets et programmes- et qui s'explique sans doute en partie objectivement par les exigences et la nature de l'aide : investissement, inclusion dans une stratégie, coûts récurrents, etc. Il résulte de cette nécessité que depuis toujours plan et budget sont les points focaux de l'aide.

La complexité des différents instruments de l'aide exige de la part des pays sahéens la maîtrise de nombreux outils de prévision et programmation : étude prospective, plan de développement, calendrier d'application du traité de l'UEMOA, cadre stratégique à moyen terme, prévision à moyen terme, plan d'ajustement structurel, plans d'ajustement sectoriel, plan triennal glissant d'investissement, programmation à moyen terme des coûts récurrents, plan national de lutte contre la pauvreté, plan national pour l'environnement, plan national forestier, et enfin pour clore cette liste, d'ailleurs incomplète, peut-être prochainement des budgets fonctionnels (faisant apparaître les principales stratégies de développement). Sans aucune exagération, il est demandé aux pays sahéens, du fait des instruments d'aide, une capacité de programmation plusieurs fois supérieure à celle que peut dégager un pays développé. Pour employer une expression forte, on peut sans doute affirmer que les pays sahéens sont victimes d'une "overdose de stratégies et de programmation".

L'idéal inconscient du donateur est un pays fortement centralisé et planifié, dominé par un ministère du plan qui impose sa programmation à l'ensemble du pays. Mais il s'agit d'un idéal pour l'utilisation de l'aide et pas forcément d'un idéal pour le développement.

De même, le dessin des solutions qui sont proposées lors des actions d'aide est, inconsciemment, dicté par les instruments à disposition davantage que par les problèmes rencontrés. Ainsi, des projets agricoles similaires ont-ils été appliqués à des situations d'une grande diversité. Lele et Jain notent que dans ce domaine "*the responses of donor agencies have focused more on the form of assistance rather than on the substance of the problems*"⁴⁶. De même, la multiplication de

⁴⁶ U. Lele et al. Aid to African Agriculture. World Bank Publications. 1991. Page 597.

projets d'appui à l'entreprise au sein des administrations a été une réponse peu adaptée aux véritables problèmes du secteur privé. Dans le domaine de la coopération régionale, Coste et Egg remarquent que souvent des projets régionaux se justifiaient avant tout par un montage plus facile que celui qu'auraient exigé des initiatives nationales coordonnées⁴⁷. On pourrait multiplier de telles constatations où la nature des projets à disposition l'a emporté dans la détermination des solutions sur l'analyse des problèmes. De manière identique, combien d'institutions ont été créées ou remodelées dans le seul but d'accueillir des actions d'aide ? Ces institutions se sont rarement révélées durables justement par ce qu'elles étaient des solutions à l'implantation d'un instrument davantage que des solutions à un problème de développement.

L'aide programme ne fonctionne pas différemment. Diallo montre à travers plusieurs exemples comment l'outil à disposition, l'ajustement structurel, détermine les solutions retenues⁴⁸. Ainsi décrit-il l'accord d'un donateur pour contribuer à la résorption des déficits d'un pays sahélien. On convient d'un programme d'ajustement sectoriel, vecteur de l'aide financière envisagée. Il ne reste plus alors qu'à identifier le problème, c'est à dire un secteur à réformer.

Cette prédominance de l'instrumentation sur les problèmes a deux types de conséquences. La première est de rendre beaucoup plus difficile la concertation sur la conception des actions. Les exigences instrumentales et procédurières, venues très tôt dans la définition des solutions, disqualifient d'autant plus vite les partenaires avant tout compétents pour parler des problèmes rencontrés. On a là certainement une des causes de la très faible participation des bénéficiaires dans la conception des actions. **La seconde conséquence est de rendre les solutions beaucoup moins aptes à résoudre les problèmes réels du Sahel qu'à faire fonctionner les instruments de l'aide.**

c) Conclusion : une chaîne de conception qui ne privilégie pas l'analyse des problèmes

Le schéma courant de conception des actions n'est pas basé sur un diagnostic soigneux et partagé des problèmes rencontrés. Beaucoup d'actions démarrent, après une négociation sur les objectifs et les solutions, sans que l'on ait abouti à une analyse consensuelle des problèmes à surmonter. **La porte est ainsi ouverte à des solutions préconçues, non spécifiques aux situations rencontrées⁴⁹ satisfaisant avant tout aux usages et aux contraintes des acteurs en présence.** Ce constat est général et s'applique à tous les types d'aide, même ceux réputés "proches du terrain". Ainsi, Denève, Hesseling et Moolhuijzen remarquent qu'*"il est frappant de constater que toutes les ONG de développement rural entreprennent pratiquement les mêmes activités quels que soient leur sigle ou leurs objectifs"*⁵⁰.

⁴⁷ Coste et Egg. Les stratégies régionales des agences de coopération. Bilan des méthodes et des mécanismes de mise en oeuvre en Afrique de l'Ouest. Document de travail Coopération 21. draft. Page 9.

⁴⁸ M.L. Diallo. Un regard sahélien sur l'ajustement structurel. Document de travail Coopération 21. Pages 8 à 14.

⁴⁹ On pense à ce sujet à l'histoire cruelle rapportée par Jeffrey Sachs pour dépeindre l'appui des pays donateurs à l'Afrique: *"In the old story, the peasant goes to the priest for advice on saving his dying chickens. The priest recommends prayer, but the chickens continue to die. The priest then recommends repainting the chicken coop in bright colours. Finally all the chickens die. "What a shame," the priest tells the peasant. "I had so many more good ideas"*. J. Sachs. Growth in Africa : It can be done. The Economist. June 29th 1996.

⁵⁰ La Souris et l'éléphant. Op. cit.

Il ne s'agit pas d'un problème de méconnaissance général de la réalité sahélienne, conclusion qui apparaît trop facilement dans les évaluations, mais d'un problème plus profond de méthode de conception⁵¹. Les objectifs et les instruments des donateurs sont fréquemment déterminants sur le dessin des solutions proposées. La place laissée à l'analyse des situations locales est de ce fait réduite.

Bien entendu, une analyse fine et partagée des problèmes aboutissant au choix de solutions spécifiques est une démarche exigeante. Elle nécessite un rééquilibrage du temps et des efforts investis en faveur de la conception et donc au détriment de "l'action" proprement dite. Elle nécessite peut-être également une décentralisation du pouvoir de décision en faveur du "terrain"⁵². Elle se heurte surtout à de solides difficultés d'adaptation des instruments. On ne peut concevoir un instrument différent pour chaque problème rencontré.

Mais, il faut pour le moins rompre avec un profond conservatisme au niveau instrumental. L'aide a des ambitions extrêmement variées et s'attaque à des situations d'une grande diversité, pourtant ses instruments sont souvent uniformes. Est-il normal d'utiliser le même instrument - le projet- pour construire une route, appuyer le ministère des finances dans sa procédure budgétaire et aider une communauté villageoise à maîtriser son environnement ? Est-il normal d'avoir la même panoplie instrumentale, et donc les mêmes exigences, au Sahel, en Amérique Latine et en Asie du Sud-Est ?

2.2 Un partenariat qui ne relaie pas l'expression de la demande

Pourquoi l'aide ne vient-elle pas simplement en réponse à une demande de développement exprimé par le bénéficiaire ? A cette question, on ne peut répondre qu'en évoquant, à juste titre, la difficulté de l'identification d'une "demande réelle de développement" issue des bénéficiaires et conforme aux options et contraintes des donateurs. L'idée sous-jacente est que la limitation de l'aide aux seuls "projets bancables" librement exprimés en provenance du Sahel, conduirait à réduire les appuis de manière drastique, en dépit de l'ampleur évidente des besoins. C'est là l'explication implicite d'une aide conduite par l'offre.

Mais se donne-t-on les moyens d'identifier cette "demande réelle" ? De quels relais dispose-t-on pour cela ? La pratique de l'aide conduite par l'offre s'est installée, et avec elle des méthodes et des habitudes en matière de partenariat qui conduisent à ignorer les signaux de la demande. Le

⁵¹ La séquence la plus courante de conception et de démarrage d'une action d'aide est sans doute la suivante :

Objectifs → Instrument → Solution (conception d'une action d'aide) → Problèmes

Ce schéma est complètement inverse de celui préconisé dans le cas des initiatives ascendantes :

Problèmes → Solution → Instrument → Objectif (construction des capacités)

⁵² M. Rochette plaide ainsi pour décentraliser l'action de l'aide : *"Au début des années 1980, quand l'échec de l'approche productiviste s'affirmait, les coopérations ont demandé que les cadres nationaux laissent enfin un peu d'autonomie et d'initiative à "leurs paysans"... Aujourd'hui, les coopérations doivent faire de même mais pour elles-mêmes. Elles doivent décentraliser la décision sur les objectifs et sur les méthodes au niveau des projets, de leurs cadres nationaux et expatriés et des populations concernées : conserver la décision financière globale qui est le nerf de la guerre et de la coopération, mais, de grâce, valorisez ce que vous avez de meilleur!"*. M. Rochette - Coopération 1964-94 avec le Sahel : optimisme et désillusion.

Document de travail Coopération 21. Page 23.

partenariat, dans l'état actuel des choses, ne joue pas le rôle qui devrait être le sien dans l'expression d'une demande claire et recevable par les donateurs. En particulier les aspects de contrepartie et d'intermédiation de l'aide méritent d'être envisagés.

a) L'aide sans contrepartie : le retournement de l'offre et de la demande

Le contraste entre le caractère contraignant pour le bénéficiaire de l'aide programme, avec ses multiples conditionnalités, et l'absence d'exigences de l'aide projet est saisissant. Une nouvelle fois cela s'explique non par les problèmes posés, mais par les contraintes instrumentales. L'aide programme est en partie fongible, son contrôle par les donateurs exige un certain nombre de garanties. De plus, ses enjeux sont en général tels que même des conditions sévères ne remettent pas en question son acceptabilité. Elle peut donc rester conduite par l'offre, même en fonctionnant de manière très contraignante pour le bénéficiaire. L'aide projet présente des caractéristiques inverses. L'affectation précise de ses fonds rend superflu des conditions supplémentaires pour son contrôle. En revanche, le caractère ponctuel et limité de ses actions fait que leur acceptation ne peut généralement être soumise à des conditions contraignantes. Une aide projet conduite par l'offre ne peut imposer que peu d'exigences. Ainsi doit-on comprendre la disparition progressive au Sahel de contreparties financières réelles aux projets d'aide.

Les mécanismes initiaux de l'aide projet prévoyaient des contreparties financières systématiques. Cette pratique s'est continuellement assouplie, souvent de manière imaginative, jusqu'à devenir fictive (fonds de contrepartie financés indirectement par les bailleurs, inclusion de postes budgétaires courants comme contrepartie des projets, décalage dans le temps des contreparties comme prise en charge des coûts récurrents, etc...). Plus encore, les primes et systèmes d'incitation se sont multipliés jusqu'à une situation qui, dans le cas des projets d'appui à l'administration, correspond à une contrepartie négative. Des évolutions semblables ont eu lieu pour les projets d'appui aux populations, même conduits par les ONG. Les jeux de financement multiples, ou de mariage de financements privés et publics, permettent de contourner de plus en plus l'exigence de contrepartie dans de multiples actions. **Comment s'étonner alors qu'il est fait un usage excessif et désinvolte d'un bien -l'aide projet- dont le prix est nul ou négatif ?**

L'aide sans contrepartie est une caractéristique d'un système conduit par l'offre, qui permet d'expliquer nombre des dysfonctionnements constatés.

- L'absence de contrepartie fausse les rapports de valeur entre les actions de l'aide et les potentialités des bénéficiaires. Combien de fois a-t-on vu une structure sahéenne -institution ou village- ensevelie sous un projet dont les standards étaient sans commune mesure avec sa capacité contributive ? Le projet Keita au Niger en est un exemple parmi cent autres. Ces actions organisent la non-durabilité. La contrepartie est le seul garde-fou capable de contrebalancer la pression à la dépense du système d'aide. En son absence, il n'est guère possible de situer le niveau d'intervention qui permettra la durabilité.
- De même l'absence de contrepartie transforme les institutions appuyées par l'aide en instruments de l'aide, et les rend ainsi extérieures aux enjeux sahéens. Il en est ainsi des projets-institutions, mais aussi de nombreuses institutions sahéennes, par exemple dans le

domaine régional, financées presque exclusivement par l'aide. Il y a là une dérive qui est à la base de l'absence d'*ownership* sahélien sur ces institutions.

- Enfin, la contrepartie est également, à l'image d'un prix, le seul signal par lequel la demande peut être "*identifiée, validée et hiérarchisée*", selon l'expression de Damiba⁵³. C'est à ce titre probablement le seul moyen de réduire à son essentiel le nombre excessif des actions de l'aide, et sans doute de parvenir, au niveau du terrain, à une coordination effective des aides.

De fait, il faut reconnaître que les donateurs sont aujourd'hui demandeurs de structures d'accueil au Sahel pour leurs projets, et non plus offreurs d'aide en réponse à une demande. Cette inversion du "marché de l'aide" se caractérise par un prix à payer pour le bénéficiaire -la contrepartie- devenu négatif. Seul, le rétablissement de ce prix permettrait de retourner le marché, et de rompre avec la pratique d'une aide conduite par les donateurs.

Toutefois, il faut être conscient que le respect de la "demande réelle" exige des remises en cause importantes. Il faut accepter de dépenser moins, de mener des petites actions plutôt que des grandes, d'aller moins vite, d'obtenir des résultats moins visibles, de laisser pourrir ou échouer des opérations entamées. Il ne s'agit pas de résolutions faciles à prendre. Elles ne peuvent en tout cas être le fait d'un seul donateur. Il s'agit bien d'un enjeu qui se pose à l'ensemble des donateurs collectivement sur un espace de bénéficiaires donné.

Par ailleurs, l'exigence de contrepartie ne vaut sans doute pas pour toutes les actions de l'aide. Elle n'est souhaitable que pour les actions où la prise en charge par le bénéficiaire est l'élément fondamental de l'action. On peut imaginer de construire une route en finançant la totalité. On peut même imaginer d'agir dans le domaine de l'éducation ou de la santé, en ayant pour premier objectif de préserver l'avenir devant celui de développer rapidement la capacité de prise en charge. Dans ce cas, un financement entièrement extérieur peut encore se justifier. Mais, quand il s'agit de développement institutionnel, l'absence de contrepartie apparaît bel et bien comme une cause profonde des dysfonctionnements de l'aide.

b) Une intermédiation excentrée

Le transfert de savoir-faire ressort comme un domaine où l'aide a rencontré au Sahel des résultats souvent décevants. Ce transfert a probablement manqué de médiateurs capables, à partir d'une connaissance intime des réalités sahéliennes et du fonctionnement des agences d'aide, de servir de catalyseur aux opérations d'aide.

Le bilan de l'assistance technique en matière de transfert de savoir-faire est très critiqué. Peut-être justement parce que sa fonction d'intermédiation n'a jamais été réellement reconnue, et que l'on s'est acheminé progressivement vers un profil d'assistant mettant en avant les qualités techniques (et pas celles de formateur ou de facilitateur), et des séjours de courte durée. Il en a résulté une assistance technique globalement peu impliquée du côté des bénéficiaires (en dépit d'exceptions méritoires), et de ce fait beaucoup trop excentrée pour jouer un rôle efficace de médiateur du transfert.

⁵³ P.C. Damiba. L'assistance technique au Sahel. Document de travail Coopération 21. Page 19.

Le recours croissant aux ONG, comme intermédiaires de l'aide, a sans doute représenté un notable progrès, en ce qui concerne les projets d'appui aux populations. Mais, en dépit d'une proximité plus importante avec les bénéficiaires, l'intermédiation des ONG s'est parfois heurté aux mêmes difficultés que l'assistance technique.

Il en est ainsi, à titre d'exemple, de la gestion du temps. Source permanente de conflit, cette dernière est au coeur de la distance entre donateurs et bénéficiaires. Le temps du développement, de la construction institutionnelle, du renforcement des capacités n'est pas celui des donateurs, des projets, des changements de stratégie, des modes successives. Il ne s'agit pas de nier cela et d'imaginer que les donateurs puissent sensiblement ralentir leur horloge interne. En revanche, il faut compter sans doute sur l'intermédiation pour absorber une partie de ce conflit, ou pour au moins le gérer. Or fréquemment, l'intermédiation a peut être le rôle contraire d'amplifier le décalage temporel. Les courts séjours, l'absence de statut, la dépendance vis-à-vis du financement mettent en avant le besoin de visibilité immédiate de l'intermédiaire lui-même, qu'il soit cadre d'une ONG ou assistant technique.

Plus généralement, la précarité en termes de statut et de durée de l'intermédiation - tant sahélienne qu'étrangère, tant étatique que privée- tend à lui faire développer ses propres stratégies de préservation du risque. Ces stratégies autonomes brouillent considérablement son rôle de relais de la demande réelle de développement.

Des expériences réussies, notamment en matière de lutte contre la pauvreté, ont mis en avant l'efficacité d'une intermédiation plus immergée et plus durable, seule capable de faire exprimer et remonter les aspirations des bénéficiaires. Une telle assistance doit être moins technicienne et surtout moins tenue à la visibilité, que ce n'est le cas actuellement.

On peut penser que ce problème d'inadéquation de l'intermédiation est de nature à évoluer positivement. De plus en plus de Sahéliens font aujourd'hui partie des équipes d'assistance technique, lorsque cela est statutairement possible. Certaines agences recrutent du personnel d'encadrement sahélien. Les consultants, cabinets privés ou ONG sahéliens capables de conseiller les agences ou de conduire un projet se multiplient. Peut-être est-ce là un préalable fondamental de l'efficacité de l'aide qui est en train de se réaliser avec la constitution progressive de cette intermédiation réellement située entre les deux partenaires.

Mais, il ne faudrait pas pour autant considérer ce problème comme résolu. Si l'on en juge par la pression à laquelle se soumettent les différents experts ou structures sahéliennes compétentes pour jouer ce rôle d'intermédiation, connus de tous les donateurs, on constate que l'offre de médiateurs sahéliens est encore bien loin d'atteindre aujourd'hui la demande des donateurs. De plus, la fuite de compétence induite par la constitution de cette intermédiation montre qu'une nouvelle fois les exigences de l'aide risquent de passer devant les exigences du développement.

2.3. L'exigence de résultats immédiats et visibles : *no venture no gain*

Pendant longtemps, le succès des actions d'aide a été mesuré par la conformité aux documents de programme de l'utilisation des intrants et de la production des extrants. Une action devait ainsi programmer un certain nombre d'extrants précis, mesurables, dépendant essentiellement de son intervention. Les donateurs ont accordé une extrême importance à la visibilité de ces extrants, témoignage de leur engagement. Progressivement, l'évidence s'impose pourtant d'une

part que la production d'extraits précis et délimités, souvent non durables, est loin d'entraîner systématiquement la réalisation des objectifs ultimes et d'autre part qu'une proportion importante des impacts de l'aide est obtenue de façon indirecte ou diffuse et n'est pas évaluable par une mesure trop étroite des résultats immédiats d'une action.

Comment passer de cette prise de conscience à des modalités d'action conforme à une nouvelle appréhension des "résultats" de l'aide? C'est en premier lieu le degré de contrôle des actions par les donateurs qui est en jeu, ainsi que les modes de gestion du risque. En second lieu, c'est le rôle et les principes de l'évaluation des actions, toujours le plus souvent basée sur l'analyse immédiate des extraits, qui se trouvent mis en question.

a) **Le dilemme entre contrôle des donateurs et *ownership* des bénéficiaires**

Jusqu'à présent, une tendance se dessine très clairement dans les modalités de l'aide : les donateurs tentent de s'assurer le contrôle maximal d'un bout à l'autre du cycle de l'action. Cela consiste à créer à l'intérieur des institutions ou de la société bénéficiaires ce que l'on appellera des "circuits courts" dont toutes les étapes sont sous le contrôle des donateurs. C'est le seul moyen d'être assuré d'un résultat tangible à la fin de l'action. Mais, c'est aussi une pratique qui sape souvent le développement des capacités locales, et qui rend aléatoire la prise en charge ultérieure des extraits.

Les circuits-courts de l'aide

Le premier des circuits courts de l'aide est bien entendu le projet, muni de son propre dispositif institutionnel. Il combine affectation programmée des fonds et contrôle financier et technique par le donateur. Le projet institution double généralement des institutions déjà existantes, et ne se justifie que par le niveau de contrôle donné ainsi au donateur.

Dans le cas opposé de l'aide programme, les appuis sont en principe fongibles. Mais là encore, toutes les mesures sont prises pour que le contrôle n'échappe pas au donateur, et que l'incertitude soit minimale. C'est le cas de l'aide programme. Le nombre et la minutie des conditionnalités de l'ajustement sont là pour éliminer tout impondérable. L'aide programme s'inscrit ainsi dans un circuit-court basé non plus sur l'autonomie, mais sur la prédictibilité minutieuse des agissements du partenaire.

A côté de ces principaux instruments, de nombreuses autres procédures de livraison de l'aide existent. Si les formes varient le principe reste identique : il s'agit de contrôler tous les aspects de l'environnement de l'action d'aide menée.

- Certains soutiens budgétaires ciblés dans les secteurs sociaux fonctionnent comme un véritable dédoublement des procédures budgétaires nationales, où le donateur se réserve le contrôle à tous les stades de la procédure.
- Les systèmes de financement de type AGETIP ont la fonction de dédoubler les structures administratives par des circuits de financement plus direct, qui autorisent un contrôle serré des donateurs.
- La gestion des fonds de contrepartie, financés indirectement par l'aide en nature des donateurs pour servir par la suite de "contreparties nationales" aux projets des mêmes donateurs, a essentiellement pour fonction de rendre le donateur présent à toutes les étapes du processus de financement des projets.

On pourrait multiplier à l'envi des exemples de ce type. Mais, la mise en place de circuits-courts ne se limite pas aux circuits financiers, elle existe également sur le plan humain par exemple. Ainsi, plusieurs observateurs relèvent que les équipes des pays sahéliens travaillant avec les institutions de Bretton Woods deviennent souvent des relais

de ces institutions à l'intérieur de leur propre administration, au détriment parfois des circuits administratifs normaux. On pourrait faire la même analyse à propos de l'assistance technique.

Tous ces exemples montrent que les procédures de l'aide ont généralement comme objet de créer des circuits étanches de diverses natures -décisionnels, financiers, informationnels- , qui permettent au donateur de contrôler très étroitement ses actions, mais qui généralement court-circuitent les procédures administratives du bénéficiaire.

L'aide au Sahel intervient dans un univers hautement incertain. Or l'instrumentation dont elle dispose est construite pour éliminer l'incertitude. Il en résulte un conflit évident qui se solde généralement par le désengagement des bénéficiaires.

Le propos n'est pas de fustiger l'action des donateurs. L'instauration de ces circuits-courts procède de raisons parfaitement valables. Les donateurs estiment, souvent à juste raison, qu'il est très risqué de confier la conduite et le financement des actions à des structures sahéniennes sans un contrôle rigoureux de leur part. De nombreux exemples peuvent leur donner raison. Le niveau de confiance est faible dans le dialogue de l'aide. Il faut prendre acte de cette réalité.

Mais, il faut prendre conscience que la faiblesse de l'*ownership* dans ce type de mécanismes n'est pas incidente. Il ne s'agit pas d'une lacune que l'on pourrait corriger en adaptant les pratiques à la marge. **C'est l'objectif même de ces circuits-courts que de limiter au maximum, voire de supprimer, l'intervention des structures locales dans les processus, dans le but d'éviter le plus possible les risques.**

La création de circuits étanches, contrôlables de bout en bout, s'impose sans doute comme la meilleure solution pour parvenir à des extrants immédiats et visibles. Mais, elle handicape la cohésion et la capacité institutionnelles des pays sahéniens, ayant de ce fait un effet pervers sur la construction des capacités sahéniennes. Un arbitrage plus performant est à rechercher entre le risque acceptable pour les donateurs et l'inclusion de l'aide dans les procédures ordinaires des institutions sahéniennes.

b) Le rôle de l'évaluation : gestion du risque et droit à l'erreur

La plupart des évaluations étudient des actions précises et donc donnent une appréciation du travail d'individus précis. La recherche d'objectivité pour fournir ce jugement conduit à privilégier les résultats mesurables ou visibles, la conformité aux documents de programmation et souvent la conformité aux procédures. Il est donc naturel que les responsables d'actions d'aide placent ces critères au premier rang de leurs préoccupations.

Plus encore, chacun se sachant susceptible d'être individuellement évalué, le système tend à développer une culture de "fuite de l'échec" (failure avoidance selon l'expression utilisée par Hivon⁵⁴), qui conduit à la prise de risque minimale, à l'obtention d'un minimum de résultats visibles et donc à la recherche d'un contrôle maximal sur les actions menées. Même si l'on sait que cela ne profite guère aux progrès à long terme des bénéficiaires. Peut-on sciemment abandonner le contrôle d'opérations risquées dont on est personnellement imputable ?

Bien entendu, des évaluations à caractère plus global ou des analyses d'efficacité de l'aide viennent rappeler les faibles résultats obtenus en matière de développement institutionnel ou de

⁵⁴ F. Hivon. Performance de l'aide. Document de travail Coopération 21. Page 10.

durabilité des extrants. Mais, chacun préférera supporter occasionnellement une critique collective sur le résultat à long terme de son action, que d'encourir une évaluation négative de son travail individuel basée sur l'absence de résultats immédiats ou sur le manque de conformité aux objectifs initiaux.

Les évaluations immédiates et individuelles d'actions précises produisent une masse d'information ponctuelle difficilement exploitable. Elles ignorent les effets indirects et diffus de l'aide, que toutes les analyses d'efficacité de l'aide reconnaissent comme très importants. Enfin, elles entravent une gestion du risque efficace pour intervenir dans l'univers incertain des pays sahéliens.

Ces leçons plaident pour des évaluations plus globales et moins nombreuses (en particulier coordonnées entre les différents donateurs), moins objectives mais plus profondes, qui s'adressent en premier lieu à une imputabilité collective (et qui de ce fait ne seraient plus secrètes), y compris des bénéficiaires. **Il convient de rétablir le droit à l'erreur pour donner la possibilité du succès.** L'évaluation doit être l'occasion de prendre du recul, d'apporter un regard réellement extérieur à l'action quotidienne, et non seulement une étape du cycle d'un projet. Ce changement de rôle de l'évaluation est peut être un préalable à la transformation des incitations à la prise de risque des acteurs de l'aide.

3. Séparer les ambitions, différencier les instruments

Les causes identifiées de dysfonctionnements de l'aide suggèrent clairement plusieurs pistes de réflexion pour mettre en place une aide plus efficace pour le Sahel. Mais, on ne peut aboutir à des conclusions simples et universelles -des mots d'ordre- qui seraient valables quelles que soient les ambitions que l'aide se fixe. La première leçon de l'analyse doit être de reconnaître l'extrême complexité et variété des préoccupations de l'aide. Elle doit prévenir, construire, transmettre, animer, gérer, financer, etc... Veut-on privilégier la fin (l'objectif) ou les moyens (le processus) ? Dans ces deux cas, la façon de faire ne devra pas être la même.

L'aide a sans doute souffert de vouloir faire tout en même temps, et c'est sans doute une cause du diagnostic d'incohérence. Il est souvent contradictoire de vouloir aboutir à un extrant précisément défini tout en souhaitant accompagner les efforts autonomes de développement, ou de vouloir résoudre rapidement une crise tout en appuyant le développement des capacités institutionnelles, ou encore de mettre avant le partenariat dans des opérations qui sont surtout destinées à l'administration des agences ou aux opinions publiques du Nord.

Un examen des pistes d'amélioration de la pratique de l'aide nécessite que l'on en distingue les principales ambitions, et que l'on réfléchisse séparément aux contraintes instrumentales qui en résultent. **En première analyse, on peut distinguer quatre grandes catégories d'ambitions que l'aide au Sahel a poursuivies dans le passé : prévenir et gérer les crises, construire les capacités, réaliser des apports ponctuels, développer des stratégies et des innovations.**

3.1 Gérer et prévenir les crises

Une des missions de l'aide est certainement d'aider les pays bénéficiaires à prévenir certaines crises, ou de prendre en charge la gestion de situations de crises que ces pays ne parviennent pas à surmonter. Cela a été certainement une des grandes ambitions de l'aide reçue par le Sahel. On peut mettre dans cette catégorie une partie des actions dans les domaines alimentaires et environnementaux, mais aussi dans les secteurs sociaux. On peut même affirmer que l'ajustement structurel a également eu pour ambition principale, dans les faits sinon dans les discours, de gérer les crises financières que connaissaient les pays sahéliens.

La prévention et la gestion des crises demandent des interventions souvent massives à l'échelle du pays bénéficiaire. Le risque peut être jugé trop grand par le donateur pour accepter de déléguer le contrôle de ses fonds. Elles demandent également des opérations rapides et des réformes importantes. La conséquence presque obligatoire est de conduire à brusquer la marche du pays d'intervention. Pour toutes ces raisons, il est difficilement évitable que les actions de prévention et de gestion des crises soient menées de façon interventionniste et à partir de circuits courts budgétaires ou encore en s'appuyant sur des conditionnalités minutieuses. **On doit s'attendre à ce qu'une opération de prévention et gestion de crise se réalise avec un *ownership* faible, et dans une certaine mesure participe à la perte de cohérence des institutions du pays bénéficiaire.**

Cela ne condamne pas forcément ce type d'opérations. Le but en est de préserver l'avenir et l'on peut admettre que cela ait un coût sur le présent. Certains enjeux peuvent paraître si importants pour la société dans son ensemble qu'ils justifient de court-circuiter les structures nationales. Il n'est pas *a priori* absurde de plaider par exemple que le financement de certaines dépenses de santé est d'une telle nécessité qu'il légitime des entorses à l'*ownership* du bénéficiaire sur ses circuits budgétaires. C'est en tout cas, le type de raisonnement implicite qui sous-tend l'action actuelle de l'aide. La même analyse vaut pour l'ajustement structurel. Des conditionnalités nombreuses et détaillées, bien que déstabilisantes, peuvent être jugées un moindre mal au vu de l'importance d'adopter des politiques économiques performantes. Lorsqu'ils gèrent ou préviennent des crises, ou encore lorsqu'ils cherchent à combler un manque particulièrement urgent, les donateurs adoptent un leadership étroit de leurs actions, de la conception à la mise en oeuvre. Dans ces cas précis, la fin justifiant les moyens, l'*ownership* est vu comme une seconde priorité. Autant reconnaître clairement une analyse que tout le monde fait tacitement, et sans laquelle on ne peut comprendre le fonctionnement actuel de l'aide.

Le problème survient lorsque, comme c'est actuellement le cas, tout est prétexte à des interventions de type prévention et gestion des crises, où l'objectif l'emporte sur le processus. Le diagnostic des donateurs est que les crises menacent la région dans tous les domaines -sociaux, politiques, financiers, économiques, alimentaires, environnementaux. Ainsi se trouve justifiée une intervention urgente et autoritaire dans tous les secteurs. Faut-il par exemple conduire la coopération régionale comme s'il s'agissait de la prévention ou de la gestion d'une crise ?

Une voie d'avenir pourrait être de réfléchir aux domaines si fondamentaux pour l'avenir qu'ils nécessitent une intervention de type prévention et gestion des crises. Ces interventions peu nombreuses constitueraient des pôles de coordination de l'aide et de négociation avec les bénéficiaires. On pense évidemment aux ressources naturelles, à la santé, à l'éducation, à l'alimentation. Les instruments existants, basés sur un fort contrôle des donateurs, sont relativement adaptés à des interventions de ce type. Certains aménagements, dont les donateurs ont déjà conscience, sont sans doute à effectuer : une analyse

plus pragmatique et consensuelle des problèmes posés, des conditionnalités moins nombreuses, une approche plus contractuelle. Le seul point d'inadéquation des instruments est peut être leur durée d'action. La prévention et la gestion des crises dans les pays sahéliens ne peuvent être vues que sur le long terme. Est-il souhaitable par exemple de prendre en charge certaines dépenses de fonctionnement de la santé et de l'éducation si l'on ne s'engage pas à la faire sur une période suffisamment longue ? Les conséquences d'intervention trop courtes risquent d'aller à l'encontre de l'ambition poursuivie

3.2 Construire les capacités

La construction des capacités, qui recouvre le développement institutionnel et l'accompagnement des initiatives, est l'ambition qui a reçu les résultats les plus décevants au Sahel, en dépit d'une action très importante. En effet, ce domaine est sans conteste celui pour lequel les instruments actuellement utilisés sont les moins bien adaptés

Les actions ont généralement été menées, comme pour la gestion des crises, en privilégiant l'objectif -en général l'identification d'une lacune- sur le processus. L'instrument le plus utilisé a été le projet, particulièrement mal adapté au processus continu de construction des capacités de par ses caractéristiques instrumentales propres :

- programmation à partir de l'objectif qui éloigne l'engagement sur les problèmes réels des bénéficiaires
- définition précise du lieu, du temps et des bénéficiaires des actions, qui crée une rigidité artificielle entravant l'accompagnement des dynamismes
- constitution d'une institution autonome qui sape la cohérence institutionnelle du bénéficiaire et rend problématique la durabilité des résultats obtenus.

Le résultat est que les lacunes identifiées ont souvent été comblées, mais de manière non durable et sans profit sensible sur les structures appuyées. De fait, la construction des capacités a été tentée avec des instruments entrant par nature en conflit avec cette ambition. C'est là une des sources des incohérences de l'aide.

Un certain nombre de pistes ont été suggérées pour améliorer l'efficacité des instruments dans ce domaine : partir d'une analyse partagée des problèmes des bénéficiaires, exiger des contreparties, se baser sur une intermédiation immergée, accepter un niveau de risque plus élevé en déléguant les responsabilités. Cela amène à imaginer des instruments très souples, s'adressant à des bénéficiaires variés, aux objectifs flexibles et permettant un financement irrégulier et parfois faible (financement au goutte à goutte). Ces instruments seront sans doute difficiles à inscrire dans les contraintes administratives des donateurs. Ils rendent l'évaluation individuelle des actions extrêmement délicate. Il s'agit d'une véritable mutation de l'aide, mais nul ne doute que l'enjeu en vaille la peine.

3.3 Réaliser un apport ponctuel

L'aide a souvent eu pour tâche de réaliser un apport ponctuel. Cette tâche se caractérise par une nette distinction entre l'ampleur des moyens nécessaire à la mise en oeuvre de cet apport et à celle de son utilisation. A titre d'exemples les constructions d'infrastructures, les études de problèmes ponctuels, certaines opérations de santé publique ou de formation, les campagnes d'information, les appuis aux processus électoraux rentrent dans ce cadre.

L'aide au Sahel a connu de nombreuses réussites dans ce domaine, et l'empreinte de ces apports ponctuels de l'aide dans le Sahel d'aujourd'hui est manifeste. La réalisation d'apports ponctuels demande des interventions limitées dans le temps, de nature essentiellement technique, et dépendant presque uniquement des moyens de l'aide. C'est le domaine où une demande conforme aux attentes des donateurs est le plus facilement formulable par le bénéficiaire. **L'instrument projet est parfaitement adapté à ce type d'ambition. En fait, il a été conçu pour cela. La principale difficulté réside dans l'évaluation *ex ante* de la pertinence des apports envisagés.**

Une nouvelle fois, les dysfonctionnements de l'aide sont venus de la confusion des ambitions. De multiples problèmes de construction des capacités ou de développement institutionnel ont été traités comme s'il s'agissait de la réalisation d'apports ponctuels, en identifiant quelques objectifs intermédiaires à réaliser par les structures sahéliennes, sous forme de projets. Cette approche qui inscrit l'aide dans des limites artificielles de temps et d'objectifs et qui privilégie l'objectif au détriment du processus s'est révélée inefficace pour appuyer la construction des capacités.

3.4 Développer des stratégies et des innovations

Une dernière activité des agences d'aide est de faire de l'investissement intellectuel destiné au système d'aide : financement d'activités de recherche, définition de stratégies et de modes d'intervention, réflexion sur l'efficacité de l'action, intégration des préoccupations des sociétés du Nord et du Sud, construction de processus d'apprentissage, développement d'innovations, etc... **Il s'agit en fait de l'activité de recherche-développement indispensable complément des activités opérationnelles d'appui. En particulier, une analyse permanente des situations sahéliennes réelles et une réflexion continue sur les méthodes d'intervention sont nécessaires aux donateurs pour agir efficacement à partir des problèmes rencontrés et éviter les solutions préconçues directement issues des contraintes propres du système d'aide.**

Une nouvelle fois, le risque inhérent à ce genre d'activités est de vouloir les traiter en même temps et selon les mêmes méthodes que les activités opérationnelles. Le danger est alors élevé d'une part de soumettre les institutions sahéliennes à la tourmente de préoccupations et d'exigences qui appartiennent avant tout aux agences d'aide et aux sociétés du Nord, et d'autre part d'étouffer la liberté de réflexion sous les contraintes de la participation institutionnelle.

L'investissement intellectuel lié à l'aide est probablement par nature un domaine privilégié pour une coordination en amont de l'ensemble des donateurs impliqués vers le Sahel.

4. Conclusion : pourquoi maintenant, pourquoi au Sahel ?

Les causes de dysfonctionnements de l'aide mises en avant appellent à des changements en profondeur dans l'analyse et les façons de faire de l'aide. Or, les analystes semblent souvent douter de la capacité des donateurs à impulser des changements significatifs dans les habitudes acquises. A tel point que c'est sur les modifications de comportement des bénéficiaires que l'on reporte les espoirs de voir l'efficacité de l'aide s'améliorer.

Pourtant l'historique de l'aide au Sahel montre une pratique continuellement en adaptation, illustrée par exemple par les nombreuses expériences réalisées en matière de développement rural que décrit Rochette. On reproche tour à tour à l'aide son immobilisme et son absence de persévérance. Mais, il serait vain de nier un certain découragement devant la capacité à transformer en profondeur une "relation d'aide", que l'on sent en partie pervertie.

La période actuelle offre peut être l'occasion de cette transformation en profondeur des pratiques et de la relation d'aide. La pression à la dépense a été un élément très important des dysfonctionnements constatés. Elle explique que le fonctionnement à plein rendement des instruments soit devenu un objectif en lui même. Cette pression est sans doute en passe de s'atténuer.

Par ailleurs, la période devrait voir un renversement des incitations entre les stratégies individuelles de visibilité et les stratégies collectives d'efficacité. La critique collective sur l'efficacité devient si forte sur certains points, que c'est l'entreprise globale qui est menacée. La stratégie consistant à supporter cette critique collective, tout en se préservant individuellement par des résultats immédiats et visibles est condamnée à moyen terme. La crise de l'aide pourrait être paradoxalement une opportunité irremplaçable pour l'amélioration de son efficacité.

Une part des analyses faites sur les causes des dysfonctionnements de l'aide ne sont pas spécifiques au Sahel. Mais si les causes de dysfonctionnements peuvent être générales, la recherche de nouvelles voies d'action doit être spécifiquement attachée à un type de bénéficiaire. C'est l'essence même du changement de vision qui est proposé dans cette analyse. La réflexion sur les instruments doit se faire à partir des problèmes et des possibilités réelles du Sahel.

La "réforme de l'aide" n'a jamais été tentée au niveau régional. C'est peut-être pourtant le niveau adapté entre un niveau national trop étroit pour mettre l'instrumentation en question et un niveau global trop large pour faire une place suffisante aux spécificités des bénéficiaires.

Les leçons de 20 ans d'expérience au service du Sahel ne sauraient demeurer sans suite. Elles montrent que, pour être efficace, l'aide devrait toujours reposer sur une connaissance fine des dynamiques en cours chez ses partenaires. Le bilan montre également que les partenaires extérieurs gagneraient à s'interroger de manière plus constante sur leurs approches et leurs méthodes. Il montre enfin que l'action des pays de l'OCDE en faveur des pays sahéliens peut encore être ambitieuse à l'avenir, même avec des moyens limités, à condition de choisir des méthodes adaptées aux problèmes auxquels elle s'attache et aux partenaires avec lesquels elle travaille.

L'aide au Sahel gagnera en efficacité si elle incorpore progressivement dans ses chantiers futurs les leçons de sa propre expérience.

Annexe : Tableau récapitulatif de l'analyse-diagnostic de l'aide selon les ambitions poursuivies *

Ambition	Nature des actions menées			Diagnostic				Pistes de réflexion pour adapter les instruments
	Spécificités	Exemples	Instruments	Bilan	Partenariat	Adaptation des instruments	Risques inhérents	
Prévention et gestion des crises	Interventions importantes en terme de financement, et exigeante en terme de réforme, parfois nécessité d'agir vite	Soutien global aux balances des paiements et aux budgets Soutien affecté au financement courant d'activités sociales (éducation, santé) Système de gestion des crises alimentaires	Programme d'ajustement Programme d'appui aux secteurs sociaux Projet Aide alimentaire	Intervention importante, conduite par les donateurs Evaluation très difficile mais Peu de crises graves dans la région	Contractuel mais peut facilement générer la substitution ou le fonctionnement en circuits courts contrôlés par les donateurs. Partenariat potentiellement conflictuel	Relativement adaptés à leur objectif	S'accompagne d'un <i>ownership</i> souvent faible, peut contribuer à entraver la cohérence et le leadership des institutions	Privilégier l'analyse en commun des problèmes Approche contractuelle sur des durées longues Limiter le plus possible ce type d'intervention pour permettre le développement institutionnel
Construction des capacités	Nécessité d'aller de concert avec les initiatives et les besoins des bénéficiaires Demande souvent non explicitement exprimée	Appui aux institutions Appui au secteur privé Appui au développement rural	Projet Diverses types d'actions plus souples menées par les ONG	Résultat d'ensemble décevant, compte tenu de l'ampleur de l'engagement, en dépit de quelques succès	Partenariat indispensable auquel doivent être soumis tous les autres aspects de l'action	Faible en ce qui concerne le projet	Risques élevés Résultats souvent lents et de visibilité limitée Pas souhaitable de se fixer les objectifs à l'avance	Nécessité d'instruments beaucoup plus souples Importance d'une intermédiation immergée Nécessité de respecter l'exigence de contrepartie
Réalisation d'apports ponctuels	Opérations ponctuelles dont les difficultés sont généralement de nature technique Grande visibilité	Infrastructures Formation Campagne de santé publique Etudes ponctuelles techniques	Projet	De nombreuses réalisations réussies mais apports souvent peu durables ou insuffisamment utiles	Participation hautement souhaitable des entreprises et institutions locales, mais critères de jugement multiples	Adapté lorsque les coûts de prise en charge de l'apport sont faibles	Durabilité et pertinence toujours délicate à prévoir	Il faut savoir évaluer <i>ex ante</i> la pertinence de réalisation des apports La demande doit impérativement venir du bénéficiaire
Développement de stratégies et d'innovations	Opérations qui s'adressent souvent autant aux agences d'aide et aux sociétés donatrices qu'aux sociétés bénéficiaires	Définition des stratégies et des modalités de l'aide Etudes diverses à caractère général	Projet Opérations ponctuelles de formes diverses	Production de connaissance sur le Sahel très importante, de moindre ampleur sur le fonctionnement de l'aide	Partenariat très souhaitable mais pas forcément institutionnel	Adapté	Risque de déconnexion avec les problèmes sahéliens ou d'absence de continuité par des changements de stratégie trop fréquents	Intégrer avec les activités opérationnelles pour fonder une véritable recherche développement

* Ce tableau est extrait de la version longue de ce document et reprend un certain nombre de résultats non développés dans cette version résumée

Coopération 21

III. Bibliographie relative au bilan de l'aide

Note liminaire

La présente bibliographie reprend les documents utilisés ou consultés pour la rédaction des textes suivants :

- Les sociétés sahéliennes et l'empreinte de l'aide après trois décennies de coopération internationale, Secrétariat du Club du Sahel, septembre 1996.
- Trouver des problèmes aux solutions, David Naudet, septembre 1996.

Les ouvrages et textes de référence utilisée dans les autres documents du programme Sahel 21 sont cités le texte ou font l'objet d'une bibliographie spécifique.

- I. Documents référencés dans les textes**
- II. Autres sources sur le bilan de l'aide**
- III. Publications récentes sur l'évolution du Sahel**
- IV. Documents de travail Coopération 21**

I. Documents référencés dans les textes

Banque Mondiale. L'ajustement en Afrique, réformes, résultats et chemin à parcourir. 1993

Berg.Elliot. Repenser la coopération technique : réformes pour renforcer les capacités en Afrique. 1994.

Cassen Robert and al. Does Aid Work ? Clarendon Press Oxford. 1985.

CILSS/Club du Sahel. Un premier bilan de la lutte contre la sécheresse et de l'action pour le développement du Sahel. 1980.

CILSS/Club du Sahel. L'aide au développement dans les pays membres du CILSS de 1975 à 1982.1983.

Coopération au Développement des Pays-Bas. Evaluation de la coopération bilatérale entre le Mali et les Pays-Bas, 1975-1992. 1994.

Cour Jean-Marie, Naudet Jean-David. Le financement extérieur du développement en Afrique de l'Ouest : analyse des transferts et réflexion sur l'aide au développement. CILSS/Club du Sahel. 1994.

DAC. Twenty five years of development Cooperation : a review. OCDE. 1985

DAC. Manuel de l'aide au développement : Principes du CAD pour une aide efficace. OCDE

DAC. Le rôle de la coopération à l'aube du XXIème siècle. OCDE. 1996.

Forss Kim et al. Evaluation de l'efficacité du personnel d'assistance technique financé par les pays nordiques. DANIDA. 1990.

Gabas Jean-Jacques. Dette extérieure, rééchelonnements, annulations, prêts à l'ajustement structurel, soutiens aux balances des paiements : où en sont les pays du CILSS ? CILSS/Club du Sahel. 1986.

Gabas Jean-Jacques. Aides extérieures et crises financières dans les pays du CILSS. CILSS/Club du Sahel. 1986.

Gabas Jean-Jacques. Aides extérieures dans les pays membres du CILSS : L'investissement en panne. CILSS/Club du Sahel. 1987.

Gabas Jean-Jacques, Elmirodo Catherine. L'aide au développement à la fin de la décennie 1980 : l'amorce d'une mutation ? CILSS/Club du Sahel. OCDE. 1990.

Gabas Jean-Jacques et al. De l'aide à l'investissement ... au soutien financier. CILSS/Club du Sahel. 1990.

Gabas Jean-Jacques, Boisgallais Anne-Sophie. Les politiques d'aide dans les pays du CILSS. CILSS/Club du Sahel. 1992.

Gabas Jean-Jacques, Boisgallais Anne-Sophie. L'aide publique au Développement dans les pays du CILSS au cours de la décennie 1980-1990. CILSS/Club du Sahel. OCDE. 1993.

Lecomte J. Bernard. L'aide par projet : Limites et alternatives. OCDE. 1986.

Lele Uma et al. Aid to African Agriculture : lessons from two decades of donor's experience. John Hopkins University Press. 1991.

Ministère de la coopération et du développement. Evaluation retrospective de l'aide française au Mali (1980-1992). 1994.

Netherlands Development Coopération. Evaluation of Netherlands aid to India, Mali and Tanzania. 1995.

ODI/ECDPM. European Union Aide Agencies : comparative management and effectiveness. 1995.

Ridell C. Roger. Foreign Aid Reconsidered. ODI. 1987.

Ross G. Clark. Analyse de l'APD dans le Sahel. CILSS/Club du Sahel. 1985.

Van de Walle Nick and Johnston Timothy. Improving aid to Africa. ODC. Draft. 1996.

Wapenhans W. Effectice implementation, key to development impact : report of the Worlb Bank's portfolio management task force. World Bank. 1992.

II. Autres sources sur le bilan de l'aide

Ouvrages et articles

Boone Peter. Plitics and the effectiveness of foreign aid. European Economic Review. Vol 40 n°2. 1996.

Botzung Michel. Dispositifs d'appui et financement de la petite entreprise. Tiers Monde n°145. 1996.

ff

DAC. Le développement du secteur privé : aperçu des efforts des donateurs. OCDE. 1995.

DAC. Le développement des capacités dans le domaine de l'environnement : un cadre pour la participation des donateurs d'aide. OCDE. 1995.

ECDPM. Développement des capacités : comment les donateurs peuvent-ils l'améliorer ? Notice de gestion des politiques de développement n°5. 1995.

Fell M. Arthur, De Lattre Anne. Le Club du Sahel : étude sur une autre coopération internationale. OCDE. 1984.

Freud Claude. **Quelle coopération ?** Un bilan de l'aide au développement. Karthala. 1988.

Gentil Dominique. Les avatars du modèle Grameen Bank. Tiers Monde n°145. 1996.

Grant William. A Review of Donor-funded projects in support of micro and small-scale enterprises in West Africa. Gemini Technical report. Michigan State University. 1993.

Laïdi Zaki. The super-powers and Africa : the constraints of a rivalry, 1960-1990. University of Chicago Press. 1990.

Mbokolo Elikia et al. Développement : de l'aide au partenariat. Commissariat général du plan. Documentation française. 1993.

Michailof et al. La France et l'Afrique : Vade-mecum pour un nouveau voyage. Karthala. 1993.

Mosley Paul, Harrigan Jane, Toye John. Aid and power : the World bank and policy-based lending. Routledge. 1995.

Nana-Sinkam Samuel. Assistance à l'Afrique : gaspillages et opportunités. Economica. 1995.

Riddell Roger, Robinson Mark and al. Non Governmental organizations and rural poverty alleviation. ODI/Oxford. 1995.

Wellard Kate, Copestake G. James. Non gouvernemental organisations and the state in Africa. ODI/Routledge. 1993.

Zimmerman F. Robert. Dollars, Diplomacy and Dependency : the dilemmas of U.S. economic aid. Lynne Rienner publishers. 1993.

Rapports et publications

ACDI. Stratégies d'intervention en croissance économique / secteur privé rural de l'ACDI en Afrique de l'ouest : fondements et perspectives. 1995

Abdullah Hussaina. West Africa towards 2015 : Retrospect and prospect. Project 2015 : Long term development prospects and SIDA's aid management. SIDA. 1995.

Aryeetey Ernest. Aid effectiveness in Ghana (projet sur l'efficacité de l'aide en Afrique coordonné par l'ODC). ISSER/University of Ghana/ODI. 1995.

Bagachwa Mboya et al. Collaborative project on aid effectiveness in Africa : a study of danish aid effectiveness in Tanzania. ERB/ESRF. 1996.

Banque Mondiale. Succes Stories in West Africa : Sénégal, ACEP and micro-enterprise financing. 1996, Working paper, provisional version

Banque Mondiale. Succes Stories in West Africa : AGETIP, Delegated Contract Management for Public Works in Senegal and in other African Countries. 1996, Working paper, provisional version

Berg Elliot. African Adjustment programs : false attacks and true dilemmas. Conference on Structural Adjustment : retrospect and Prospect. American University. Washington. 1991.

Bossuyt Jean, Brigaldino Glenn, Laporte Geert. The midterm review of Lomé and the complementary debate. ECDPM occasional paper. 1993.

Bossuyt Jean, Laporte Geert. Realistic implementation strategies : the missing link in international cooperation. ECDPM occasional paper. 1996.

Brigaldino Glenn, Traoré Mamadou Namory. Unearthing development policy and management issues around today's aid relationship between the European Union and Mali (projet efficacité de l'aide en Afrique coordonné par l'ODC. Draft. 1996.

Buick Beatrice. The bank's use of Technical Assistance for institutional development. World Bank Working Paper. 1991.

Carlsson Jerjer, Saasa Oliver. The effectiveness of the aid relationship in Zambia (projet efficacité de l'aide en Afrique coordonné par l'ODC). IAS Lusaka/NAI Uppsala. 1996.

DAC. Principes pour l'évaluation de l'aide au développement. OCDE. 1991.

Durufié Gilles. Review of Cross-country consistency of reform programs in major West African countries. World Bank. 1996.

Fass Simon. Rêves, ambitions et réalités : l'aide au XXI^{ème} siècle. CILSS/CLub du Sahel, programme Sahel 21. 1996 à paraître.

Fondation de France. Charter for evaluation made during development work. 1995.

Gabas et al. L'efficacité de l'aide française au Burkina Faso. Ministère de la coopération (projet Efficacité de l'aide en Afrique coordonné par l'ODC). 1996.

Giri Jacques, Madon Gérard. Les agences d'aide et l'environnement : a la recherche d'un développement durable. CILSS/Club du Sahel. 1991.

Gaye Ibrahima, Sow Malick. Etude sur l'efficacité de l'aide en Afrique : cas du Canada au Sénégal. En collaboration avec l'institut Nord-Sud (projet coordonné par l'ODC). 1995.

Guilmette Jean-H. Le changement dans une institution : la protection de l'excellence, des valeurs et de la mission. Draft. CRDI. 1996.

GRET. Coopérants des expériences plurielles. Chroniques n°56. 1993.

Hewitt Adrian and al. Crisis or Transition in Foreign Aide. ODI. 1994.

International Development Center of Japan. The effectiveness of donor aid to Kenya (projet efficacité de l'aide en Afrique coordonné par l'ODC). 1995.

Jaycox V.K. Edward. Capacity building : the missing link in African development. Adress to the African-American Institute Conference "African Capacity Building : effective and enduring partnership. Virginia. 1993.

Ministère de la Coopération. Le volontariat français dans les pays en développement : évaluation 1988-1994. 1995.

Ministère de la coopération/Caisse française de Développement. De la gestion de terroirs au développement local. 1995.

Morin Luc et Trembaly Laval. Stratégies d'intervention en croissance économique/secteur privé rural de l'ACDI en Afrique de l'Ouest : fondements et perspectives. ACDI. 1995.

Mosley Paul, Hudson John. Aid Effectiveness. A study of the effectiveness of overseas aid in the main countries receiving ODA assistance. Draft. 1995.

Moumouni Farmo. La logique du donner. Draft réalisé pour la coopération canadienne. 1994.

Johnston Timothy, Maipose Gervase, Somolekae Gloria.. Aid effectiveness in Bostwana (projet sur l'efficacité de l'aide en Afrique coordonné par l'ODC). ODC. 1996.

Pons Roger. Environnement et réalités sahéliennes : comment mieux ajuster les politiques d'aide et bien conduire les projets ? CILSS/Club du Sahel. 1992.

Riddell Roger. Judging Success : evaluating ngo approaches to alleviating poverty in developing countries. ODI Working Paper. 1990.

Sevérino Jean-Michel. L'aide au développement : vestige du siècle ? Draft. Ministère de la Coopération. 1995.

Sévérino Jean-Michel. La septième dimension. Draft. Ministère de la coopération. 1995.

Yahaya Abdou. Les causes du faible impact de l'aide extérieure sur le développement de l'agriculture africaine : le cas du Niger. Université de Niamey/CODESTRIA. 1993.

III. Publications récentes sur l'évolution du Sahel

Autissier Valérie. Bilan des ressources Végétales en eau et en sol. CILSS/Club du Sahel, programme Sahel 21. 1996 à paraître.

Banque Mondiale. African Development Indicators 1996.

Brunet Jaily J. La Santé dans quelques pays africains après dix ans d'ajustement. Contribution au séminaire de Royaumont "crise économique africaine et dynamique démographique". 1995.

CM/AOC. Etat des lieux de la filière bétail viande, proposition pour un plan d'action régional. 1995.

Dalbera Claude. Bilan et perspectives de l'éducation au Sahel. CILSS/Club du Sahel, programme Sahel 21. 1996 à paraître.

Debeve Robert. Sahel-Sahel, une vision controversée. IUCN 1994.

Diallo Mamadou Lamine. Le Sahel dans l'économie mondiale. CILSS/Club du Sahel, programme Sahel 21. 1996 à paraître.

Diouf Mamadou. Citoyennetés et recompositions identitaires dans les villes ouest-africaines. CILSS/Club du Sahel, programme Sahel 21. 1996 à paraître.

Easton Peter. The role of non-formal education in revitalizing the local economy in the Sahel. CILSS/Club du Sahel, programme Sahel 21. 1996 à paraître.

International Consultative Forum on Education for All. Education for All Achieving the Goal, Statistical Document. 1996

Giri Jacques. Relire en 1996 *Le Sahel face aux futurs*. CILSS/Club du Sahel, programme Sahel 21. 1996 à paraître.

Lalonde Hélène. L'éducation des femmes et des filles en Afrique. 1996

Lebret Marie Christine. Transformation de l'agriculture au Sahel : évolution des disponibilités caloriques en Afrique de l'ouest, commentaires de la base de données FAO. CILSS/Club du Sahel, programme Sahel 21. 1996 à paraître.

Lifanda Kate. Mainstreaming Women in the Sahel 21 Process: Key Facts and Issues. CILSS/Club du Sahel, programme Sahel 21. 1996 à paraître.

Litny Ibrahim. Document de contribution au programme Sahel 21. CILSS/Club du Sahel, programme Sahel 21. 1996 à paraître.

Ministère français de la coopération. Conjoncture des Etats d'Afrique et de l'Océan Indien. 1996

PNUD. Bilan Diagnostic du développement humain durable au Mali. 1995

PNUD. La transition africaine vers le prochain millénaire et les perspectives de développement humain durable, l'expérience du Burkina Faso. 1995

PNUD. Les perspectives de développement humain durable au Cap vert. 1995

PNUD. La transition africaine vers le prochain millénaire et les perspectives de développement humain durable, cas de la Mauritanie. 1995

PNUD. Les perspectives de développement humain durable au Niger. 1995

PNUD. The african transition to the next millenarium : the SHD perspective, case study Guinea-Bissau. 1995

Snrech Serge. Les transformations de l'agriculture ouest-africaine : évolutions 1960-1990, défis pour l'avenir, implications pour les pays sahéliens. CILSS/Club du Sahel, programme Sahel 21. 1996 à paraître.

SOLAGRAL. Deux ans après la dévaluation du franc CFA, aperçu des filières bétail et vaines en Afrique de l'ouest et du centre. 1996.

Sorgho Gaston. Bilan et perspective de santé au Sahel. CILSS/Club du Sahel, programme Sahel 21. 1996 à paraître.

Van Dijk Peter. Les perspectives du secteur informel en Afrique de l'ouest. CILSS/Club du Sahel, programme Sahel 21. 1996 à paraître.

Yatta François. Note sur les perspectives du Sahel. CILSS/Club du Sahel, programme Sahel 21. 1996 à paraître.

IV. Documents de travail Coopération 21

Aubry Pierre. Contribution des infrastructures au développement et à la réduction de la pauvreté. 1996.

Commission Européenne. Bilan de la coopération régionale de la commission européenne en Afrique de l'Ouest. 1996.

Coste Jérôme, Egg Johnny. Les stratégies régionales des agences de coopération : bilan des méthodes et des mécanismes de mise en oeuvre en Afrique de l'Ouest.

Coelho Serge. le programme de restructuration du marché céréalier (PRMC) au Mali. 1996.

Courcelle Michel, Jackson Robin, Thiam Mabouso. Bilan de l'aide au secteur privé Sahélien. 1996.

Damiba Pierre Claver. L'assistance technique au Sahel. 1996.

Denève Robert, Hesseling Gerti, Moolhuijzen Margreet. Coopération Néerlandaise. Les souris et l'éléphant : les ONG et les droits fondamentaux au Sahel. 1996.

Diallo Mamadou Lamine. un regard sahélien sur l'ajustement structurel. 1996.

Gauvreau G. Les instruments macro-économiques de l'aide. 1996

Giri Jacques. L'aide au Sahel de la période coloniale au XXIème siècle en passant par la sécheresse : changements ou continuité ? 1996.

Guilmette Jean-H. The case for a new ethic of evaluation. 1996.

Hivon Fernand. La bureaucratisation des aides et les mécanismes de suivi de la performance de l'aide. 1996.

Igue John. Les politiques de coopération régionale en Afrique de l'Ouest depuis 1990. 1996.

Latouche Daniel. L'aide internationale et la transition démocratique en Afrique : bilan et perspective. 1996.

Latouche Daniel. de l'urbain à la ville : une nouvelle piste de développement pour les métropoles d'Afrique et du Sahel. 1996.

Morin Luc. Du développement rural intégré au développement local. Evolution des stratégies ou fuite en avant ? 1996.

Morin luc, Tremblay Laval. Document de réflexion dans le cadre des travaux préparatoires de la conférence de Bruxelles pour la coopération. 1996

Naudet Jean-David. Analyse statistique de l'aide publique au développement vers le Sahel. 1996.

Pons Roger. Evaluations : Résultats et Leçons. 1996.

Rochette Marceau. Coopération 1964-1994 avec le Sahel : optimisme et désillusions. 1996.