

DOCUMENT DE TRAVAIL

DT/97/02

L'intendance ne suit pas

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

Jean-David NAUDET

L'intendance ne suit pas
Introduction à un diagnostic critique des méthodes et des instruments de
l'aide au Sahel

Jena-David Naudet¹

¹ Chargé de recherche à DIAL

Table des matières

Introduction.....	1
Une étape du programme Coopération 21.....	1
Un regard sur la pratique de l'aide au Sahel	2
1. Synthèse des critiques sur la pratique de l'aide au Sahel	3
1.1. Les actions d'aide sont essentiellement dirigées par les donateurs	5
1.2. L'aide est souvent subie plutôt que voulue, et tend de ce fait à développer des systèmes pervers d'intéressement	6
1.3. L'aide s'appuie parfois sur des instruments inadaptés, voire contre-productifs	6
1.4. Les objectifs sont trop ambitieux, les prévisions trop optimistes, les délais irréalistes.....	8
1.5. Les actions de l'aide sont trop nombreuses et mal coordonnées	9
1.6. Le dialogue de l'aide est tendu et difficile.....	10
1.7. Conclusion : un appui peu cohérent	11
2. A la recherche des causes des dysfonctionnements de l'aide	12
2.1. Rechercher les causes des dysfonctionnements de l'aide dans ses règles de fonctionnement	13
2.2. La conception : trouver des problèmes aux solutions.....	16
2.2.1. La planification par objectifs au détriment de la construction des capacités.....	17
a) Des planifications techniques qui entrent en conflit avec la réalité	17
b) L'expérience naissante de démarches plus flexibles.....	19
2.2.2. Une aide conduite par les exigences des instruments plutôt que par la nature des problèmes	21
a) La programmation : exigence du développement ou exigence de l'aide ?.....	22
b) Des solutions dictées par les instruments.....	23
2.2.3. Conclusion : adapter les méthodes de l'aide aux problèmes du Sahel.....	26
a) une chaîne de conception qui ne privilégie pas l'analyse des problèmes.....	26
b) Agir sur les méthodes de conception	28
2.3. Un partenariat qui ne relaie pas l'expression de la demande.....	29
2.3.1. L'aide sans contrepartie : le retournement de l'offre et de la demande.....	30
a) Un service à prix négatif	30
b) La demande réelle perdue de vue	32

c)	Conclusion : retrouver le sens de la contrepartie.....	33
2.3.2.	Les intermédiaires de l'aide sont-ils au service de l'aide ?.....	34
a)	Une assistance technique excentrée.....	34
b)	Les stratégies autonomes de l'intermédiation.....	36
c)	Conclusion : plus de proximité, plus d'indépendance, plus de durée	38
2.4.	Mise en oeuvre et évaluation : no venture no gain	40
2.4.1.	Mise en oeuvre : le dilemme entre contrôle des donateurs et ownership des bénéficiaires.....	40
a)	Les circuits courts de l'aide	40
b)	Gérer le risque dans un univers incertain.....	42
2.4.2.	Des évaluations qui contribuent peu à l'amélioration de l'efficacité de l'aide	43
a)	Les évaluations sont-elles utiles au processus d'apprentissage?	43
b)	Vers un risque minimal	44
c)	Conclusion : Un instrument privilégié pour faire évoluer l'aide	45
3.	Séparer les ambitions, diversifier les méthodes.....	46
3.1.	Prévenir et gérer les crises.....	47
3.1.1.	Ownership et prévention des crises : une cohabitation difficile	47
3.1.2.	Des programmes peu nombreux, coordonnés et durables	49
3.1.3.	Construire les capacités	50
a)	L'inadaptation de l'instrument projet	50
3.1.4.	Une nécessaire mutation de l'aide	52
3.2.	Réaliser un apport ponctuel.....	54
3.3.	Développer des stratégies et des innovations	55
	Conclusion : pourquoi maintenant, pourquoi au Sahel ?.....	57
	Annexe : Tableau récapitulatif de l'analyse-diagnostic de l'aide selon les ambitions poursuivies .	59

Introduction

Une étape du programme Coopération 21

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 sahéliennes au cours des deux dernières décennies¹. 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.

Ce document tente le 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.

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.

¹ Voir "L'empreinte de l'aide au Sahel : examen du rôle de l'aide dans les évolutions du Sahel". L. Bossard, D. Naudet. Coopération 21.

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.

Une version courte de ce document intitulée "trouver des problèmes aux solutions" est présentée comme document de travail de la réunion de Bruxelles.

Un regard sur la pratique de l'aide au Sahel

Analysant l'aide au Sahel dans une perspective historique séculaire, Giri remarque que si l'aide a multiplié les stratégies et les domaines d'intervention, elle s'est constamment inscrite dans des programmes d'investissements et de politiques, conçus de l'extérieur, d'essence technocratique, censés provoquer le développement, dont la nature révèle de profondes continuités.

"Sur la longue période, l'aide a été marquée par plus de continuité que de changements, et les idées, les paradigmes pour employer le vocabulaire savant, qui l'ont inspirée n'ont pas évolué autant qu'on pourrait le croire."²

Une de ces permanences de l'aide est sans doute d'avoir accordé une grande attention à la définition de ces programmes, et beaucoup moins aux instruments et aux conditions de leur mise en oeuvre. Le système d'aide mobilise toute sa compétence pour définir au mieux stratégies, politiques et priorités. Pour le reste, il semble souvent considérer que c'est une affaire de moyens et que "l'intendance suivra". L'expérience historique montre hélas avec insistance que l'intendance ne suit pas, que les multiples programmes ont été très partiellement mis en oeuvre, à tel point qu'il est même difficile a posteriori de juger de leur pertinence, et que cela suscite des débats sans fin.

Bien entendu une partie importante (essentielle ?) de cette difficulté de mise en oeuvre relève de l'extériorité même des programmes. Cela soulève un premier problème de "méthode" de définition des visions, des projets et des objectifs. Mais au-delà, les méthodes, les instruments

et les mécanismes, tout ce qui fait la "pratique de l'aide" de l'aide soulèvent des problèmes d'une grande complexité et se révèlent être déterminants quant aux résultats obtenus.

C'est le propos de cette présente réflexion de se concentrer sur l'analyse de cette pratique, 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. Si l'aide est un exercice de coopération entre plusieurs partenaires, ses méthodes et ses procédures, en fait ses "règles du jeu", sont très largement de la responsabilité des donateurs.

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, en délimitant un champ précis d'étude, de constituer un diagnostic de la pratique de l'aide qui ouvre naturellement la voie à des pistes futures d'amélioration de l'efficacité de l'action des donateurs. En se plaçant face à la réalité du Sahel d'aujourd'hui, il s'agit de se demander, à partir des leçons du passé, comment les donateurs peuvent aménager la pratique de l'aide pour améliorer son efficacité. Il y a là une marge de manoeuvre importante.

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

On dispose aujourd'hui d'une quantité importante d'information sur la pratique 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, Ridell 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 80 83 , Ross 85, Gabas 86 87 90 92 93, Cour et Naudet 94). Enfin, le programme Coopération 21 a entrepris plusieurs analyses thématiques sur le bilan de l'aide au Sahel (Aubry, Coelho, Coste Egg et Igue, Commission Européenne, Courcelle Jackson et Thiam, Damiba, Denève Hesseling et Moolhuijzen, Diallo, Gauvreau, Giri, Guilmette, Hivon, Latouche, Morin et Tremblay, Naudet, Rochette 96), ainsi qu'un examen de

² J. Giri. L'aide au Sahel : de la période coloniale au XXIème siècle en passant par la sécheresse : changements et continuités. *(footnote continued)*

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 connue 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 independence in which aid resources did not play an active role"³.

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.

Coopération 21. Page 2.

³ N. Van de Walle, T; Johnston. Improving aid to Africa. Preliminary draft. 1996. Page 16-17.

- 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 mémoire.⁴ 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 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 l'ensemble de l'aide, davantage pour l'Afrique sub-saharienne et plus encore pour le Sahel, composé de petits pays à faible revenu, ouverts sur l'extérieur, dépendants et institutionnellement fragiles. On peut étendre l'analyse de Berg pour les projets de coopération technique à la grande majorité des actions d'aide qui ont lieu dans les pays sahéliens.

"Premièrement, l'idée d'origine des projets de coopération technique vient fréquemment des donateurs... Deuxièmement, la plupart des projets sont en grande partie préparés ou élaborés par le personnel ou les consultants engagés par les organismes donateurs, et non par les gouvernements bénéficiaires... Troisièmement, les donateurs, ou leurs employés, dominant souvent l'exécution des projets... Enfin, les évaluations, conduites à mi-parcours ou ex post, sont en général exécutées par le personnel ou les consultants engagés par les donateurs."⁵

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

⁴ Traité en détail dans l'analyse de l'empreinte de l'aide. Op. cit.

⁵ E. Berg. Repenser la coopération technique : réformes pour renforcer les capacités en Afrique. 1994. Pages 142-143.

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

Découlant directement du constat précédent, la participation des bénéficiaires aux actions de l'aide apparaît très fréquemment insuffisante. Les employés des donateurs ont l'impression d'une aide subie, et non répondant à une demande. Cela pourrait entraîner plus ou moins rapidement l'arrêt des actions engagées, mais la volonté de ne pas déboucher sur un échec, ainsi que les habitudes acquises, poussent les donateurs à développer des systèmes de sensibilisation et d'intéressement afin de s'assurer d'un minimum de participation à leurs actions. Cela est particulièrement fréquent pour les projets travaillant avec les administrations, mais se rencontre également souvent pour les actions dont les bénéficiaires directs sont des groupes de population.

Ces systèmes d'intéressement, très développés au Sahel pour toutes les actions de l'aide, sont devenus de l'avis même des donateurs largement contre-productifs. Leur répétition rend difficile une véritable participation spontanée aux actions d'aide; elle est à l'origine d'une ambiguïté permanente entre offreur et demandeur d'aide; elle brouille l'identification d'une demande véritable; elle crée les conditions de la non-durabilité des actions; enfin elle entrave le fonctionnement normal des institutions.

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

Toutes les analyses de l'aide⁶ s'accordent pour reconnaître certains instruments ou méthodes de l'aide comme inadaptés à leurs fins, et même potentiellement dommageable pour l'environnement dans lequel l'aide opère.

Il en est ainsi des formes institutionnelles autonomes que prennent souvent les actions d'aide. En premier lieu, on déplore fréquemment les effets déstabilisants du projet-institution, structure autonome chargée de réaliser le projet-objectif, sur les institutions locales. Le projet-institution est accusé de court-circuiter ou de phagocyter les institutions selon qu'il est situé en parallèle ou en leur sein. Van de Walle et Johnston jugent même que *"the preference for enclave projects and parallel management structures has been particularly destructive."*⁷

⁶ 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.

⁷ Van de Walle et Johnston. Op. cit. Page 21.

Il est également reproché à l'instrument projet l'étroitesse de ses objectifs et de ses intérêts, qui peuvent fréquemment entrer en conflit avec l'intérêt plus large du développement, notamment institutionnel, du pays bénéficiaire. Beaucoup d'institutions ou d'espaces sahéliens se trouvent ainsi structurés en "territoires", délimités par les frontières des projets.

Jaycox donnait à ce sujet un exemple typique du quotidien de l'aide au Sahel, où l'on retrouve l'effet pervers des systèmes d'intéressement.

"For exemple, the Danes might be competing with the Swedes and the World Bank to get that one guy in the Ministry of Health who knows what he's doing or can manage a project out of the ministry of Health to work on their little circumscribed project, in the hope that will somehow make that project more succesful where all projects are failing in the country. But the result of that, of course, is that the Ministry is undermined, the talent is taking away and the general system is further debilitated. Donors are still doing it. This happens all the time."⁸

Le drainage des compétences des institutions locales vers les structures d'aide est en effet un autre problème soulevé par les instruments utilisés. Denève et al remarquent le même phénomène vers certaines ONG réceptrices d'aide.⁹

L'unanimité se retrouve pour constater a posteriori l'inefficacité du couple homologue-expert. Ainsi Damiba note que *"l'expérience de plusieurs décennies montre que le couple coopérant-homologue national a été plus marqué par sa stérilité que par son habilité à assurer le transfert des savoirs et le renforcement des capacités."*¹⁰

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. Cela est tout autant déploré pour l'aide programme que pour l'aide projet, comme le fait remarquer Lecomte.

"Le découpage temporel précis pour programmer une action de développement est exigé non pas par la nature de l'opération mais par la contrainte budgétaire. Bien entendu, ce n'est pas cette nécessité d'intendance qui est mise en avant pour demander à chaque bénéficiaire d'étudier, de programmer et de négocier chaque fois qu'il voudra obtenir l'aide. On parlera d'objectifs, de résultats, de quantités et de volumes à réaliser."¹¹

⁸ E.V.K. Jaycox. Capacity Building : The Missing link in African Development. African-american Institute Conference. 1993. Page 2-3.

⁹ R. denève, G. Hesseling, M. Moolhuijzen. La souris et l'éléphant : les ONG et les droits fondamentaux au Sahel. Coopération 21. Page 20.

¹⁰ P.C. Damiba. L'assistance technique au Sahel. Coopération 21. Page 18.

¹¹ B. Lecomte. L'aide par projet : limites et alternatives. OCDE. 1986. Page 31.

1.4. 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 *a posteriori*. Aucun type d'action d'aide n'est épargné. L'ajustement structurel en est un exemple parmi d'autres. Le premier programme d'ajustement sahélien a été signé avec le Sénégal en 1979, il prévoyait alors le rétablissement des grands équilibres dans une période de 18 mois. Depuis, les programmes se sont succédé et régulièrement, comme dans les autres pays sahéliens, les objectifs fixés sur 2 à 3 ans se sont révélés trop optimistes. Les prévisions macro-économiques qui les sous-tendaient ont excédé les possibilités réelles de performance. Les délais prévus pour appliquer les programmes de réforme se sont révélés trop courts. Il en est de même, très fréquemment, pour l'aide projet. Ainsi Laïdi, pour ne citer qu'un exemple parmi une multitude, remarque que "*In Sénégal a project to develop irrigated cultivation anticipated reaping seven tons of rice per hectare, even though it had never surpassed four tons per hectare anywhere in Africa.*"¹²

Cet excès d'optimisme est généralement rapproché de la méconnaissance apparente de la réalité des sociétés bénéficiaires, qui émane des planifications prévues pour les actions d'aide. Là aussi, il s'agit d'un thème récurrent des évaluations et des analyses de l'aide.

Il semble que les leçons de l'expérience s'effacent lors des phases de conception et de programmation. Les spécificités et les complexités de sociétés bénéficiaires sont peu prises en compte, les difficultés y semblent souvent comme éludées. La phase de mise en oeuvre révèle progressivement l'irréalisme de départ, et les actions prennent du retard, dévient de leurs plans initiaux et dépassent souvent leur budget bien que les objectifs soient généralement atteints que partiellement.

Ces retards et ses aménagements sur la programmation initiale ne sont pas que le fait de la mobilisation plus lente que prévue du bénéficiaire, souvent les lenteurs bureaucratiques du donateur y ont une part non négligeable. Plus souvent encore le recrutement de l'équipe du projet, et notamment l'assistance technique, par le donateur est un motif de retard.

¹² Z. Laïdi. *The Super-Powers and Africa : The Constraints of a Rivalry 1960-1990*. Page 140.

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

Toutes les analyses de l'aide remarquent à leur tour que le nombre d'actions entrepris en même temps par l'aide rend en lui même impossible une coordination, voire même un suivi et une participation efficace par le gouvernement bénéficiaire. Gabas tire des conclusions identiques de l'examen des pays sahéliens.

"Les neuf pays de la région sahélienne signent chaque année, depuis 1975, environ mille accords de coopération avec plus de quarante bailleurs de fonds différents. Ces accords représentent aussi bien de très importants projets en termes financiers, que des actions beaucoup plus modestes. Un pays comme le Burkina Faso, en 1984, a reçu près de 300 missions d'experts étrangers dans le seul domaine de l'hydraulique villageoise. Est-ce possible, compte tenu des capacités des administrations locales, de gérer efficacement autant de projets et d'actions ?".¹³

Les principaux pays sahéliens ont dans leurs budgets d'investissements entre 300 et 400 projets. Cela représente sans doute plus d'un millier de visite d'experts ou de donateurs, et de rapports d'étape ou de suivi d'exécution, sans compter toutes les actions en phases de conception ou d'évaluation. A cela, il faut ajouter les projets pris en charge par les ONG. Denève et al. estiment à entre 100 et 200 le nombre d'ONG opérant dans les grands pays sahéliens.¹⁴ Enfin, l'aide programme ajoute à ce dialogue de l'aide la gestion permanente des programmes d'ajustement et de plusieurs dizaines de conditionnalités.

Tout l'effort de gestion est relativement concentré sur les cabinets et les principales directions d'un petit nombre de ministère stratégiques (finances, agriculture). Il y a là, compte tenu des données institutionnelles sahéliennes, une incohérence manifeste qui ne peut que faire échapper la gestion de l'aide à ses bénéficiaires.

La coordination de l'aide ressort également comme une des principales entraves à son efficacité de l'avis de la plupart des analystes, et en particulier de l'OCDE. Cette coordination peut être vue à deux niveaux. En premier lieu, au niveau stratégique : les donateurs ne poursuivent pas des stratégies et des objectifs coordonnés et même plus simplement ne se placent pas du même point de vue. Les efforts des uns et des autres n'apportent guère de synergies, quand ils ne s'opposent pas. Ainsi peut-on citer, parmi d'autres, l'exemple fréquent de l'opposition interne des politiques d'aide entre une approche macro-économique qui tend à promouvoir l'unicité et la cohérence budgétaire et une approche sectorielle ou par filière qui, à l'inverse, vise à la séparation des moyens et à la création de circuits budgétaires étanches

¹³ J.J. Gabas. L'aide contre le développement ? 1988. Page 37.

Toutefois, au Sahel, les exemples de politiques menées en opposition par différents bailleurs n'apparaissent pas si fréquents et dommageables, et les cas de concertation pour l'aide programme, mais aussi pour les grands projets sont de plus en plus courants.

En second lieu, le problème de la coordination des aides se pose au niveau de la mise en oeuvre : les efforts non coordonnés de mise en oeuvre des actions par les différents donateurs aboutissent souvent à créer une concurrence sur les résultats à obtenir ou sur les moyens (humains ou matériels) de contrepartie, ou encore à la redondance de certaines actions menées indépendamment par chacun. Cette absence de coordination de terrain est le lot quotidien de l'aide sahéenne. Elle se traduit par une concentration exagérée de projets en certains lieux où les capacités d'accueil sont manifestement dépassées, par une certaine surenchère dans les systèmes d'intéressement, par la surexploitation contre-productive des cadres sahéens les plus motivés et performants, par l'utilisation excessive et redondante des séminaires.

1.6. Le dialogue de l'aide est tendu et difficile

Bien que cela ne soit guère 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. Diallo le remarque en évoquant à travers des exemples le peu de cas qui est fait des propositions nationales, même lorsqu'elles sont le fruit d'un travail sérieux, lors des négociations de l'ajustement structurel.¹⁵ Il en résulte un sentiment de frustration et d'absence de considération de la part des experts ou négociateurs sahéens. Ce sentiment est encore renforcé par la capacité qu'ont les représentants des bailleurs de se placer sur des terrains où le négociateur sahéen peut être disqualifié : sur le terrain des procédures et du fonctionnement interne de l'administration bailleur (nos procédures ne nous permettent pas de faire ça), ou sur le terrain des comparaisons internationales (cette mesure a très bien marché dans tel pays), voire le cas échéant sur le terrain technique (une étude de nos experts a montré que). Enfin, depuis une quinzaine d'années, le discours dominant chez les donateurs a dégagé une image extrêmement négative du fonctionnaire (et du politique) sahéen (et africain), considéré comme un prédateur, qui a accentué encore le malaise ressenti chez les bénéficiaires.

A l'inverse les représentants des bailleurs sont souvent excédés par l'âpreté des négociations portant sur les différents frais d'accompagnement des actions. Il leur semble que les objectifs

¹⁴ R. denève, G. Hesselting, M. Moolhuijzen. Op. cit. page 30.

finaux des actions sont souvent perdus de vue, lorsqu'ils ne servent pas de moyens de pression, au détriment des moyens à mettre en oeuvre perçus comme une fin en soi. Les donateurs se plaignent également de la fréquence du non-respect de certains aspects des engagements signés. De fait, souvent, il semble que la signature d'accords de projets ou de programmes se fait 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. L'évaluation de la coopération néerlandaise avec le Mali remarque ainsi à partir de l'analyse détaillée de plusieurs projets : *"Il est frappant qu'une grande partie des dossiers soit dominée par des conflits fréquents et assez violents à l'exécution."*¹⁶

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 et partagées par les différents acteurs, donateurs et bénéficiaires de l'aide. Elles s'imposent et s'enrichissent progressivement au fil des différentes analyses de l'efficacité de l'aide. Elles forment aujourd'hui l'approche d'un diagnostic commun, d'une connaissance partagée sur lesquels il est sans doute possible de construire une aide plus adaptée et efficace.

Les dysfonctionnements de l'aide sont nombreux et profonds. L'impression mitigée du bilan de l'impact, l'importance de certaines réalisations, la générosité de l'entreprise ne doivent le faire oublier. Ces dysfonctionnements appellent une réflexion en profondeur afin d'abord d'en comprendre les causes et ensuite de tenter de les dépasser. **L'aide conserve un potentiel considérable d'amélioration de l'impact de son action. L'exploitation de ce potentiel est sans doute la meilleure 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

¹⁵ M. L. Diallo. Un regard sahélien sur l'ajustement structurel. Coopération 21. Pages 9-10.

¹⁶ Evaluation de la coopération bilatérale entre le mali et les Pays-Bas, 1975-1992. Coopération au développement des Pays-Bas. 1994. Page 286.

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. Cela nécessite sans doute de porter un regard nouveau sur la pratique courante de l'aide.

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

Le diagnostic repris ci-dessus s'est constitué progressivement. Certains points, tels que l'insuffisance de la participation des bénéficiaires, l'absence de coordination, l'excès du nombre d'actions ou la méconnaissance des conditions locales, sont dénoncés depuis très longtemps. L'impression des acteurs de l'aide est que le système d'aide ne parvient pas à tirer profit de leçons établies de longue date. Van De Walle et Johnston attirent l'attention sur ce point en intitulant un de leurs chapitres : the difficulty of donor reform.

"Attention has repeatedly noted the excessive complexity of projects and the unrealistic demands they place on government capacities, yet no reduction in program complexity is apparent in the recent past"¹⁷

Lele et Jain font une constatation identique pour le développement rural.

"In the evaluation commissioned by the donors themselves, these factors (narrowly defined objectives, short time horizons, ambitious targets, inadequate understanding of the broad policy and sector issue, poor knowledge of the socio-cultural environment) had already been identified as important constraints on smallholder growth. Yet this literature had little impact on donor behaviour."¹⁸

Cette difficulté à réagir peut paraître surprenante. Le système d'aide n'est pas frappé d'immobilisme. Au contraire, il lui est souvent reproché de n'avoir pas suffisamment de continuité. Riddell analyse ainsi qu'il s'agit d'un domaine en perpétuelle évolution.

"Throughout the history of aid giving, a notable feature of the development rationale and purpose of aid has been the manner in which it has continually changed."¹⁹

L'incapacité à dépasser le diagnostic critique de la pratique de l'aide montre que l'analyse des causes des dysfonctionnements, contrairement à leur diagnostic, ne constitue pas encore une connaissance admise et partagée au sein du système d'aide.

¹⁷ Van de Walle et Johnston. Op. cit. Page 36.

¹⁸ U. Lele et al. Aid to African Agriculture : lessons from two decades of donor's experience. 1991. Page 587.

¹⁹ R. Riddell. Trends in International Cooperation. Aga Khan Foundation Canada Round Table. 1996. Page 5.

2.1. Rechercher les causes des dysfonctionnements de l'aide dans ses règles de fonctionnement

L'examen de l'ensemble des analyses de l'aide au Sahel d'origine diverses -évaluations, documents de stratégie des agences, analyses externes, fait apparaître un net décalage entre l'ampleur des dysfonctionnements relevés et la modestie des propositions concrètes de réforme de la pratique des donateurs. Le lien n'est pas toujours explicitement établi entre les causes des dysfonctionnements et les modalités de cette pratique. De ce 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.

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). L'historique des différentes visions et stratégies de développement du Sahel par les différentes agences d'aide mériterait une étude spécifique. **La réflexion stratégique est, bien entendu, primordiale pour l'efficacité de l'action de l'aide, mais 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 sahéliens constituent la cause première du manque d'efficacité de l'aide. Il s'agit d'une des principales conclusions de l'étude de Van de Walle et Johnston.

"A central theme in this essay is that many of the problems with aid effectiveness in Africa can be traced to the lack of clear development strategies on the part of most governments for the use of aid, and the absence of institutions, norms and procedures for integrating aid into government budget and development plans."

Ce type de conclusion est assez fréquemment développé. L'efficacité de l'aide demande un certain nombre de conditions préalables de la part des bénéficiaires. La difficulté vient de la limite à fixer à ces conditions. Tout le monde s'entendra sur un certain niveau de stabilité sociale et politique et un degré minimal de respect de l'Etat de droit. La nature du régime politique et de la participation des citoyens aux décisions peut également figurer dans ces pré-conditions, dans la mesure où l'on est capable de définir des indicateurs du niveau minimal permettant l'intervention. Que faut-il y ajouter en matière de niveau institutionnel minimal, d'autorité suffisante de l'Etat, de stabilité macro-économique minimale, d'existence d'une stratégie de développement endogène acceptable, d'orientation pro-développement du gouvernement (development-oriented government), de goût pour la réforme, etc...? On entre

dans un débat extrêmement complexe, dans lequel on peut vite avoir tendance à multiplier les pré-conditions à l'efficacité de l'aide.

En déplaçant vers les bénéficiaires la nécessité de changement, ce débat justifie un certain conservatisme dans la pratique de l'aide. Mais, il relève en partie du sophisme en aboutissant à des contraintes (l'aide ne peut aider efficacement les pays dont la situation de départ est trop fragile) pratiquement opposée au problème posé (l'aide doit aider les pays les plus pauvres à se développer).

Ce débat conduit surtout à masquer la nécessité d'une adaptation de l'aide aux vrais problèmes des pays les plus pauvres. **Si les méthodes actuelles de l'aide ne peuvent permettre un appui efficace aux pays sahéliens, pays internationalement respectables et relativement stables placés aux derniers rangs mondiaux en matière de développement humain, ne faut-il pas mettre en cause ces méthodes ?** 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*).²⁰ On est bien là dans le domaine de la pratique de l'aide. Ces prises de conscience portent d'ailleurs 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 ? Un tiède compromis est-il toujours supérieur à des prises de position divergentes ?

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 céréaliers, la lutte contre les acridiens- y voit-on des processus moins fermement conduits par

²⁰ 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*.

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 ci- des actions entreprises ?

Ces différents axes de réflexion ont contribué en partie à éluder un examen en profondeur sur les méthodes de l'aide. Toutefois, les analyses de méthodes ont été loin d'être inexistantes. Elles ont cependant toujours été menées à l'intérieur de réflexion stratégique, recevant sans doute ainsi un niveau d'attention moindre. Ainsi, l'ajustement structurel n'est pas seulement une innovation en matière de stratégie de développement mais aussi un changement radical de la pratique de l'aide. Il n'est pas sûr que ce dernier aspect ait autant mobilisé la réflexion des donateurs que le premier.

De même le passage des projets de développement rural intégré, de reforestation ou d'hydraulique villageoise vers les projets d'aménagement de terroir marquait un changement de vision du développement tout autant que de méthode de livraison de l'aide. Quelques années d'expériences ont cependant montré que les changements de méthode sont restés trop superficiels pour accompagner les nouvelles ambitions de ce type d'action, comme le constatent Morin et Tremblay.

"Le passage de l'approche Développement Rural Intégré (DRI) à l'approche Aménagement de Terroir (AT) découlait, entre autres, de l'analyse qui faisait ressortir la lourdeur des mécanismes d'exécution des projets DRI. Or force est de constater que les projets AT, en dépit de la nouvelle approche préconisée, se sont vite retrouvés face aux mêmes contraintes administratives et contractuelles que les projets DRI, ce qui met en lumière la nécessaire adéquation entre les stratégies de développement et les mécanismes d'exécution des projets."²¹

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. La suite de ce chapitre constitue une tentative d'analyse de ces causes à travers l'examen des méthodes de conception des actions d'aide (point n°2), de la pratique du partenariat (point n°3) et de la mise en oeuvre et de l'évaluation (point n°3).

²¹ L. Morin, L. Tremblay. Du développement rural intégré au développement local : évolution des stratégies ou fuite en avant ? Coopération 21. Page 7.

2.2. La conception : trouver des problèmes aux solutions

L'unanimité des analystes se fait pour constater que l'aide conduit à adopter des actions préconçues, presque identiques dans des situations locales très diverses, et de ce fait peu adaptées aux spécificités des problèmes locaux des bénéficiaires. Constat que Morin et Tremblay résumant parfaitement.

"On a l'impression que les mêmes recettes sont appliquées partout, sans questionnement particulier quant au contexte propre à chaque cas."²²

Toutes les "modes du développement" se sont ainsi caractérisées par le lancement de multiples actions à l'identique dans des conditions extrêmement différentes. Cela est évident pour les programmes d'ajustement structurel et peut s'illustrer par exemple par une constatation que fait Duruflé a propos de la réduction de la masse salariale publique.

"The same recommendation to reduce the wage bill in % of GDP is given to all countries whereas starting situation vary from 4% to 12%".²³

Lele et Jain parviennent au même diagnostic en ce qui concerne les projets de développement rural.

"These shifts have degenerated into fads that have made particular activities fashionable among all donors without definition of sustainability in the differing circumstances of recipient countries and regardless of their implications in terms of the technological, administrative, planning, and implementing capacity of recipient countries. The problem has really been one of too much top-down leadership on these issues."

Enfin, les ONG opérant au Sahel n'échappent pas à ce phénomène comme le rappellent Denève et al.

"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."²⁴

Les actions de l'aide relèvent essentiellement du "prêt-à-porter". Cela est relié aux constats précédents d'une aide conduite par les donateurs et d'une insuffisance prise en compte des réalités locales. Il est fondamental de comprendre pourquoi l'aide ne parvient pas à réaliser du

²² L. Morin, L. Tremblay. Op. cit. page 4.

²³ G. Duruflé. Review of cross-country consistency of reform programs in major West African countries. World Bank. 1996. Page 21.

²⁴ R. denève, G. Hesselings, M. Moolhuijzen. Op. cit. page 30

"sur-mesure". Une partie importante de la réponse réside certainement dans l'analyse de la chaîne de conception des actions.

2.2.1. La planification par 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. Toute action de l'aide est indissociablement liée à des objectifs précisément définis. On peut en voir une illustration dans le glissement sémantique du mot projet : proche synonyme d'objectif dans le langage courant, il qualifie dans le monde de l'aide le plan d'action destiné à atteindre les objectifs.

Le point de départ de toute action consiste dans la définition des objectifs, puis l'analyse de l'existant. Ce schéma est propre à l'aide, il ne correspond pas forcément à la manière de voir des partenaires, comme le rappelle Denève à propos de la collaboration entre ONG occidentales et 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 journallement."²⁵

A partir des objectifs, 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 analystes²⁶, 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.

Très souvent, il semble que la démarche de planification par objectifs conduit à privilégier les aspects techniques et à minimiser les facteurs humains, ainsi qu'à pénaliser la prise en charge par les bénéficiaires en excluant la possibilité d'une progression par tâtonnement.

a) Des planifications techniques qui entrent en conflit avec la réalité

La planification (ou programmation) à partir des objectifs se heurtent inévitablement à un certain nombre d'éléments qu'elle ne peut facilement intégrer. En premier lieu l'initiative et

²⁵ R. Denève, G. Hesselting, M. Moolhuijzen. Op. cit. page 36.

l'engagement des acteurs locaux rentrent dans ce cadre. On est conduit à faire des hypothèses *a priori* dans ce sens. En second lieu, beaucoup de petits événements, d'importances considérables sur l'action du projet, ne peuvent se prêter à programmation et planification, tels que 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 objectifs passent outre tous ces éléments d'incertitude la fait apparaître exagérément techniciste, refusant de voir ce qu'elle ne peut intégrer dans ces plans. Damiba parle ainsi à propos de l'assistance technique d'une "*illusion économique de la rationalité*". Berg note de même que des problèmes essentiels ne sont simplement pas pris en compte dans une approche privilégiant les problèmes purement techniques.

"Peu d'organismes bénéficiaires contesteraient 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."²⁷

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. On attribuera cela à une méconnaissance initiale des réalités locales. Les impondérables qui ne manqueront pas de survenir justifieront que le projet se substitue aux capacités locales pour parvenir tout de même à réaliser une partie des objectifs.

Ces limites de la démarche planificatrice ne sont pas propres à l'aide. Crozier les décrit de manière plus générale.

"Le raisonnement déductif est fondé sur l'idée qu'une fois l'objectif déterminé, on doit trouver le meilleur moyen d'y parvenir et que ce meilleur moyen, on le découvre par la technique. Ce faisant, nous décidons de tout *a priori*; nous ne tenons pas compte de ce que nous pourrions découvrir, chemin faisant, dans le fonctionnement de cet ensemble et qui va apparaître, par la suite, sous la forme d'une série de problèmes que les exécutants aux différents niveaux vont découvrir. Tout ce qui est en aval de votre déduction devient moyen, sans aucun recours et le système devient fou."²⁸

²⁶ En particulier les analyses référencées de Berg, Lecomte, Damiba, Guilmette et de l'ECDDP évoquent ce problème.

²⁷ E. Berg. Op. cit. page 147.

²⁸ M. Crozier. Interview pour "Le Point". 1974. Cité par Lecomte op. cit. page 28.

Mais l'aide est un domaine où la planification d'essence technique est particulièrement vulnérable. Les facteurs humains et institutionnels y ont souvent une importance prépondérante sur les aspects purement techniques. Elle opère dans un environnement - institutionnel, politique, social, climatique, macro-économique- incertain et peu stable.²⁹ De plus elle est par nature éloignée des problèmes de terrain, et ne peut en avoir qu'une connaissance plus ou moins imprécise. Morin et Tremblay, à propos des programmes canadiens de développement rural au Sahel, parviennent à une conclusion identique.

"La réalité du développement rural est trop complexe et évolutive pour se permettre de planifier les interventions de façon "blueprint", davantage approprié à un type de projets dans lequel le niveau de certitude est relativement élevé, comme par exemple les projets d'infrastructures."³⁰

b) L'expérience naissante de démarches plus flexibles

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'ECDPM parle d'une approche processus opposée à une approche projet.³¹

"Certains donateurs cherchent des moyens d'adapter leurs procédures internes au contexte de plus en plus hasardeux, incertain et participatif de l'aide au développement actuelle. La Banque Mondiale par exemple étudie un nouveau cycle de projet et l'Agence Allemande de Coopération technique (GTZ) a présenté une approche d'orientation libre. L'optique est de contribuer à s'écarter d'une mentalité de projet -et de la forte insistance placée sur les apports, résultats, contrôle et délais- pour laisser de la place à l'expérimentation et au financement pilote."³²

De même Ridell rapporte des expériences de ce type à l'ODA.

"Many projects now funded by ODA are based on a process, rather than blueprint design -a recognition that greater sustainability is achieved with flexible iterative planning, involving as far as possible all those with an interest in the project outcome."

Lecomte a étudié en profondeur ce renouvellement de méthode de l'aide. Il a défini une démarche nommée "initiatives ascendantes". Il décrit ainsi une expérience de ce type au Burkina Faso.

²⁹ Une nouvelle fois, c'est inverser les problèmes que de dire que l'environnement doit être stable pour que l'aide soit efficace.

³⁰ L. Morin, L. Tremblay. Stratégies d'intervention en croissance économique/secteur privé rural de l'ACDI en Afrique de l'Ouest : fondements et perspectives. ACDI. 1995. Page 8-9.

³¹ ECDPM. Développement des capacités. Comment les donateurs peuvent-ils l'améliorer ? Notice de gestion des politiques de développement n°5. 1995.

³² ECDPM. Op. cit.

"Un processus d'initiative ascendante est bien autre chose qu'un programme. Retenir l'eau, dans le sous-sol d'une région peuplée et en voie de désertification, comme le Yatenga, était l'objectif de chacun des programmes d'aménagement depuis 20 ans. Dès 1965, l'aide extérieure avait tenté d'y parvenir par un grand projet de défense et de restauration des sols, effectué sur le terrain par des engins. De ces travaux, il ne restait rien cinq ans après. Diguettes et fossés avaient disparu sous la pioche de paysans non concernés par ces travaux et non conscients de leur objectif salubre. Comment réintroduire ce besoin de maîtrise de l'eau et du sol, un besoin apparemment si mal ressenti ? Deux hypothèses furent émises : l'une (d'un planificateur régional) orientait l'action vers des travaux d'aménagement (diguettes, petits barrages, etc...) à réaliser par la population, qui serait l'objet d'une campagne intense d'information. L'autre (d'un sociologue du lieu) proposait de mettre en valeur tout de suite quelques bas fonds (qui conservaient assez d'eau en saison sèche pour réussir une ou deux cultures maraîchères). Ne pas planifier à partir de l'objectif, disait-il, mais à partir du premier problème que les gens veulent résoudre."³³

Lecomte décrit ensuite le succès remarquable du maraîchage de saison sèche pendant plusieurs saisons à cet endroit, mais l'histoire ne s'arrête pas là.

"A la troisième saison sèche, les pluies précédentes ayant été médiocres, la deuxième culture maraîchère échoua presque partout car, le sous sol n'ayant plus d'eau, les puits peu profonds tarirent. Les responsables des différents groupements maraîchers se réunirent. Ils critiquèrent véhémentement l'action. Il fallait commencer par barrer la route à l'eau, dirent-ils, car aujourd'hui ce que nous avons cultivé est perdu. L'un des groupes se mit alors à l'ouvrage avec ses propres moyens, construisant à la main une première retenue d'eau. Le besoin immédiat, satisfait imparfaitement, avait révélé un besoin fondamental ignoré jusque là."³⁴

Cet exemple est remarquable. D'abord par ce qu'il illustre la complexité de la tâche de l'aide qui ne doit pas, pour être efficace, se contenter qu'une demande parfaitement exprimée vienne jusqu'à elle, et de ce fait prévient des idées simplistes. Ensuite, par ce qu'il décrit ce processus d'initiatives ascendantes en montrant 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. Il 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.**

Guilmette exprime les mêmes idées à partir d'une image très expressive. Il compare la démarche planificatrice de l'aide à la stratégie du joueur d'échec tentant de prévoir tous les coups jusqu'à la fin de la partie. Il y oppose un comportement souhaitable selon lui, celui du joueur de Mikado.

³³ B. Lecomte. Op. cit. page 14-15.

³⁴ Ibidem.

"In such case, there is no precise action that can be preplanned. A priori, no activity is more commendable than any other. The player must assess the way the sticks interlock, start with the obvious moves, and proceed from one successful action to another."³⁵

Bien sûr l'abandon (ou l'assouplissement) de la planification par objectifs ne peut être recommandée pour toutes les actions de l'aide. Cela concerne avant tout les actions fortement incertaines donnant une large place aux facteurs humains et institutionnels. Bien entendu également, cet abandon a un coût. La démarche actuelle est adaptée aux contraintes institutionnelles des agences donatrices.

En particulier, il est particulièrement délicat d'évaluer les actions qui ne se sont pas fixés dès le départ des objectifs précis. Il n'est pas étonnant de voir les évaluateurs déplorer souvent que les objectifs ne soient pas fixés de manière plus claire et plus précise. Cette recommandation est d'ailleurs parfois reprise dans des analyses plus globales de l'aide. Mais, il s'agit d'une nécessité pour les évaluateurs, pas pour les bénéficiaires. Ce sont les méthodes de l'aide qui doivent s'adapter à sa finalité et non l'inverse.

2.2.2. Une aide conduite par les exigences des instruments plutôt que par la nature des problèmes

L'aide cherche fréquemment à adapter les institutions et les populations sahéniennes à ses instruments plutôt que de tenter d'adapter ces derniers aux problèmes et aux potentialités sahéniennes. Les instruments sont considérés comme des données de départ, et le bénéficiaire est censé s'y adapter pour pouvoir les utiliser efficacement.³⁶ 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 on peut le voir à partir de l'exemple de la programmation.

³⁵ J. H. Guilmette. Op. cit. page 5.

³⁶ On ne peut ici que penser à l'histoire (popularisée par Fernand Raynaud) du tailleur qui fait essayer par un client un costume qui manifestement ne lui va pas. A force de conseiller au client des attitudes qui le poussent à autant de contorsions, le costume finit par tomber impeccablement, et le client sort parfaitement habillé mais totalement déformé. Un passant commente alors : "ce type doit avoir un sacré tailleur pour réussir un costume aussi bien coupé sur un gars aussi mal foutu !".

a) 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), liée à la démarche de planification par objectifs. Prévision et programmation sont essentielles aux actions d'aide en raison de 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 bénéficiaires 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, plan d'ajustements sectoriels, 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) ou des plans de développement pour les collectivités locales. **Sans aucune exagération, il est demandé aux pays sahéliens, 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 sahéliens 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. Ce genre de pays sait sans doute profiter des opportunités offertes par l'aide. Mais il s'agit d'un idéal pour l'utilisation de l'aide et pas forcément d'un idéal pour le développement.

Le Botswana, qui se rapproche semble-t-il de cet idéal, est cité parfois comme exemple en matière d'efficacité de l'aide.³⁷ Faut-il alors demander aux pays sahéliens de se réformer pour se rapprocher du modèle Botswanais ? Ou faut-il tenter de réformer les instruments d'aide pour rapprocher leurs exigences des réalités sahéliennes ? On est ici au coeur d'un changement de paradigme.

C'est la première solution qui, à l'heure actuelle, est sans conteste retenue. La plupart des documents de réflexion sur l'efficacité de l'aide qui insistent sur la nécessité d'une approche plus stratégique et sur le renforcement des capacités de programmation des bénéficiaires. En revanche, il est plus rare d'entendre plaider en faveur d'instruments moins exigeants dans ce domaine.

Le cas échéant, la dégradation de la situation des pays bénéficiaires entraîne dans un cercle vicieux. "*In period of crisis planning is more necessary not less necessary*"³⁸. Plus les problèmes sont difficiles, plus les solutions retenues sont complexes et plus leurs exigences sont grandes. Ces raisonnements sont parfaitement logiques du point de vue de l'instrumentation de l'aide. Ils sont hélas faiblement opératoires. La réalité des bénéficiaires vient en conflit avec les exigences théoriques de solutions complexes. Du choc entre l'exigence de l'instrument et la réalité des processus naît la passivité du bénéficiaire et un constat d'absence d'appropriation et d'échec Et le diagnostic *a posteriori* de méconnaissance des réalités du terrain et d'objectifs irréalistes ne doit pas surprendre.

L'aide contribue à créer de nouveaux problèmes dans des pays qui n'en manquent pas. Les contraintes d'utilisation des instruments génèrent leurs propres demandes en matière de capacité, parfois d'une grande exigence. Ces demandes s'ajoutent aux préoccupations propres des institutions sahéliennes, et souvent les supplantent comme le remarque Thiam à propos de l'épuisante gestion des conditionnalités.

"En terme de conduite de la politique économique, les Etats sont plus préoccupés par le respect des conditionnalités que par les objectifs de développement économique à long terme qui conditionnent pourtant l'avenir de la zone."³⁹

Il est commode de voir la capacité à répondre aux exigences de l'aide comme un préalable à l'efficacité de cette dernière. Mais on peut (et sans doute on doit) également inverser la perspective : chercher des instruments moins exigeants et surtout tenter d'adapter les instruments aux capacités existantes plutôt que l'inverse.

b) Des solutions dictées par les instruments

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

³⁷ Notamment dans l'étude de Van de Walle et Johnston.

³⁸ S. Wangwe. Planning for technological change. DPMN Bulletin. 1993, cité par G. Brigaldino et M.N. Traoré. Effectiveness of Aid Relationships. Malian Case Study of the ODC's study on the effectiveness of aid.

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"*⁴⁰

La même remarque est faite par Le Bris à propos des grands projets urbains.

"Une même erreur partout : vouloir rendre le contexte juridique et politique conforme à la logique du projet au lieu d'adopter la démarche inverse".⁴¹

De même, comme l'analyse Thiam, la multiplication de projets d'appui à l'entreprise au sein des administrations a été une réponse plus adaptée à l'utilisation des ressources des donateurs qu'aux véritables problèmes du secteur privé. Aujourd'hui si la vision du secteur privé sahélien par les donateurs s'est considérablement modifiée, il est loin d'être sûr que les outils développés correspondent aux véritables besoins, notamment des PME.

"Il en effet curieux de constater que si le discours de la plupart des bailleurs exalte le développement de la PME, le niveau minimum des crédits offerts se situe bien au-delà des besoins de ces PME." ⁴²

Dans le domaine de la coopération régionale, Coste et Egg voient également les contraintes instrumentales l'emporter parfois sur le sujet même de l'action.

"La réflexion sur la subsidiarité, élément essentiel de la définition (et de l'évaluation) d'une action régionale, semble davantage concerner les instruments que l'objet même des actions financées. Dans un certain nombre de cas, une action est financée dans le cadre des fonds régionaux parce que son "montage" est plus facile sous cette forme qu'au travers, par exemple, de projets nationaux coordonnés entre eux."⁴³

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.

³⁹ M. Thiam. Secteur privé et ajustement structurel : adversaires ou partenaires. Coopération 21. page 9.

⁴⁰ U. Lele et al. Op. cit. page 597.

⁴¹ E. Le Bris, dans T. Pacquot. Le monde des villes. Panorama urbain de la planète. 1996. Page 157. Cité par D; Latouche. De l'urbain à la ville : une nouvelle piste de développement pour les métropoles d'Afrique et du Sahel. Coopération 21.

⁴² M. Thiam. Op. cit. page 23.

⁴³ J. Coste, J. Egg. Qui apprend quoi ? Les politiques d'intégration régionale vues comme un processus d'apprentissage en Afrique de l'Ouest. Coopération 21. Page 13.

L'aide programme ne fonctionne pas différemment. Un exemple plus précis permet de mieux démontrer le mécanisme. Diallo décrit l'intervention de la Banque Mondiale dans le domaine de la privatisation des services publics au Sénégal.

"A la fin des années 1980, l'idée est venue à la Banque Mondiale d'expérimenter la scission des entreprises des secteurs de l'eau et de l'électricité en deux entités : une société de patrimoine détentrice des équipements de production et une société de gestion chargée de vendre l'eau ou l'électricité aux usagers. La société de patrimoine reste dans le portefeuille de l'Etat et la société de gestion est confiée à une société privée... Il semble que cette expérience est une réponse simple à la privatisation de sociétés de services publics. En effet, les sociétés privatisées ne peuvent pas bénéficier des ressources concessionnelles de la Banque Mondiale... Puisque la Banque estime qu'il faut privatiser les services publics, il fallait trouver une astuce pour permettre au secteur de bénéficier des concours de la Banque Mondiale. Cette astuce est venue sous la forme d'une société de patrimoine... C'est alors qu'un économiste de la Banque Mondiale a choisi d'étendre cette expérience discutable au secteur des transports urbains. La société de patrimoine, dans son schéma, achèterait des bus qu'elle céderait à une société de transport privée moyennant une redevance annuelle. Qu'une telle expérience puisse être défendue dans un secteur capitalistique comme l'eau ou l'électricité se comprendrait aisément, mais dans le secteur des transports urbains, cela paraît pour le moins incongru".⁴⁴

Ce passage résume parfaitement un schéma classique de conception d'une action d'aide. On construit des solutions adaptées à l'instrument disponible. Ces solutions deviennent alors des solutions passe-partout chaque fois que le même instrument est utilisé, même dans des contextes très différents.

Cette prédominance de l'instrument est évidemment à la source des effets de mode de l'aide, dont tous les acteurs se plaignent fréquemment. Crozier fait une analyse approfondie de ce mécanisme qui, bien que provenant d'une toute autre expérience, s'applique parfaitement au cas de l'aide l'extérieure.

"Quantité de gens travaillent à développer des solutions qui n'ont pas de relation directe avec les problèmes que rencontrent les hommes du terrain. Les consultants et les sages en management en recueillent un succès médiatique certain, beaucoup plus que grâce à l'analyse des problèmes qu'ils auront pu faire ou aux analyses pratiques qu'ils auront guidées. La mode joue un rôle déterminant dans le succès. On voudra d'abord employer une solution séduisante et on cherchera ensuite le problème auquel elle peut s'appliquer. Certains vont travailler à renverser les courants établis, à lancer un nouveau type de solutions. Ce sont eux qui vont créer la dynamique de la mode, dont les effets seront parfois efficaces. Toutefois, dans la plupart des cas, ce qui va primer demain sur le marché, c'est l'originalité de la solution, et non pas sa pertinence par rapport à un problème ou une classe de problèmes. On remarquera que le caractère universel d'une solution la rend beaucoup plus rentable qu'une solution prisonnière du problème pour lequel elle a

⁴⁴ M. L. Diallo. Op. cit. pages 13-14.

été formulée. En conséquence, pour être rentable, une solution doit être exportée et répétée."⁴⁵

La prédominance de l'instrumentation sur les problèmes réels 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.**

2.2.3. Conclusion : adapter les méthodes de l'aide aux problèmes du Sahel

a) 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. Les exemples précédents décrivent bien la séquence classique de conception des actions d'aide.

Objectifs —> Instrument —> Solution (conception d'une action d'aide) —>
Problème

Une anecdote rapportée par Diallo permet une nouvelle fois d'illustrer cette séquence.

"Un jour, il m'est arrivé de discuter avec un haut fonctionnaire d'un pays membre de l'OCDE au sujet des difficultés budgétaires d'un pays sahélien et je cherchais à savoir si ce bailleur de fonds pouvait apporter une quelconque aide financière. Il me répondit qu'en principe il n'y avait pas de difficulté particulière, mais il fallait trouver un vecteur de cette aide financière, c'est à dire un programme d'ajustement sectoriel... Il faut donc trouver un secteur à réformer rapidement, formuler des conditions à appliquer par les gouvernements, les convaincre d'accepter et rédiger un rapport aux conseils d'Administration des Institutions pour que les financements se mettent en place."⁴⁶

On retrouve bien la séquence de conception décrite ci-dessus. L'objectif est de contribuer au rétablissement budgétaire du pays concerné. Les instruments adéquats dictent la solution :

⁴⁵ M. Crozier. La crise de l'intelligence. 1995. Pages 91-92.

⁴⁶ M. L. Diallo. Op. cit. page 8.

faire un programme d'ajustement sectoriel. Alors finalement le problème est recherché et trouvé dans l'identification d'un secteur à réformer.

L'exemple de la suppression de l'autorisation administrative de licenciement, relaté par Thiam, relève du même principe. Au Sénégal cette autorisation était très rarement refusée, elle était délivrée relativement rapidement et sans appel pour le travailleur. Les entreprises ne s'en plaignaient pas. Sa suppression a tout de même été demandée dans le cadre de l'ajustement structurel.

"Que dire des réformes des codes du travail dans la plupart des pays du CILSS ? Jugées indispensables par certains bailleurs de fonds, elles se sont faites contre l'avis des syndicats de travailleurs (ce qui est somme toute naturel) mais surtout contre l'avis du secteur privé. Ainsi, la suppression de l'autorisation de licenciement pour cause de difficultés économiques qui devait organiser la flexibilité de l'emploi aboutit-elle à la rigidification du travail. Le chef d'entreprise est désormais à la merci d'une décision de justice pouvant le condamner, en cas de licenciement jugé abusif, à des dommages-intérêts dont le montant est totalement imprévisible et, le plus souvent, sans aucun lien avec l'indemnité précédemment prévue par la loi."⁴⁷

Là encore l'analyse des problèmes a été supplantée par les objectifs, les instruments disponibles et les solutions préconçues. Le résultat est que les problèmes réels des entrepreneurs ont été amplifiés au lieu d'être allégés.

Il ne s'agit pas d'exemples extrêmes. On trouve une démarche similaire dans beaucoup de cas, notamment pour les actions de grande ampleur. Ainsi dans le domaine régional, à partir de l'objectif -par exemple la coordination sectorielle à l'échelon régional- et de l'instrument -les fonds régionaux des donateurs et les organisations régionales-, on dessinera un projet qui a pour première mission d'aller voir les problèmes qui se posent dans les différents pays.

Bien entendu, certaines actions échappent à ce schéma et s'inspirent largement de l'analyse des problèmes de terrain. Il en est ainsi par exemple du PRMC comme le souligne Thiboudot, évaluateur de ce programme.

"La façon de faire dont les pays donateurs auront eu le génie avec le PRMC a permis chez eux l'épanouissement d'une sensibilité et d'une intelligence exceptionnelle des réalités du pays dans lequel ils s'appliquaient, ensemble, à un effort de développement."⁴⁸

Ce type de remarque est toutefois beaucoup plus rare dans les évaluations que son inverse, déplorant la méconnaissance des réalités du terrain des concepteurs des actions.

⁴⁷ M. Thiam. Op. cit. page 13.

⁴⁸ Thiboudot et al. Mali- Programme de restructuration des marchés céréaliers. ACIDI. 1992. Cité par S. Coelo. Le programme de restructuration des marchés céréaliers au Mali. Coopération 21. Page 10.

Cette "méconnaissance du terrain" qui se retrouve dans les commentaires sur l'aide depuis plusieurs décennies n'explique cependant pas grand chose. Il est évidemment erroné de penser que les systèmes dirigés par les donateurs n'ont pas dans beaucoup de cas une connaissance satisfaisante de certains aspects des réalités sahéniennes. Mais cette connaissance n'est pas suffisamment utilisée, parce que le schéma de conception des actions rend les objectifs et les instruments déterminants quant au dessin des actions à entreprendre, au détriment de l'analyse des problèmes réels.

La plupart des 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.

b) Agir sur les méthodes de conception

Bien entendu, une analyse fine et partagée des problèmes aboutissant au choix de solutions spécifiques est une démarche exigeante. Elle demande un rééquilibrage du temps et des efforts investis en faveur de la conception et donc au détriment de "l'action" proprement dite. Mais plus profondément, elle nécessite sans doute une transformation de la chaîne de conception des actions d'aide.

En premier lieu, l'adaptation des réponses de l'aide aux problèmes spécifiques repose sur une diversification et un renouvellement des instruments à disposition. On ne peut évidemment 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?

Les nouvelles approches instrumentales en gestation, approches processus évoquées plus haut, vont tout à fait dans le bon sens. On peut constater par exemple que le schéma de conception

⁴⁹ On pense à ce sujet à l'histoire cruelle rapportée par Jeffrey Sachs pour dépeindre l'apui 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.

attaché à la démarche des "initiatives ascendantes" est exactement l'opposé de celui présenté ci-dessus.

Problèmes —> Solutions —> Instrument —> Objectifs

En second lieu, c'est également sur les règles de fonctionnement du système d'aide qu'il faut agir afin de transformer la logique institutionnelle de la conception des actions. Ainsi, la conception des actions pâtit sans doute, dans beaucoup de cas, d'un excès de leadership du haut vers le bas, pour reprendre l'expression de Lele et Jain. Une première voie envisageable pour privilégier l'analyse des réalités locales serait de décentraliser davantage la chaîne de conception des actions. Rochette plaide dans ce sens.

"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".⁵⁰

Une seconde voie serait de développer davantage des mécanismes systématiques d'observation des situations locales inclus dans les cycles de conception. Fass propose par exemple l'initiative originale de développer les enquêtes d'opinion au Sahel comme une part du cycle de conception de l'aide.⁵¹

Mais la première nécessité, qui entraînera le reste, est de changer de regard sur l'aide : considérer que ses méthodes doivent s'adapter aux problèmes réels qu'elle est censée surmonter et non l'inverse.

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

L'aide au Sahel est de l'avis général conduite par les donateurs, c'est-à-dire conduite par l'offre d'aide. L'habitude fait perdre de vue à quel point cette situation est d'apparence absurde.

⁵⁰ M. Rochette. Coopération 1964-1994 avec le Sahel : optimismes et désillusions. Coopération 21. Page 26.

⁵¹ Fass propose dans ce sens une initiative originale. "A constructive alternative, which does not require extraordinary effort, is to insist that design of every project, program, or study, including the definition of its purposes, begin with ordinary people rather than with government or donor preconceptions. A "macro" way to do this is to support independent national opinion surveys that periodically collect, synthesise and, via all available media, diffuse information about the concerns of people in different areas, in different social groups, and at different times. Survey such as these are crucially important in shaping policy in donor nations and are becoming so in the emerging markets of eastern Europe. certainly, the opinion of ordinary people are much more relevant to the future of the Sahel, to shaping its ambitions, than passive statistics about population, economy, and the like." S. Fass. Of dreams, ambitions and realities : aid in the 21st century. Coopération 21.

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. D'une part, les donateurs sont confrontés à une demande d'aide potentielle qu'ils ne jugent pas légitime ou utile. D'autre part, ils ne reçoivent qu'un faible écho de la totalité de la demande d'aide potentielle (ou supposée). De ce fait, une 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 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.

2.3.1. L'aide sans contrepartie : le retournement de l'offre et de la demande

a) Un service à prix négatif

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 au Sahel, souvent de manière imaginative, jusqu'à devenir largement fictive :

- Jusque dans les années 1980, des mécanismes prévoyaient, par exemple, le financement par les pays bénéficiaires d'une partie du coût de l'assistance technique française. Ces mécanismes, qui ont d'ailleurs peu joué pour les pays sahéliens, ont été sévèrement critiqués. Par la suite la contrepartie n'a cessé de se réduire et/ou de devenir de plus en plus fictive : logement des assistants techniques, contribution au matériel des projets (les bureaux de l'administration), contribution au personnel du projet (les cadres de l'administration).
- L'exemple des coûts récurrents est illustratif de la pratique qui s'est installée. Plutôt que de demander au bénéficiaire de participer au financement des projets à hauteur des coûts récurrents, il a été progressivement convenu que les projets finançaient toute la phase de mise en oeuvre, et que le bénéficiaire avait comme contrepartie la charge des futurs coûts récurrents. Personne n'est dupe d'un tel arrangement qui permet seulement de sauver la face d'une aide conduite par l'offre.
- Les fonds de contrepartie mis en place par les bailleurs de fonds relèvent de la même ambiguïté. Ils n'ont de contrepartie que le nom, et sont financés entièrement pas les donateurs.

Parallèlement, les avantages fournis par les projets au financement courant de l'administration ne font qu'augmenter : primes, matériels, déplacements, etc... **La contrepartie aux projets d'appui à l'administration est devenue de fait négative. Comment s'étonner alors qu'il soit fait un usage désinvolte et excessif d'un service dont le prix est négatif ?**

Cette situation vaut surtout pour les projets d'appui à l'administration. Pour l'appui au secteur privé le principe de la contrepartie demeure. Mais, dans le domaine de l'appui aux populations, en particulier par le canal des ONG, les évolutions sont tout aussi préoccupantes. Là aussi, l'exigence de contrepartie devient de plus en plus formelle. La situation de demandeur des donateurs, la satisfaction de trouver de nouveaux partenaires prometteurs au sein de la société civile, la concurrence que se livrent les différentes structures d'appui, le besoin de motiver des bénéficiaires trop passifs aux "bienfaits" qui leur sont apportés rend permanente la tentation de franchir la ligne et de se substituer à la contribution du bénéficiaire. 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.

La disparition de la contrepartie pour l'aide projet est le signe du retournement du "marché de l'aide". Du fait de la forte pression à la dépense à laquelle ils se soumettent, dans bien des cas que les donateurs ne sont plus offreurs d'appui, mais demandeurs de structure d'accueil et d'engagement de cadres sahéliens pour appuyer leurs initiatives. C'est le cas auprès de certaines institutions stratégiques, de l'administration mais aussi de la société civile. Berg remarque cette inversion des rôles.

"Dans la plupart des cas, les idées germent dans les missions résidentes ou dans les capitales des donateurs, pour être ensuite vendues aux gouvernements bénéficiaires."⁵²

On voit alors se développer des cas d'excès d'aide qui se manifestent par un certain nombre de symptômes bien connus : surenchère sur les financements, multiplication des initiatives dans la même institution, surcharge des programmes de travail de certains individus. On est là au coeur d'un des dysfonctionnements de l'aide.

b) La demande réelle perdue de vue

Mais l'absence de contrepartie n'a pas que l'effet de générer des cas d'excès d'aide, elle contribue également à perdre de vue la demande réelle des bénéficiaires.

- 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 sahélienne - 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. Morin et Tremblay remarquent à propos des projets d'aménagement de terroir

"L'ampleur budgétaire de ces projets a constitué une contrainte face aux faibles capacités d'absorption du milieu. Cela a amené dans certains cas, les projets à se doter d'importantes structures fonctionnant en parallèle aux services techniques en place."⁵³

Des appuis trop massifs ou trop irréguliers 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 et le rythme d'intervention qui permettra la durabilité.

- Plus généralement, la contrepartie est également, à l'image d'un prix, le seul signal d'identification de la demande réelle, du niveau d'engagement que l'on est prêt à fournir.

⁵² E. Berg. Op. cit. page 142.

De ce fait, c'est aussi, le meilleur guide pour limiter à un niveau raisonnable le nombre excessif des actions de l'aide, et sans doute pour parvenir au niveau du terrain à une coordination effective des aides. Damiba illustre ce point en ce qui concerne l'assistance technique.

"On est conduit à une situation de contrepartie négative où c'est le fournisseur de l'assistance technique qui fournit aussi la contrepartie ! Dans un tel contexte, la demande par le bénéficiaire ne peut plus être ni identifiée, ni validée, ni hiérarchisée. Les donateurs deviennent, en quelque sorte, des demandeurs qui offrent des primes pour envoyer des coopérants dans des pays africains !"⁵⁴

- L'absence de contrepartie transforme également les institutions appuyées par l'aide en instruments de l'aide, et les rend ainsi extérieures aux enjeux sahéliens. Il en est ainsi des projets-institutions, mais aussi de nombreuses institutions sahéliennes, 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 une forme d'évaluation permanente du bien-fondé d'une action, qui d'une certaine façon remplace et/ou complète les évaluations des agences. Quelle mesure de l'intérêt de la poursuite d'un projet pour le bénéficiaire est supérieure à celle donnée par sa volonté de poursuivre ou de suspendre sa contribution à ce projet ?

En effet, la contrepartie ne doit pas être vue seulement dans l'optique de la couverture des coûts récurrents nécessaires à la durabilité des actions, elle est également le signe tangible de la demande et de l'engagement des bénéficiaires

c) Conclusion : retrouver le sens de la contrepartie

L'absence de contrepartie est une caractéristique de l'aide conduite par l'offre. Le marché d'un service gratuit ou à prix négatif ne peut être régulé que par l'offre, la demande apparente tendant à être illimitée. On ne pourra rompre avec ce type de fonctionnement qu'en retrouvent le sens de la contrepartie.

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

⁵³ L. Morin et L. Tremblay. Op. cit. page 6.

⁵⁴ P. C. Damiba. Op. cit. page 19.

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 donné de bénéficiaires.

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 financer la totalité de la construction d'une route. On peut même prôner un soutien 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.

2.3.2. Les intermédiaires de l'aide sont-ils au service de l'aide ?

a) Une assistance technique excentrée

Les analyses et évaluations font ressortir que le transfert de savoir faire apparaît comme un des domaines où l'aide a eu le plus de difficultés au Sahel. Une des hypothèses émises est que ce transfert a manqué de médiateurs, qui puissent, à partir de la connaissance intime des problèmes des bénéficiaires et des opportunités offertes par les donateurs, servir de catalyseurs aux opérations d'aide.

La distance est importante entre les administrateurs de l'aide et les bénéficiaires, non seulement d'un point de vue culturel et institutionnel, mais aussi parce qu'être à un bout ou à l'autre de l'acte d'aide confère des vues totalement différentes. Il en a résulté une compréhension souvent difficile, et un dialogue tendu. Ce diagnostic n'est pas nouveau et les donateurs ont toujours cherché de tels médiateurs. L'importance de l'assistance technique ne peut pas s'expliquer autrement. Les assistants techniques ont toujours eu une mission avant tout technique, comme leur nom l'indique, mais ils ont également toujours servi d'intermédiaire des donateurs avec les bénéficiaires pour estimer la demande ou les besoins, concevoir de nouvelles actions, dialoguer avec les autorités ou simplement permettre aux agences de mieux comprendre les problèmes posés.

Le bilan de l'assistance technique en matière de transfert de savoir faire est très critiqué. Peut être justement par ce que leur 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 celle de formateur ou de facilitateur), et les séjours de courte durée. Un rapport récent sur l'assistance technique française met en première de ses recommandations,

en vue d'une amélioration de l'efficacité du dispositif, le développement d'une coopération par objectifs (techniques).⁵⁵ La fonction de médiateur n'apparaît pas clairement, et ce faisant le risque de voir les assistants techniques réaliser par eux mêmes les objectifs qu'on leur fixe est élevé.

Il a résulté de cette orientation une assistance technique 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.

A côté de cela, on dispose, dans et hors du Sahel, d'un certain nombre d'expériences réussies de transferts de savoir faire sur une large échelle. Damiba cite à ce sujet l'exemple des communautés multiraciales d'Afrique Australe.

"Dans de nombreux pays de l'Afrique Australe à peuplement différencié, il existe une "coopération technique", définitivement et structurellement immergée tant dans les administrations publiques que dans les compagnies privées, tant dans les brousses qu'en ville. Cette formule, en quelque sorte de "coopérants résidents" (settled), permet d'assurer une permanence de création, de transfert et de renforcement des capacités techniques et professionnelles."⁵⁶

D'autres exemples foisonnent au Sahel, de coopération technique immergée et de médiation efficace avec la coopération des congrégations missionnaires et de certaines ONG. Les analyses sont unanimes pour voir dans une proximité plus importante avec les bénéficiaires, le principal avantage de l'aide réalisée par les ONG. Une coopération immergée n'est pas pour autant automatique dans l'action des ONG. Les séjours sont souvent trop courts pour y parvenir. C'est souvent le cas du volontariat auquel le manque d'expérience et la brièveté de l'intervention confère parfois une efficacité limitée en matière de transfert de savoir-faire. Ce point ressort notamment d'une évaluation récente du partenariat français.

"Alors que les volontaires se retrouvent majoritairement pour se déclarer différents des coopérants/experts internationaux et revendiquer une identité propre, leurs partenaires ou homologues nationaux font rarement cette distinction et les considèrent avant tout comme des experts du Nord... Les attentes des partenaires vis-à-vis des volontaires expatriés sont le plus souvent de l'ordre de la durée de séjour (la plupart souhaitent des durées plus longues, de l'ordre de trois à quatre ans) et de la gestion du temps : le rythme du volontaire n'est pas le rythme du partenaire, le premier étant jugé trop rapide et trop orienté vers la fin de contrat."⁵⁷

⁵⁵ L'assistance technique française. Ministère de la Coopération. La documentation française. Page 25.

⁵⁶ P. C. Damiba. Op cit. page 25.

⁵⁷ Le volontariat français dans les pays en développement. Evaluation 1988-1994. Ministère de la Coopération. 1995. Page 80. Le rapport poursuit par "*Ces observations viennent surtout des partenaires des secteurs du développement rural ou urbain; elles sont moins nettes dans les secteurs de la santé, de l'enseignement et de la formation, pour lesquelles au contraire les partenaires demandent plutôt des interventions limitées dans le temps (sessions pédagogiques), mais si possible répétitives sur plusieurs années*" montrant ainsi que selon les objectifs les besoins diffèrent sensiblement.

Ce dernier point est fondamental. La gestion du temps, source de conflit permanente, est au coeur de la distance entre donateur et bénéficiaire. 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 peuvent ralentir leur horloge interne. Ils sont issus de leur propre société et doivent évoluer avec elle : produire des connaissances, séduire leurs opinions publiques, montrer des résultats, épouser les idées de leur société. En revanche, il faut compter sans doute sur l'intermédiation pour absorber une partie de ce décalage, ou pour au moins le gérer. Or fréquemment, l'intermédiation a peut être le rôle contraire d'amplifier le décalage. Les courts séjours, l'absence de statut, la dépendance vis-à-vis du financement met en avant le besoin de visibilité immédiate de l'intermédiaire lui-même. C'est souvent le cas de l'assistance technique.

Ce problème d'intermédiation ne se limite aux objectifs classiques de construction institutionnelle. Il se rencontre dans des termes voisins pour les objectifs d'appui, et même de crédit, aux micros et petites entreprises. L'activité foisonnante des micro-entreprises et les disponibilités financières importantes des projets et du système bancaire parviennent très peu à se rencontrer. D'importants efforts sont faits quant à la réflexion sur les instruments, en particulier le micro-crédit. Mais, le besoin d'intermédiation et de proximité se fait également sentir. Le besoin subsiste d'interlocuteurs capables de dialoguer et de faire se rencontrer les contraintes des deux parties, en prenant peut être à sa charge une partie du risque et donc des profits.

b) Les stratégies autonomes de l'intermédiation

Un des rôles fondamentaux de l'intermédiation de l'aide, outre l'exécution des actions, est d'appuyer l'expression et le relais de la demande des bénéficiaires auprès des donateurs. **Or, il est manifeste que les intermédiaires de l'aide développent des stratégies autonomes de préservation du risque ou de croissance institutionnelle. Ces stratégies, qui poussent à entreprendre ou à poursuivre des actions sans que les aspirations des bénéficiaires soient solidement établies, brouillent considérablement l'identification de la demande de développement par les donateurs.**

Les stratégies autonomes de l'intermédiation sont loin d'être le seul fait de l'assistance technique ou des consultants, Hivon note que cela concerne également de nombreuses institutions, du fait de la diversification croissante de la "communauté de l'aide".

"La multiplication des intervenants, du côté de l'offre de l'aide, porteurs de mandats, de missions, mais aussi d'intérêts corporatifs divers a grandement contribué à rendre

plus complexe l'harmonisation de l'offre et de la demande au chapitre de l'aide. On assiste en effet à une prolifération des guichets... En réaction à cette diversification de l'offre, la demande d'aide s'est aussi adaptée par la création de réseaux d'interlocuteurs qui cherchent plus ou moins directement à mobiliser des ressources en appui aux activités qui découlent de la mission de chacune des organisations. Cette situation a donné naissance à toutes sortes de structures de second et troisième degré, de mécanismes de liaison et de concertation pour procéder à cet appariement entre les besoins et les ressources."⁵⁸

Les stratégies de réseaux institutionnels concernent tout aussi bien les ONG, ainsi que l'analyse Denève et al.

"Il arrive qu'une ONG du Nord, ayant constaté que son type d'ONG fait défaut dans un pays, en appuie lourdement la création."⁵⁹

Il ne faut pas en conclure que l'intermédiation de l'aide est nocive, inutile, ou simplement trop nombreuse. Le système d'aide a un besoin considérable d'intermédiation pour fonctionner efficacement. Il est souhaitable que cette fonction soit soumise à concurrence, et donc concerne des structures variées et suffisamment nombreuses.

Mais les stratégies autonomes de l'intermédiation contribuent en partie aux dysfonctionnements de l'aide. De même que cela était développé pour l'assistance technique, l'intermédiation dans son ensemble se situe souvent trop près des préoccupations des donateurs, et de ce fait ne peut occuper la position médiane souhaitable pour être un relais de la demande et un vecteur de transfert. Morin et Tremblay font cette analyse pour les agences d'exécution des projets de développement rural.

"Les agences d'exécution ont trop consacré d'énergie à la satisfaction des exigences administratives et contractuelles du bailleur de fonds au détriment de la responsabilisation des acteurs locaux."⁶⁰

Les donateurs et les intermédiaires ont mutuellement contribué à définir un ensemble de contacts, de procédures et de connaissances qui sont devenus indispensables au fonctionnement de l'aide, excluant de ce fait bon nombre d'intervenants potentiels. Lecomte parvient à une telle constatation.

"Les agences développent en permanence des panoplies de règlements, normes et critères qui font rentrer leurs interventions dans des cadres préétablis. Pour surmonter les contraintes ainsi édictées, elles font confiance aux divers agents (administrateurs d'aide, consultants, etc.) qu'elles emploient et qui seuls connaissent

⁵⁸ F. Hivon. Performance de l'aide. Coopération 21. pages 2-3.

⁵⁹ R. denève, G. Hesseling, M. Moolhuijzen. Op. cit. page 7.

⁶⁰ L. Morin et L. Tremblay. Op. cit. page 6.

les secrets et les codes des procédures. Ce faisant, elles limitent la capacité d'examen et de gestion des administrations centrales des pays récepteurs."⁶¹

L'accès à ces "secrets" de la gestion de l'aide entrave la participation des institutions bénéficiaires à cette gestion, mais aussi l'accès à l'intermédiation de structures sahéniennes, comme le remarquent Denève et al.

"L'appel de plus en plus pressant des ONG du Nord de "professionnaliser" leurs interlocuteurs, et surtout de le faire dans un délai relativement court, met en cause le caractère endogène des organisations locales."⁶²

Finalement, le système complexe d'intermédiation contribue à faire remonter une demande conforme aux attentes des donateurs, mais qui souvent peut-être éloignée des préoccupations réelles des bénéficiaires. Une nouvelle fois, par des voies parfois complexes, l'offre d'aide façonne et détermine la demande.

c) Conclusion : plus de proximité, plus d'indépendance, plus de durée

On peut reprocher à l'intermédiation son action et le brouillage de la demande réelle qui en résulte. Mais ce serait se tromper de cible. Les intermédiaires, comme les autres acteurs de l'aide, ne font que s'inscrire en toute logique dans les règles de fonctionnement de l'aide. Ce sont sur ces dernières qu'il faut agir pour transformer cette intermédiation.

Trois principes en particulier semblent se dégager de l'analyse précédente :

- **plus de proximité.** Pour être les relais de la demande sahénienne, les intermédiaires de l'aide, et en premier lieu l'assistance technique, doivent être proches de leur milieu d'intervention. La connaissance du milieu, l'attachement à son métier, doivent être des critères aussi, sinon plus, importants que les qualités techniques. Damiba parle de "coopérants aux pieds nus"⁶³ capables de comprendre et de relayer la demande réelle des sahéniens. Les ONG fournissent des exemples de ce type de coopération. Plus de proximité signifie également plus de simplicité dans les procédures afin que les bénéficiaires puissent être davantage impliqués dans la gestion de l'aide.

On peut penser que ce manque de proximité est de nature à évoluer positivement. De plus en plus de sahéniens font aujourd'hui partie des équipes d'assistance technique, lorsque cela est statutairement possible. Certaines agences recrutent du personnel d'encadrement

⁶¹ B. Lecomte. Op. cit. page 57-58.

⁶² R. denève, G. Hesselting, M. Moolhuijzen. Op. cit. page 21.

⁶³ P.C. Damiba. Op. cit. Page 25.

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.

- **plus d'indépendance.** Si l'intermédiation développe des stratégies autonomes, c'est la plupart du temps que son maintien en exercice en dépend. Elle est très souvent dans une situation de précarité, non financière mais statutaire et contractuelle. L'intermédiation ne pourra relayer efficacement la demande des sahéliens que si elle est en partie dégagée de l'obligation trop pesante et trop fréquente de se faire valoir et de faire valoir son action auprès du donateur qui l'emploie. Tant que les intermédiaires n'acquièrent pas davantage d'indépendance vis-à-vis des donateurs, ils ne feront que lui fournir la demande qu'il attend. Le système d'aide doit davantage responsabiliser l'intermédiation, comme l'argumente Rochette.

"Les experts et assistants techniques de terrain et leurs collègues sahéliens se plaignent partout de n'être pas assez écoutés et entendus et d'être ravalés au rang d'exécutants qui seront montrés du doigt et remerciés si l'évaluation finale est mauvaise. Ils ont raison et les coopérations gaspillent des ressources humaines précieuses dont elles ont payé l'apprentissage et l'expérience."⁶⁴

- **plus de durée.** La durée est évidemment un élément de proximité et d'indépendance. Mais, son importance dans le transfert de connaissance va au-delà de ces aspects, comme le mettent en avant Lele et Jain à partir de l'exemple de l'assistance aux sociétés cotonnières d'Afrique de l'Ouest.

"The experience of the former colonial donors illustrates that donor efforts cannot succeed unless they help build up a long term presence as well as expertise in particular areas that can only be supplied by personnel based in Africa who are knowledgeable about local circumstances. As the example of cotton development by the Compagnie Française des Fibres textiles (CFDT) shows, high quality technical

⁶⁴ M. Rochette. op. cit. page 26.

assistance that leads to substantial positive externalities over time may be desirable even if it entails relatively high costs."⁶⁵

2.4. Mise en oeuvre et évaluation : 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 extrants⁶⁶, témoignage de leur engagement. Progressivement, l'évidence s'impose pourtant que, d'une part, la production d'extrants précis et délimités, souvent non durables, est loin d'entraîner systématiquement la réalisation des objectifs ultimes et que, d'autre part, 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 extrants, qui se trouvent mis en question.

2.4.1. Mise en oeuvre : le dilemme entre contrôle des donateurs et ownership des bénéficiaires

a) Les circuits courts de l'aide

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 meilleur 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 extrants.

⁶⁵ U. Lele et R. Jain. Op. cit. page 601.

⁶⁶ Et parfois même à la visibilité des intrants également si l'on en juge au nombre de véhicules parcourant les routes sahéniennes en arborant les logos des différents projets ou donateurs.

Le premier des circuits-courts de l'aide est bien entendu le projet, muni de son 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 son autonomie. Van de Walle et Johnston remarquent ainsi le contrôle que le projet-institution confère aux donateurs.

"The practice of relying on enclave project structures is clearly motivated by the ambition to fully control the environment in which funded activities take place."⁶⁷

Le projet-institution est la structure la plus indépendante qu'utilise l'aide. Dans d'autres cas, l'aide est obligée de transiter par des structures locales. Mais là encore, toutes les mesures sont prises pour que ce transit soit si contraint 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. Les actions du partenaire sont rigoureusement programmées dans leur moindre détail afin de garder le contrôle des opérations. L'aide programme, bien qu'en principe fongible, s'inscrit ainsi dans un circuit-court basé non plus sur l'autonomie, mais sur la prédictabilité minutieuse des agissements du partenaire.

De multiples autres systèmes, plus ou moins complexes peuvent exister. Les formes varient, le principe reste à l'identique.

- 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. On ne peut s'empêcher de voir, selon un principe voisin, certaines institutions régionales, entièrement dépendantes des financements extérieurs, comme des instruments permettant aux donateurs d'agir dans les pays tout en gardant un étroit contrôle sur leurs actions.
- 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.

⁶⁷ Van de Walle et Johnston. Op. cit. page 21.

La mise en place de circuits-courts ne se limite pas à ces exemples de circuits financiers étanches. Elle existe également au niveau des relations humaines ou des circuits d'information, de manière bien entendu moins rigide. L'assistance technique a souvent joué le rôle de point d'entrée de ces circuits dans l'administration par exemple. Aussi, les pays bénéficiaires s'étonnent ou s'indignent parfois de voir des donateurs mieux pourvus en information sur leurs économies qu'ils ne le sont eux même. De même, lors de la négociation et de la mise en oeuvre de programmes délicats, les donateurs rechercheront également des appuis à l'intérieur des structures nationales, qui leur permettront de conserver le contrôle des opérations. Van de Walle et Johnston le remarquent à propos du Ghana voisin des pays sahéliens.

"In Ghana donors consistently bypassed mid-level management during project design and implementation, dealing only with a handful of senior officials, even though many of those mid-level officials had been trained up to Masters level with donor support."⁶⁸

Diallo aboutit à une constatation voisine à partir de l'observation des pays sahéliens.⁶⁹

"Les équipes en relation avec les institutions de Bretton-Woods voient leur pouvoir se renforcer. Car ce sont-elles qui apportent, pense-t-on, les financements indispensables au fonctionnement de l'Etat et de l'économie. En retour, comprenant très bien cela, elles n'hésitent pas à s'appuyer sur ces institutions pour affermir leur pouvoir. En fait, elles deviennent des porte-parole des institutions."⁷⁰

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 concourt ainsi à handicaper la cohésion et la capacité institutionnelle du Sahel.

b) Gérer le risque dans un univers incertain

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.

⁶⁸ Van de Walle et Johnston. Op. cit. page 21.

⁶⁹ K. Havnevik et B. Van Arkadie font une observation identique. "Donors had often acted as if development could be initiated and managed from outside, possibly in alliance with one powerful minister or with a small segment of the buraeucratic elite.". *Domination or Dialogue ? Experiences and Prospects for African Development Cooperation*. Nordiska Africainstitutet. 1996. Page 21.

⁷⁰ M. L. Diallo. Op. cit. page 17.

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 sahéliennes 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 également 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 sahéliens, ayant de ce fait un effet pervers sur la construction des capacités sahéliennes. 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 sahéliennes.

2.4.2. Des évaluations qui contribuent peu à l'amélioration de l'efficacité de l'aide

a) Les évaluations sont-elles utiles au processus d'apprentissage?

Le constat de la difficulté de la réforme de l'aide était rappelé au début de ce chapitre. Plusieurs des dysfonctionnements analysés sont bien connus et figurent de longue date dans de nombreuses évaluations. **Les analystes se rejoignent une nouvelle fois pour remarquer la faiblesse apparente du processus d'apprentissage et le peu d'utilisation qui est faite des évaluations.**

Une première difficulté pour l'exploitation des évaluations tient dans leur nombre. Plus d'un millier d'évaluations, concernant des actions réalisées dans des pays sahéliens, ont été réalisées depuis vingt ans. A elles seules, certaines agences en ont réalisé plus d'une centaine. Certaines de ces études sont des documents très volumineux. Il y a, là une masse d'informations parcellaires, dont il est extrêmement contraignant d'extraire des leçons synthétiques.

Une seconde difficulté réside dans l'absence de communication entre donateurs. Les évaluations sont rarement rendues publiques. Chaque donateur ne peut profiter que ses propres analyses, et personne ne bénéficie ainsi de l'ensemble de l'expérience acquise. Morin et Tremblay voit là une nécessité à l'accroissement de l'efficacité de l'aide.

"Une meilleure gestion et diffusion des connaissances accumulées au fil des expériences supposent l'amélioration des systèmes d'information actuels, à travers notamment une exploitation plus adéquate des mémoires corporatives et une volonté d'échanges des résultats de l'aide entre les pays du Nord."⁷¹

Une troisième difficulté, liée à la précédente, provient de l'absence de débat élargi sur les évaluations, et plus généralement les résultats de l'aide. Les évaluations sont le plus souvent traitées comme des documents confidentiels, et ne sont généralement même pas communiquées aux bénéficiaires concernés. Les évaluations ne suscitent aucun débat élargi, en particulier dans les pays bénéficiaires. Les réformes difficiles, qui peuvent découler de leur diagnostic, ne peuvent être soutenues que par un processus interne aux administrations donatrices. Un certain nombre de recommandations ne parviennent pas ainsi à s'imposer. Cela limite évidemment le poids des évaluations, et du processus d'apprentissage, dans les évolutions des donateurs.

Enfin, une quatrième difficulté émane de la pertinence limitée d'apprécier les impacts de l'aide à la fin d'une action ponctuelle. Le problème de la durabilité des apports ne peut être instruit que partiellement lors d'une évaluation de fin de cycle de projet. La mesure de l'adéquation entre réalisations et objectifs de départ se heurte fréquemment aux multiples impondérables qui ont fait dévier le contenu de l'action du cours initialement prévu. De plus, l'importance des impacts diffus et indirects de l'aide donne aux résultats des évaluations d'actions très ponctuelles une portée limitée.⁷²

Il n'est donc pas étonnant de constater *a posteriori* que le processus d'apprentissage n'ait pas fonctionné de manière satisfaisante.

b) Vers un risque minimal

Outre les difficultés à remplir leur rôle dans le processus d'apprentissage, il est probable que les évaluations contribuent à orienter le système d'aide vers une prise de risque minimale.

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

⁷¹ L. Morin et L. Tremblay. Op. cit. page 13.

⁷² Voir L. Bossard, D. Naudet. L'empreinte de l'aide au Sahel. Op. cit.

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 Hivon⁷³), 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 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.

Guilmette cite à ce propos, le dilemme du prisonnier.⁷⁴ Ce paradoxe mathématique fait reposer la peine qu'encourent deux prisonniers sur leur attitude conjointe mais indépendante de décider ou non d'avouer leur méfait. Chacun supputant la décision de l'autre est conduit à la solution optimale d'avouer. Et pourtant, cette décision conduit à la conséquence collectivement irrationnelle de les envoyer tous deux en prison. Une évaluation individuelle des décisions prises ne pourrait qu'approuver le choix qu'ils ont fait. **De même, l'imputabilité individuelle de la conduite des actions d'aide conduit sans doute à approuver le choix de conduire les actions plutôt que de chercher à accompagner les initiatives. Les évaluations individuelles entravent une gestion du risque efficace pour intervenir dans l'univers incertain des pays sahéliens.**

c) Conclusion : Un instrument privilégié pour faire évoluer l'aide

Ces leçons plaident pour distinguer nettement les deux fonctions que tentent de remplir les évaluations actuelles : constituer une phase du cycle des projets et participer au processus d'apprentissage. Guilmette propose même de les rendre étanche l'une à l'autre.

⁷³ F. Hivon. Performance de l'aide. Document de travail Coopération 21. Page 10.

⁷⁴ J. H. Guilmette. Op. cit. Guilmette renvoie pour une description détaillée des conséquences de dilemmes type prisonnier sur le management à John Mac Millan. Game strategies and Manager. Oxford University Press. 1992.

"Years of adaptation on the part of managers as well as ample evidence that evaluation is still not trully part of the learning process suggests those two activities (evaluation and audit) must be kept absolutly air tight from each other, contrary to theory and logic."⁷⁵

En fin de cycle des actions (voire en cours de cycle), il est certainement nécessaire, pour les agences d'aide, de procéder à un examen critique de l'action entreprise, ne serait-ce que pour décider de sa poursuite, sa transformation ou son renouvellement.⁷⁶ Il s'agit d'une procédure qui doit être inscrite dans le fonctionnement administratif d'une action d'aide, et qui est légitimement interne à l'agence concernée. Mais, l'expérience montre que ce type de procédure est d'un maigre profit en matière de processus d'apprentissage.

Ce processus demande un tout autre type d'analyses : plus globales et moins nombreuses, moins objectives mais plus profondes, qui s'adressent en premier lieu à une imputabilité collective, y compris des bénéficiaires. Ces évaluations, par leur vision globale, permettraient d'appréhender les impacts diffus et à long terme de l'aide. Elles contribueraient à transformer la gestion du risque, en ne considérant pas séparément toutes les actions ponctuelles. **En rétablissant le droit à l'erreur, elles donneraient la possibilité du succès. Surtout, ces évaluations seraient destinées à alimenter un débat sur l'aide chez les donateurs et les bénéficiaires. Elles seraient donc par nature destinées à être diffusées, partagées et largement utilisées. Ce débat serait un élément moteur de la réforme de l'aide.**

Ce type d'évaluations existe déjà chez beaucoup de donateurs. Il prend la forme de revue générale de l'action sur un pays ou sur un secteur donné. Sa généralisation sur un espace géographique donné comme le Sahel, et l'impulsion d'un débat permanent basé sur ces analyses, constituerait un outil privilégié pour faire évoluer l'action de l'aide extérieure au Sahel.

3. Séparer les ambitions, diversifier les méthodes

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

⁷⁵ J. H. Guilmette. Op. cit. Page 10.

⁷⁶ Il faut également noter que l'obtention de contrepartie ou la réalisation d'auto-évaluations (voir lecomte) sont également des éléments pour juger de la poursuite d'une action, qui ont en outre l'avantage d'impliquer directement les bénéficiaires.

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 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, d'après l'expérience passée de l'aide au Sahel, on peut distinguer quatre catégories principales d'ambitions poursuivies : prévenir et gérer les crises, construire les capacités, réaliser des apports ponctuels, développer des stratégies et des innovations.**

On pourrait dans une optique plus large y adjoindre les ambitions de mener le dialogue politique ou de soutenir des projets économiques rentables. Mais, la première de ces ambitions dépasse le cadre de l'analyse de l'aide et la seconde a été peu développée au Sahel, et souvent de façon indissociable avec l'ambition de construction des capacités.

On se tiendra donc dans ce chapitre à décrire tour à tour les quatre catégories retenues, en reprenant les éléments de diagnostic et d'analyse établis précédemment. Des pistes pour l'adaptation des méthodes de l'aide à ces ambitions sont évoquées. Enfin, un tableau synthétique résume les spécificités de ces différentes ambitions.

3.1. Prévenir et gérer les crises

3.1.1. Ownership et prévention des crises : une cohabitation difficile

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 des crises financières auxquelles les pays sahéliens ne parvenaient pas à répondre.⁷⁷

Il est difficile, en raison de la nature de l'activité de prévention et de gestion des crises, d'évaluer le résultat des actions dans ce domaine. Mais l'analyse de l'empreinte de l'aide concluait à leur propos.

"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."⁷⁸

Cette autorité de l'action de l'aide en ce domaine n'est pas fortuite, elle tient à la nature de l'activité de prévention et de gestion des crises. Dans certains cas, ce sont les donateurs eux-mêmes qui ont diagnostiqué le risque de crise et ont pris la décision d'agir. Cela a été largement le cas, par exemple, dans le domaine environnemental. Dans d'autres cas, ce sont les pays bénéficiaires, victimes de crises, qui demandent le secours des donateurs. Ce peut être l'exemple des crises alimentaires. Mais, dans ces derniers cas, les pays demandeurs n'avaient pas à leur disposition les solutions qui leur permettraient de surmonter ces crises. Il ne s'agissait pas d'un simple manque de moyens financiers, mais également de changements en profondeur dans la gestion des domaines concernés. Dans tous les cas, il en a résulté une action fermement conduite par les donateurs.

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

⁷⁷ Voir à ce propos L. Bossard et D Naudet. Op. cit.

⁷⁸ L. Bossard, D. Naudet. Op. cit. page 17.

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.

La contradiction entre *ownership* et prévention et gestion des crises ne doit sans doute pas être vue comme une fatalité. On peut imaginer un pays conduisant une sortie de crise sous sa propre autorité avec l'appui des donateurs. Par exemple, l'ajustement structurel n'est pas par nature un programme de gestion de crise. Mais le cas sahélien est clair. L'ajustement structurel a bien géré autoritairement une crise à laquelle les pays concernés n'opposait pas de plan alternatif convaincant.

Enfin, il faut également avoir à l'esprit les impacts diffus de l'ajustement structurel rappelé dans l'analyse de l'empreinte de l'aide.⁷⁹ Même s'ils n'ont pas visiblement contribué à renforcer les institutions, les programmes d'ajustement ont sans doute participé à un profond changement de la perception des phénomènes économiques sahéliens. Ainsi, la construction des capacités reste peut-être une conséquence à long terme de l'action de prévention et gestion des crises, même si l'*ownership* à court terme y est faible.

3.1.2. Des programmes peu nombreux, coordonnés et durables

Un des problèmes actuels est que 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

⁷⁹ L. Bossard, D. Naudet. Op. cit. page 11.

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 ?

De plus des projets de moindre envergure agissent d'une façon comparable en se proposant de pallier à un manque. Par exemple, le manque d'informations sociales et économiques, diagnostiqué par les donateurs, conduit à de nombreuses actions dont l'objectif est la production de ces informations. Ce genre de projet, où l'on privilégie l'objectif à atteindre sur l'analyse de la demande du bénéficiaire et de ses potentialités financières et institutionnelles, s'organise de la même façon que les actions de prévention des crises. Il débouche sur le même genre de circuits courts, destinés à conserver le contrôle de l'action, afin d'être assuré de l'obtention du résultat final. En fait, une grande partie de l'aide fonctionne avec l'ambition consciente ou inconsciente de prévenir des crises et de pallier des manques, et de fait entre en contradiction avec l'ownership local.

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 équilibres financiers, aux ressources naturelles, à la santé, à l'éducation, à l'alimentation. Cela constitue une liste déjà longue, qui reste naturellement à examiner en profondeur. 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 exigences moins contraignantes et en particulier 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.

3.1.3. Construire les capacités

a) L'inadaptation de l'instrument projet

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 le comblement 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 en raison de 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.

Ces trois caractéristiques contribuent par nature à l'inefficacité du projet en matière de construction des capacités. En premier lieu, il a déjà été question de l'impact destructeur des institutions-projets sur la cohérence des structures locales. Les standards d'équipement différents, les compléments de revenus, les objectifs sur lesquels la structure englobante n'a que peu de prise, le pouvoir donné à des responsables parallèlement à leur hiérarchie, l'attraction déstabilisante des individus vers les projets, la durée limitée dans le temps surtout, etc..., tous ces éléments sont unanimement diagnostiqués pour être des contraintes sérieuses au développement de la capacité globale des institutions.

En second lieu, l'expérience montre que vouloir transférer un savoir, modifier un comportement, appuyer une initiative de personnes identifiées dans un temps et lieu donné n'a pas bien fonctionné. Une définition trop étroite du bénéficiaire et de son comportement amène souvent à l'échec. L'exemple de la plupart des projets d'appui à des services administratifs est là pour en témoigner. Le summum de cette précision dans la définition du bénéficiaire est atteint dans la mise en place du couple expert/homologue dont la stérilité a déjà été soulignée. Beaucoup d'actions de l'aide ont eu l'essentiel de leur impact en dehors des bénéficiaires, du lieu et du temps qui leur étaient fixés au départ.⁸⁰ L'initiative et l'engagement d'un individu, d'un village ou d'un service ne peuvent se mesurer que lors de la réalisation de l'action et non lors de sa conception. Une plus grande efficacité demande une définition beaucoup plus souple et modulable des bénéficiaires.

Enfin, en troisième lieu, il a été largement souligné que la planification à partir des objectifs prive de la souplesse nécessaire à l'ambition de construction des capacités et place tout au long du projet l'accompagnement du partenaire comme un objectif second subordonné à la réalisation des objectifs.

Plus généralement, le projet inscrit l'aide dans des limites artificielles de temps et d'objectifs et déstabilise autant qu'il n'appuie les processus longs et continus d'apprentissage et d'acquisition de compétences.

Les projets d'appui aux capacités sahéliennes sont de fait souvent parvenus à combler les lacunes identifiées, 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. *"On ne renforce pas les capacités par des projets"*⁸¹ reconnaît un document récent de la Banque Mondiale. C'est là une des sources des incohérences de l'aide.

3.1.4. Une nécessaire mutation 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 appellent une modification du rôle de l'aide. Il ne s'agit plus de réaliser des objectifs mais d'accompagner des processus. Les donateurs ne doivent pourtant pas passer d'une attitude très interventionniste à un comportement exagérément passif. Il ne s'agit pas d'attendre une demande de développement conforme issue des bénéficiaires, mais bien d'appuyer son expression. Les succès rencontrés dans le domaine de la construction des

⁸⁰ L. Bossard, D. Naudet. Op. cit. page 10-12.

⁸¹ Un partenariat pour le renforcement des capacités en Afrique. Bureau du Vice-Président. Région Afrique. Banque Mondiale. 1996. Page 12.

capacités⁸² montrent que les donateurs ne doivent surtout pas se priver de leur pouvoir d'initiative, ils doivent seulement s'abstenir de jouer tous les rôles.

Il faut également passer de l'optique d'une transmission de savoir à celle d'une mise à disposition. Il n'est généralement pas possible *a priori* de décider le contenu exact des connaissances qui vont être utiles à un processus de construction des capacités. De larges gammes de connaissances doivent donc être mises à disposition de nombreux bénéficiaires, plutôt que des connaissances précises inculquées à des bénéficiaires précisément identifiés. Seule une telle mise à disposition pourra multiplier les rencontres spontanées entre besoin et offre de connaissance, et de ce fait générer la compétence, qui "*n'est pas seulement un savoir mais un savoir mis en situation.*"⁸³ De manière imagée, il s'agit d'ouvrir des bibliothèques plutôt que d'offrir des livres. Un livre volontairement emprunté est plus sûrement lu et plus sûrement utile qu'un livre que l'on reçoit, et qui a été choisi par autrui.

Il était souligné qu'un certain nombre d'expériences vont d'ores et déjà dans ces directions. Un projet d'avenir serait de les généraliser afin d'une part de remplacer progressivement les projets actuels, et leurs effets indésirables, et d'autre part de fournir une réponse en rapport avec l'ampleur de l'enjeu de la construction des capacités sahéniennes (en se fixant naturellement des priorités géographiques ou sectorielles).

La plupart des expériences et des progrès réalisés par l'aide dans ce domaine l'ont été au cours des expériences récentes d'appui à la société civile. Les méthodes des actions de renforcement des capacités des administrations n'ont que très peu évoluées. Un vaste chantier d'avenir serait de transformer ces méthodes, notamment à partir de l'expérience acquise dans les tentatives prometteuses de partenariat avec la société civile.

Ces évolutions instrumentales seront sans doute difficiles à inscrire dans les contraintes administratives des donateurs. Chauvie et al, analysant la coopération suisse, voient là une source de tension entre logiques administratives, notamment à propos du financement au goutte à goutte.

"La section Afrique Occidentale s'est trouvé face au dilemme de soutenir des projets plutôt importants qui rationalisent sa propre administration et le souhait de soutenir des plus petits projets qui lui paraissaient mieux répondre à ses choix stratégiques."⁸⁴

⁸² L. Bossard, D. Naudet. Op. cit. page 15-16.

⁸³ P. Veltz. Des territoires pour apprendre et innover. Monde en cours. 1994. Page 83.

⁸⁴ P. Chauvie, B. Guyon-Benoite, F. Margot, P. Sauvain. Analyse critique des approches, méthodes et instruments de l'aide dans la perspective d'une meilleure prise en compte des dynamiques des sociétés sahéniennes et d'un accompagnement des initiatives des acteurs de la région. SEREC. Coopération Suisse. Coopération 21. Page 17.

De même, les approches souples destinées à appuyer les capacités des bénéficiaires se prêtent très mal par nature aux évaluations traditionnelles.

De fait, la conception et la généralisation d'instruments spécifiquement adaptées à la construction des capacités sahéniennes représente une véritable mutation de l'aide. Mais peut-on douter que l'enjeu en vaille la peine ?

3.2. 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 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.**

La réalisation d'apports ponctuels -demandant des interventions limitées dans le temps, guidées par des objectifs précis et d'un niveau financier souvent élevé- et la construction des capacités sont des ambitions largement contradictoires, du fait des caractéristiques opposées des instruments adaptés. 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 sahéniennes, sous forme de projets. Plus souvent encore, on a voulu associer dans la même opération l'ambition de construction des capacités avec des programmes de réalisation d'apports ponctuels. Les opérations mises en place ne pouvaient alors qu'être victimes de leurs contradictions internes.

Dans les opérations ponctuelles le partenariat et la participation d'entreprises locales sont hautement souhaitables. Mais, la conduite des opérations ne doit pas forcément être soumise à

cette exigence. D'autres critères tels que la qualité, le coût, les délais doivent également rentrer en ligne de compte dans les choix de réalisation des actions.

Enfin, l'exigence de contrepartie est moins élevée dans ce genre d'opérations du fait de la nette séparation entre la phase de mise en oeuvre et celle d'utilisation, même si le problème des coûts récurrents subsiste.

La réalisation d'apports ponctuels par l'aide n'apporte sans doute que des réponses limitées aux défis qui sont posés actuellement au Sahel. Mais, en l'état de l'instrumentation disponible, on peut considérer qu'il s'agit d'un véritable avantage comparatif de l'aide, dans la mesure où l'on est capable d'en évaluer la pertinence *ex ante*.

3.3. 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 et sur l'impact de l'aide 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.**

La production d'information et de connaissance sur le Sahel, financée ou conduite par les donateurs, a été très importante. De même la réflexion stratégique en matière économique, agricole ou environnementale a donné lieu à une masse considérable de travaux de qualité. Enfin, l'ampleur du travail d'évaluation de l'aide au Sahel a été soulignée. Moins fournie a été sans doute la réflexion d'ensemble sur l'impact, les instruments et les mécanismes de l'aide. C'est peut être une des raisons d'un certain conservatisme sur les modes opératoires de l'aide. On peut en particulier remarquer l'absence de débat sahélien sur l'aide. Cela pourrait être une ambition des donateurs que de promouvoir une réflexion interne au Sahel sur l'utilisation, l'impact et les modalités de l'aide, notamment à partir de nouvelles formes d'évaluation destinées à fournir la base d'un large débat.

Par ailleurs, l'expérience montre que les travaux de recherche n'ont pas suffisamment servi à rapprocher l'action de l'aide de la connaissance des problèmes sahéliens. La recherche a souvent été soit trop éloignée des donateurs, leur offrant une information peu exploitable, soit

trop proche (car directement financée) leur donnant ce qu'ils ont envie d'entendre. La production de connaissance sur le Sahel n'a pas été intégrée dans un véritable système de recherche-développement destiné aux institutions d'aide.⁸⁵ Il ne s'agit pas de faire plus de recherche, ou de produire plus d'informations, mais de tirer un meilleur profit de ce qui existe. Peut-être faut-il imaginer des interfaces, qui soient relativement indépendants et des bailleurs et des institutions sahéliennes, entre l'ensemble de la production de connaissances sur le Sahel et les agences d'aide afin de rendre cette connaissance plus utile pour l'action. Dans ce sens, la production de connaissances est probablement par nature un domaine privilégié pour une coordination en amont de l'ensemble des donateurs impliqués vers le Sahel.

L'investissement intellectuel lié à l'aide a plusieurs objectifs. L'un d'entre eux est d'appuyer les institutions sahéliennes à produire de la connaissance. Cela relève de la construction des capacités. Un second objectif peut-être de produire des connaissances précises au profit des utilisateurs sahéliens. Il s'agit alors de la réalisation d'apports ponctuels. Dans ces cas là les demandeurs de connaissance sont clairement des institutions sahéliennes. Mais, dans bien d'autres cas, ce sont les donateurs eux-mêmes qui sont demandeurs d'informations et de connaissances. Les instruments d'aide ont leurs propres exigences. Les agences d'aide ont besoin de relayer les idées de leurs propres sociétés. Elles ont besoin de présenter leur action de façon conforme aux attentes de leurs contributeurs. Elles ont besoin de stratégies haut de gamme et d'analyses séduisantes. Elles doivent bâtir des instruments qui leur permettent de respirer en rythme avec le développement institutionnel sahélien. Elles doivent également se ménager des espaces pour respirer au rythme de leur propre société. Le danger pour l'aide au Sahel, est encore une fois de confondre ces besoins spécifiques avec une demande sahélienne, et de vouloir bâtir sur cette base le développement des capacités sahéliennes.

Il faut reconnaître l'existence d'une demande autonome de connaissance de la part des donateurs. Cela appelle une nouvelle fois des approches et des méthodes différentes des actions d'aide classique. Une nouvelle fois, le risque inhérent est de vouloir tout 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/ou d'autre part d'étouffer la liberté de réflexion des agences sous les contraintes de la participation institutionnelle sahélienne.

⁸⁵ A l'exception sans doute de la Banque Mondiale qui a ainsi développé un pôle d'excellence, tel que l'on considère souvent qu'elle bénéficie du "monopole de la pensée" sur le développement.

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 souvent les espoirs de voir l'efficacité de l'aide s'améliorer.

L'historique de l'aide au Sahel, comme nous le rappelle Giri⁸⁶, montre une pratique continuellement en adaptation, mais soumise à de profondes continuités d'approche. 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.

Il a été développé dans cette analyse que l'on devait davantage porter son regard sur les règles de fonctionnement de cette relation d'aide. C'est peut-être en réfléchissant en profondeur sur ces méthodes de l'aide, ce qui a jusqu'à présent été insuffisamment fait, que l'on découvrira les ressorts qui permettront d'accéder à une réforme significative vers plus d'efficacité. Un certain nombre de constats ont été développés quant à la pratique de l'aide, et des suggestions ont été présentées pour tenter d'ouvrir des voies à une transformation de la relation d'aide au Sahel. Cette réflexion touche au fonctionnement interne des donneurs d'aide. Les pistes proposées risquent de s'accommoder difficilement aux pratiques administratives largement répandues. Cela soulève la question de la possibilité d'entreprendre de telles réformes ?

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

⁸⁶ J. Giri. op. cit.

crise de l'aide pourrait être paradoxalement une opportunité irremplaçable pour l'amélioration de son efficacité.

Une part des analyses faite sur les causes des dysfonctionnements de l'aide n'est pas spécifique 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.

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 instrum.	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 reprend un certain nombre de résultats développés dans "l'empreinte de l'aide au Sahel : examen du rôle de l'aide dans les évolutions du Sahel".