

DOCUMENT DE TRAVAIL

DT/98/02

Vingt ans d'aide au Sahel

Un bilan pour envisager la coopération de la
génération à venir

Jean-David NAUDET

Vingt ans d'aide au Sahel : un bilan pour envisager la coopération de la génération à venir

Jean-David NAUDET¹

¹ Chargé de recherche à DIAL

Table des matières :

Introduction.....	2
1. Le Sahel et l'aide extérieure : un début d'histoire commune	3
1.1. Le Sahel reste une région spécifique	3
1.1.1. Une région encore particulièrement fragile	3
1.1.2. en dépit de progrès notables.....	6
1.2. Bilan statistique de l'Aide Publique au Développement (APD)	10
2. Un bilan nuancé de vingt ans d'action d'aide au Sahel	13
2.1. Question de méthode : de l'impact à l'empreinte de l'aide au Sahel?.....	13
2.2. Une forte empreinte de l'aide.....	16
2.2.1. Une contribution évidente aux évolutions du Sahel	16
2.2.2. L'aide a agi au delà de ses succès	18
2.3. Forces et faiblesse.....	21
3. Un sentiment d'insatisfaction	24
4. Des leçons pour renouveler la pratique de l'aide.....	26
4.1. Première leçon : construire des instruments plus souples et plus adaptés aux problèmes rencontrés par les bénéficiaires.....	28
4.2. Deuxième leçon : renforcer les mécanismes d'expression d'une demande d'appui motivée	30
4.3. Troisième leçon : Moins de visibilité pour plus d'impact	33
4.4. Quatrième leçon : Sortir d'une logique d'urgence et de crise pour accompagner le développement	36
Conclusion : vers une « stratégie de retenue ».....	39

Table des illustrations

Graphique 1 : Indicateur de développement humain de différentes régions du monde	4
Graphique 2: Dégradation des terres en Afrique	5
Graphique 3 : Part des investissements directs étrangers dans le PIB de différentes régions d'Afrique (1991-93)	6
Graphique 4 : Progression de l'IDH de différentes régions du monde.....	7
Graphique 5 : Production de calories par habitant au Sahel	9
Graphique 6 : Evolution de l'APD vers le Sahel en valeur constante.....	10
Graphique 7 : Part du Sahel dans l'ensemble de l'aide	11
Graphique 8 : APD rapportée au PIB et à la population du Sahel.....	12
Graphique 9 : Répartition de l'aide par secteurs	12
Tableau 1 : Indicateurs sociaux pour le Sahel, l'Afrique et les pays à faible revenu.....	4
Tableau 2 : Evolution des indicateurs sociaux au Sahel	7

Introduction

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 en 1997. Le programme Coopération 21 est centré sur l'analyse de l'incidence, 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 la situation du Sahel, ses évolutions ainsi que les stratégies et les priorités de développement pour l'avenir.

Le présent document décrit le bilan de 20 ans d'aide qui a été réalisé à cette occasion. Il se veut un document de synthèse non seulement d'une part de la littérature sur le développement du Sahel et sur l'action de l'aide extérieure, mais aussi de nombreuses études de cas, documents sectoriels, réflexions et débats internes aux agences de coopération réalisés dans le cadre de Coopération 21¹.

La première partie présente une brève description d'une part de la situation actuelle du Sahel et de ses évolutions sur les 20 ans écoulés et d'autre part des flux d'aide à destination de cette région. Les fragilités et les manques, qui en font une région spécifique, mais aussi les progrès du Sahel sont succinctement mis en avant, ainsi que les caractéristiques de l'aide importante qu'a reçue la région.

Le seconde partie tente de dégager un bilan nuancé des principaux éléments qui ressortent de l'analyse de l'incidence de l'aide sur les évolutions du Sahel. Il y est exposé que l'ensemble des appuis extérieurs ont marqué d'une forte empreinte la physionomie actuelle de la région. L'aide a cependant diversement réussi les entreprises dans lesquelles elle s'est investi, et

¹ On trouvera une description des activités de Coopération 21 et une bibliographie des travaux réalisés dans ce cadre dans le rapport annexe « le processus Coopération 21 ».

surtout elle a souvent laissé, du fait d'une pratique parfois défailante, un sentiment d'insatisfaction quant aux résultats de son action.

La troisième partie s'attache à retenir les différentes leçons que l'on peut retenir de l'expérience passée, en ce qui concerne cette pratique de l'aide. Le constat et les causes des dysfonctionnements de l'aide y sont analysés, ainsi que les tentatives en cours pour y remédier. Constats et leçons sont dressés du point de vue des donateurs, c'est-à-dire de celui de la « livraison » de l'aide².

Enfin, la conclusion retient qu'il faut tenir compte de la fragilité et des progrès de la région, du bilan nuancé des résultats obtenus, des insuffisances mais aussi des efforts constants d'amélioration, pour envisager sereinement l'avenir de l'appui au Sahel. Quand l'aide a failli, c'est surtout par excès. La clé de l'avenir repose peut-être dans une plus grande retenue dans le soutien à la région sahélienne.

1. Le Sahel et l'aide extérieure : un début d'histoire commune

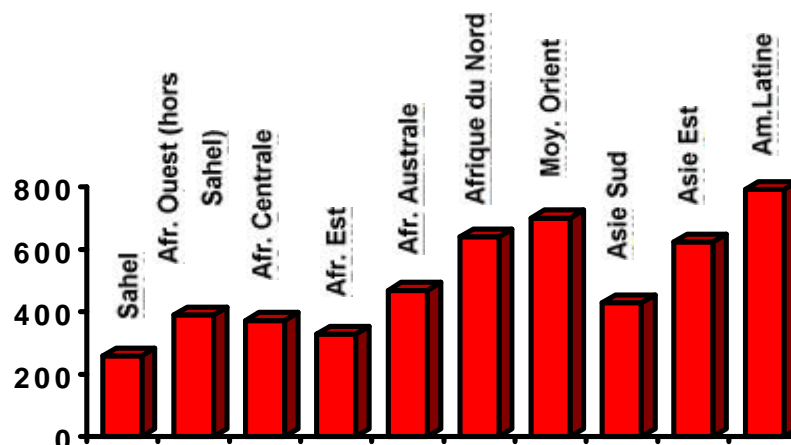
1.1. Le Sahel reste une région spécifique

1.1.1. Une région encore particulièrement fragile ...

A l'exception du Sénégal et du Cap Vert, les pays sahéliens enregistrent en 1994 un revenu annuel par tête inférieur à 500\$, qui est approximativement le revenu moyen en Afrique Sub-saharienne. La situation des pays sahéliens est encore moins bonne en ce qui concerne le développement humain. Selon l'Indicateur de Développement Humain (IDH) du PNUD 1993, les pays sahéliens s'échelonnent, sur 174 pays classés selon leur niveau de développement humain, de la 149ème (Mauritanie) à la 174ème place (Niger). Parmi les cinq derniers pays classés, trois appartiennent à la région sahélienne ! Le Sahel apparaît comme la région du monde ayant le plus faible niveau de développement.

² Une analyse complémentaire reste à entreprendre du point de vue de l'utilisation de l'aide.

Graphique 1 : Indicateur de développement humain de différentes régions du monde



Source : rapport sur le Développement Humain (PNUD 96)

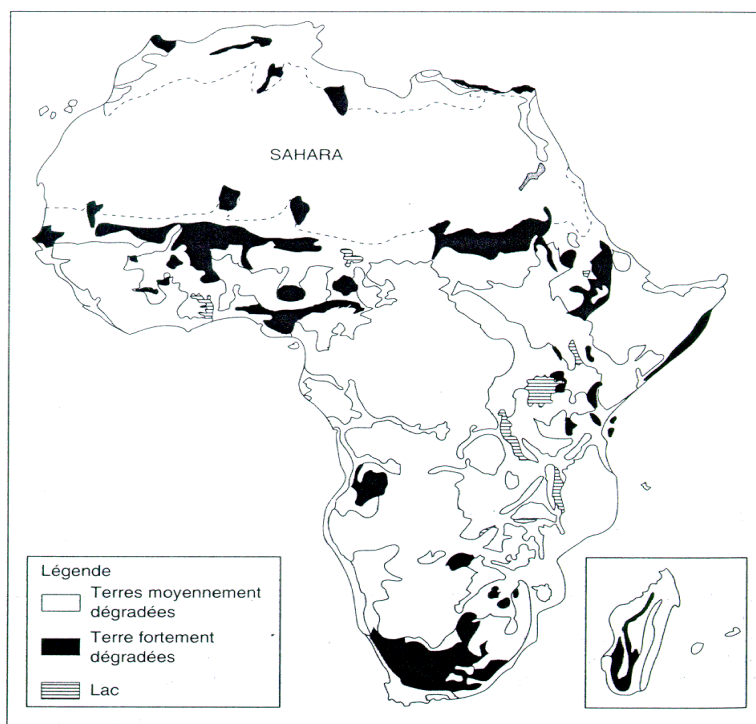
Tableau 1 : Indicateurs sociaux pour le Sahel, l'Afrique et les pays à faible revenu

Espérance de vie	1994	ans	48	52	63
Analphabétisme des adultes	1995	%	71	43	34
Mortalité infantile	1994	pour mille	112	92	58
Indice synthétique de fécondité	1994		6.6	5.9	3.3
Scolarisation primaire des filles	1993	%	35	64	98

Source : World Tables, Rapports sur le développement dans le monde (Banque Mondiale)

Ce faible niveau de développement économique et social induit une pauvreté importante, souvent concentrée dans quelques groupes cibles de population tels que les jeunes et les femmes. Selon le FIDA (93), qui a mis en cohérence l'ensemble des données disponibles sur la pauvreté rurale, plus de 60% de la population rurale sahélienne se situait en 1990 au dessous d'une ligne de pauvreté définie par un panier minimum de consommation. Au Sénégal, par exemple, plus du tiers de la population est en dessous du niveau de revenu permettant d'acquérir la ration calorique minimale.

graphique 2: Dégradation des terres en Afrique



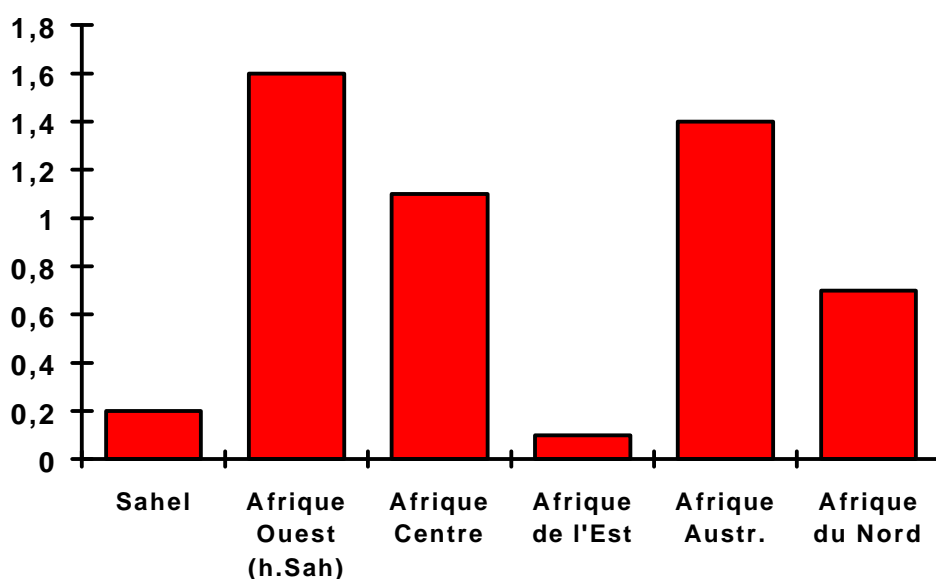
Source : Projet GLASOD cité par Autissier (96)

Profile of poverty in Senegal

« The profile shows that during the harvest season in 1991/92 (the most prosperous time of the year), 33% of the entire population, about 2.4 million people, did not spend enough money on food (adjusted for estimated levels of auto-consumption) to assure a minimum caloric intake of 2400 calories per adult equivalent per day. In spite of the general sentiment in urban areas that living standards have deteriorated, poverty is still largely a rural phenomenon with over 80% of poor households in rural areas. However, Dakar is the exception to this rule as its hosts such a large percentage of the total population (21%) that is also have a significant proportion of poor households(12%) ». (Banque Mondiale 95 : pV)

Outre le phénomène de pauvreté, les handicaps du Sahel tiennent également dans une situation écologique fragile qui, jointe à la croissance rapide de la population, engendre une menace latente de rupture des équilibres naturels. A plus d'un titre, le Sahel semble engagé dans des processus écologiques non durables -extension des superficies cultivées, détérioration des sols, baisse de l'écoulement des grands bassins versants, consommation des ressources ligneuses, etc... La carte ci-contre montre, du point de vue de l'épuisement de sols, que la région sahélienne est bien parmi celles qui, en Afrique, présente une vulnérabilité particulière de ses ressources naturelles.

Graphique 3 : Part des investissements directs étrangers dans le PIB de différentes régions d'Afrique (1991-93)



Source : UNCTAD (95)

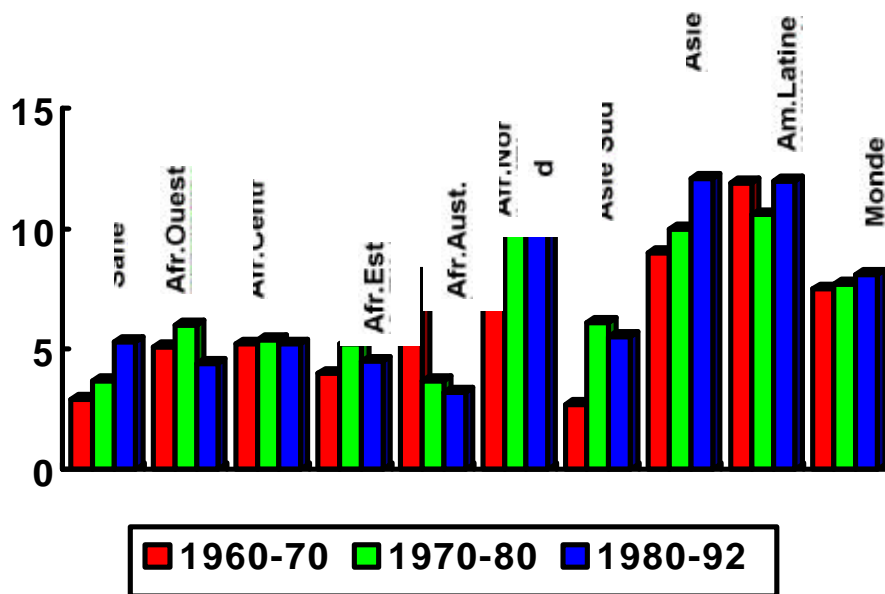
Enfin, le Sahel apparaît également comme une région spécifique du point de vue de son insertion internationale. Les apports financiers et de capitaux privés y sont particulièrement faibles. Les transferts privés, y compris les transferts de travailleurs étrangers, représentent moins de 0.5% du Produit Régional. Les flux d'investissement étrangers y sont très faibles (40 millions de dollars en moyenne annuelle sur la période 1991-93), y compris à l'échelle des autres régions africaines.

1.1.2. en dépit de progrès notables

Les annuaires internationaux reportent une quasi-stagnation de la croissance par tête au Sahel, sur les décennies passées. Le PIB a crû au rythme de 2.6% par an sur la période 1973-94, ce qui représente une diminution totale du PIB par tête légèrement supérieure à 5%. Cette évolution est nettement moins défavorable que celle de l'ensemble de l'Afrique subsaharienne, qui a enregistré une croissance moyenne de 1.8% sur la même période, soit une régression globale de plus de 20% du produit par tête.

Le développement humain au Sahel s'est en revanche sans conteste amélioré, comme le montre le graphique ci-après qui reprend les progressions absolues de l'Indicateur de Développement Humain de différentes régions du monde sur longue période.

Graphique 4 : Progression de l'IDH de différentes régions du monde



Source : Rapport sur le développement humain (PNUD 94)

Sur toutes les périodes examinées, le niveau de développement humain s'est notablement amélioré au Sahel, mais moins vite que dans l'ensemble du monde. Le Sahel a donc régulièrement accentué son retard dans ce domaine. Mais, les progrès enregistrés par le Sahel vont en croissant. Le Sahel est la seule région, avec l'Asie de l'Est, à présenter un tel profil de progression. Si le Sahel a été dans la décennie 1960-70, la région africaine dont le développement humain s'est le moins apprécié, cette perspective a été totalement retournée sur la période 1980-92 où le Sahel a enregistré une progression plus forte que toutes les autres régions africaines, comparable à celle qu'a connue l'Asie du Sud.

Cette amélioration des indicateurs sociaux est très nette comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 2 : Evolution des indicateurs sociaux au Sahel

Espérance de vie	An	40	48
Mortalité infantile	pour mille	167	112
Scolarisation primaire des filles	%	20	35
Accès à l'eau potable	%	24	54

Source : World Tables, Social Indicators of Development (Banque Mondiale)

Le niveau de fécondité semble être significativement en baisse, même si cela ne se traduit pas au niveau des indices globaux sur la région, dont la forte inertie s'explique souvent par l'absence de nouvelles données. Des enquêtes sur le Sénégal et le Burkina Faso témoignent nettement, plus encore en milieu urbain, d'une évolution dans ce domaine.

Baisse de la fécondité au Sahel

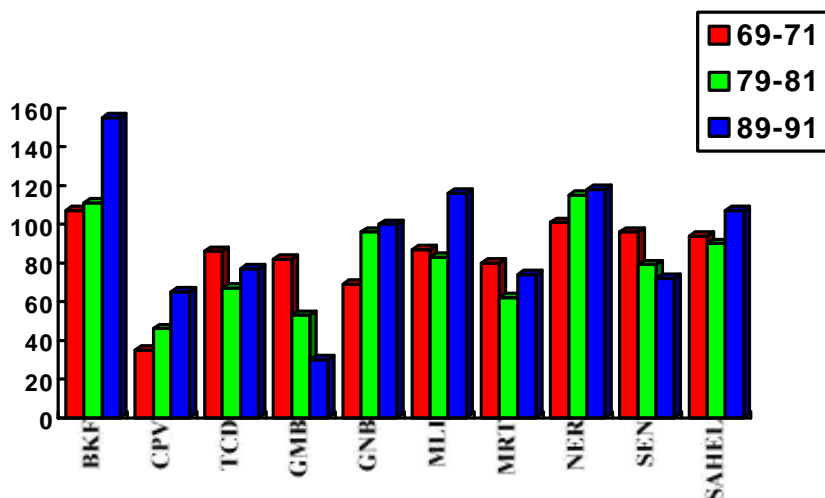
Au Sénégal, trois enquêtes¹ attestent d'une baisse de l'Indice Synthétique de Fécondité de 7.1 à 6.0 entre 1978 et 1992/93. Les évolutions sont beaucoup plus rapide en milieu urbain où l'indice passe de 6.5 à 5 sur la même période. Au Burkina, deux points, en 1985 et 1993¹, permettent de mesurer une baisse de moindre ampleur de la fécondité qui diminue de 7.2 à 6.9. Mais une nouvelle fois, les résultats dans le milieu urbain, où l'indice passe de 6.5 à 4.7, montrent qu'une évolution réelle est en cours.

Ces évolutions sont confirmées par la proportion croissante d'utilisation de méthodes modernes de contraception. Cela concerne ainsi, en milieu urbain, plus du quart des femmes en union au Burkina Faso (1993), 23% en Gambie, 18% à Niamey au Niger et 14% au Sénégal. (D'après Locoh et Makdessi. 96).

Mais les progrès ne se sont pas limités aux domaines sociaux. Ils ont été sensibles, bien que plus rarement, dans certains domaines de l'économie. Ainsi, le volume des exportations sahéliennes a progressé entre 1973 et 1993 au rythme de 3.2% par an³, soit sensiblement plus vite que la population. Cela est en partie dû au succès de la culture cotonnière. Dans certains pays le rythme annuel de croissance du volume des exportations a été très appréciable sur cette même période : +7.2% au Mali, +4.7% en Gambie, +3.9% au Burkina Faso, +3.4% au Sénégal. Ces résultats positifs se sont renforcés, dans les pays concernés, depuis la récente dévaluation du franc cfa.

³ Les données utilisées sont les exportations de biens et services non facteurs en monnaies locales courantes publiées par les World Tables, pondérées par le volume des exportations en dollars en fin de période.

Graphique 5 : Production de calories par habitant au Sahel



Source : Snrech (96) d'après des données AGROSTAT (FAO)

Cependant, le résultat économique le plus important a sans doute été réalisé dans le domaine de la sécurité alimentaire. En dépit de pronostics le plus souvent alarmants au cours des décennies passées, il est aujourd'hui manifeste que la situation agricole et alimentaire au Sahel s'est plutôt améliorée sur longue période. Ainsi, selon la FAO la production calorique par habitant est passé de 94 en 1969-71 à 107 en 1989-91, soit une progression de 15% environ .

Education et société civile au Sahel

Au Tchad) Les parents, enseignants et administrateurs des communautés du Sud, coupés de l'appareil d'Etat par la guerre civile, ont utilisé les Associations de Parents d'Elèves pour administrer ce qui représente en fait un sous-ministère d'éducation nationale pendant les vingt dernières années. Au cours des années 1980, ils ont fait construire 3500 salles de classe (environ 33% du total national), ont obtenu des livres et du matériel pédagogique, ont payé, comptant et en nature, les salaires de 2500 enseignants (environ 40% du total) et ont organisé des services d'inspection dans les districts.

Le gouvernement gambien, incapable de satisfaire les demandes des parents en zone rurale à cause des contraintes budgétaires, acceptait avec empressement à la fin des années 1970 l'offre d'une ONG, désireuse de fonder des écoles publiques en zones rurales. En 1983, en plus d'aider 31 écoles publiques, l'organisme avait appuyé l'ouverture de 49 nouvelles écoles, en apportant une assistance financière et pédagogique, tandis que les villageois fournissaient les terrains, la main d'oeuvre et les bâtiments (Fass 93)

Dans la majorité des pays sahéliens, la production par habitant est supérieure en 1990 à ce qu'elle était en 1970 et 1980. C'est particulièrement le cas du Mali et plus encore du Burkina Faso. Ce dernier pays a du reste été choisi comme exemple de succès en matière de sécurité

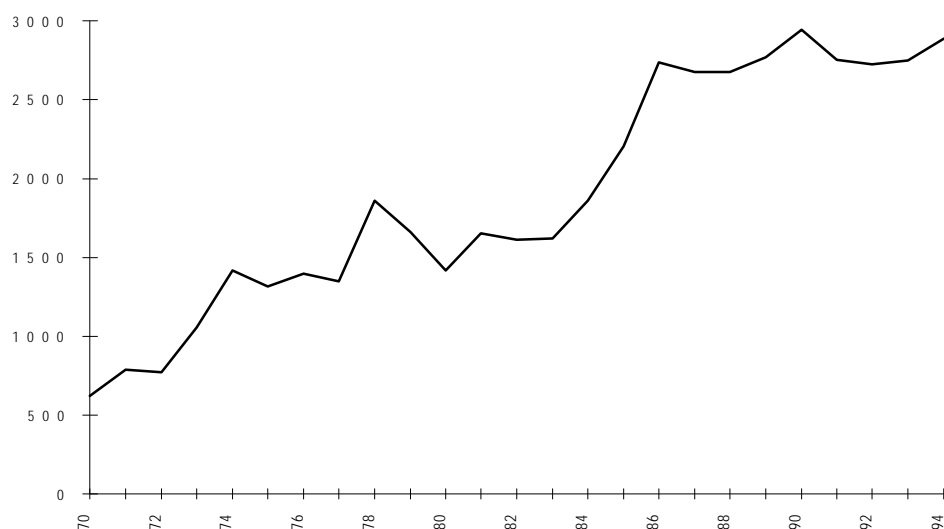
alimentaire au sommet mondial sur l'alimentation en 1996. Ainsi la FAO (96 : p2-7) analyse que « *le Burkina Faso a connu, jusqu'au début des années 1990, une grave insécurité alimentaire, avec un déficit calorique de plus d'un tiers des besoins nationaux. depuis la situation s'est sensiblement amélioré et le Burkina Faso n'est plus considéré comme un pays où la sécurité alimentaire des ménages est critique* ».

Enfin, bien que cela soit moins mesurable, il est impératif de signaler les progrès importants réalisés en matière d'évolution politique, d'expression démocratique et de décentralisation. Même si cela ne va pas sans soubresauts, il ne fait aucun doute que la démocratisation de la vie publique et la liberté croissante d'expression auront représenté des tendances de fond des évolutions des sociétés sahéniennes sur la période écoulée. De même l'émergence de la société civile, et sa prise progressive de responsabilité au niveau local, constitue une transformation manifeste de la vie sahénienne dont l'impact sur les conditions de vie des populations, mais aussi sur les perspectives d'avenir régional, est sans aucun doute considérable.

En conclusion, si le Sahel est encore une région tout à fait spécifique par son faible niveau de développement et sa fragilité particulière, c'est également un espace en mouvement qui a réalisé des progrès parfois très significatifs. Le bilan de 20 ans d'appui à cette région s'inscrit donc dans un contexte nuancé, qui n'est en aucun cas celui d'un échec du développement.

1.2. Bilan statistique de l'Aide Publique au Développement (APD)

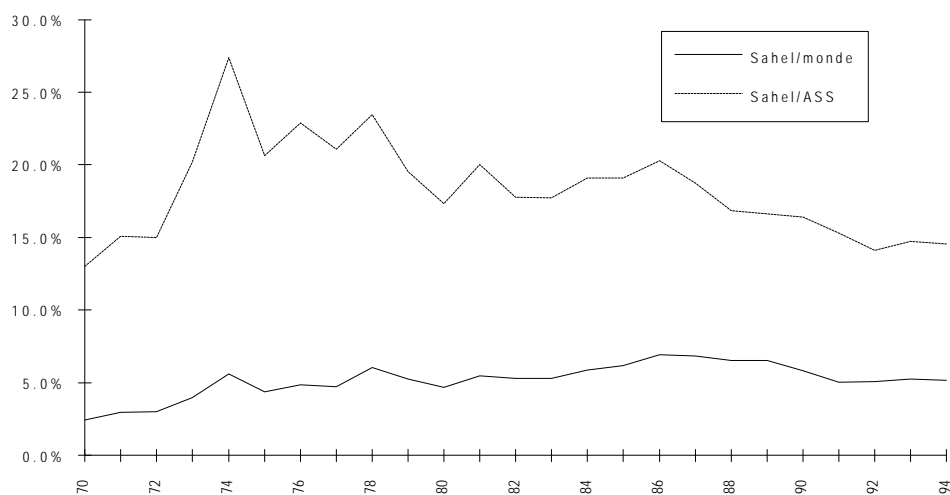
Graphique 6 : Evolution de l'APD vers le Sahel en valeur constante



Source : Naudet (96a) d'après données du CAD

L'aide publique au développement vers le Sahel s'élève annuellement sur les années les plus récentes à environ 3 milliards de dollars. Son niveau, qui a été multiplié en valeur constante par 4.6 en l'espace de 25 ans, a fortement et constamment crû depuis le début des années 1970 au rythme annuel moyen de 6.6%. Toutefois, cette croissance bien que constante n'a pas été régulière. Elle a eu lieu essentiellement dans les périodes qui ont succédé aux deux crises climatiques qu'a connu la région en 1973/74 et 1984/85. Entre ces périodes de crise, le niveau de l'aide semble s'être plus ou moins maintenu aux paliers atteints. En 1994, l'aide vers le Sahel s'élevait à 2.7 milliards de dollars. Ce niveau est inférieur, en valeur constante comme en valeur courante, à celui de 1990 et peu supérieure à celui de 1986.

Graphique 7 : Part du Sahel dans l'ensemble de l'aide



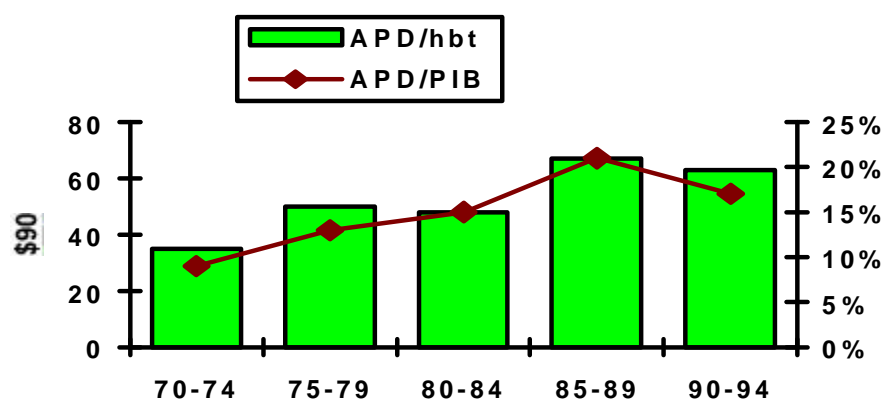
Source : Naudet (96a) d'après les données du CAD

La progression de l'aide vers le Sahel n'a cependant pas été plus forte que celle de l'ensemble de l'APD. La part de l'ensemble de l'aide affectée au Sahel est relativement constante depuis 1974, entre 5% et 7%. En 1994, cette part se monte à 5.2%, soit le niveau le plus bas depuis 1980, et un niveau inférieur à celui de 1974. En revanche, la progression de l'aide au Sahel est, depuis le milieu de la décennie 1970, nettement inférieure à celle de l'aide à l'Afrique subsaharienne. La part de l'aide à cette région destinée au Sahel décroît régulièrement depuis cette date : de plus du quart en 1974 (27%), elle s'élève à 15% en 1994.

Le niveau de l'aide vers le Sahel est important compte tenu des caractéristiques des pays sahéliens. Le ratio aide sur PIB était très inférieur à 10% au début des années 70, il est monté à plus de 20% dans la deuxième moitié des années 80, pour redescendre un peu (17%) dans la première moitié de la décennie 1990.

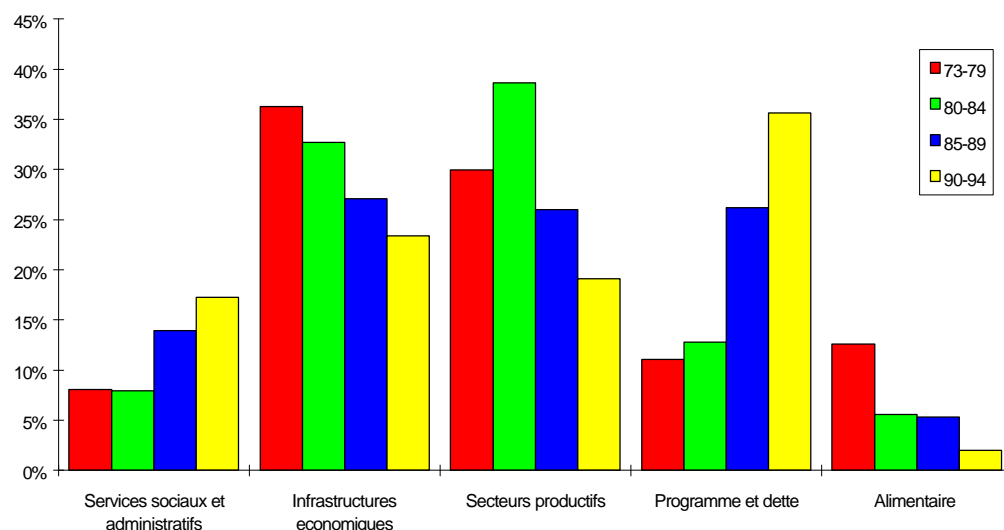
L'aide par habitant a connu une progression comparable bien que moins rapide, de 35\$ entre 1970 et 1974, elle est passée à 67\$ sur la période 1985-89 puis 63\$ sur 1990-94 (en dollars constants 1990). Il faut toutefois interpréter ces résultats avec prudence. Les flux d'aide, composés en partie de flux immatériels (annulation de dette), de dépenses effectuées dans les pays donateurs ou valorisées selon des systèmes de prix des pays donateurs, ne sont pas forcément comparables aux données sahéliennes.

Graphique 8 : APD rapportée au PIB et à la population du Sahel



Source : Naudet (96a) d'après données CAD et W.B.

Graphique 9 : Répartition de l'aide par secteurs



Source : Naudet (96a) d'après données CAD

Sectoriellement, l'APD semble s'être orientée de manière croissante vers les services : services financiers (dette, soutien à la balance des paiements), appui à la gestion (aide programme), services sociaux. *A contrario* le financement d'infrastructures, l'appui aux secteurs productifs et l'aide alimentaire représentent des parts de moins en moins importantes des flux totaux. Cela est confirmé par les données du CAD qui toutefois ne sont pas exhaustives, reposant uniquement sur la partie des engagements des agences pour laquelle l'éclatement sectoriel leur est fourni.

L'importance de l'APD dans l'ensemble des transferts financiers extérieurs constitue une caractéristique de l'aide à la région sahélienne. L'aide représente la quasi-totalité du financement extérieur du développement et des transferts financiers extérieurs de la région sahélienne. Les envois des migrants, deuxième source de transferts, , il est vrai très mal connue, restent d'un niveau largement inférieur à celui de l'APD.

Cette prépondérance de l'APD sur les autres transferts extérieurs distingue la région sahélienne, bien plus que ne le ferait un niveau d'aide particulièrement élevé. Dans une perspective internationale, le niveau d'APD reçu par le Sahel s'explique parfaitement par les caractéristiques démographiques et économiques des pays concernés, et non par une priorité ou un avantage dont la région disposerait vis-à-vis des différents donateurs⁴.

2. Un bilan nuancé de vingt ans d'action d'aide au Sahel

2.1. Question de méthode : de l'impact à l'empreinte de l'aide au Sahel?

Il est bien entendu légitime après 20 ans d'action de s'interroger sur l'incidence de 20 ans d'action d'aide sur les évolutions du Sahel. Cela soulève pourtant des questions méthodologiques complexes. On ne peut naturellement se contenter d'apprécier les résultats de l'aide à partir des intrants consommés ou des extrants directement produits par les actions mises en oeuvre : niveau de dépenses engagées, nombre de personnes formées, kilométrages

⁴ Une modélisation internationale du niveau d'aide reçue en fonction de la population et du PIB par tête des différents pays en développement ne fait pas apparaître de spécificité de la région sahélienne. Autrement dit, le niveau d'aide élevé reçu par les pays sahéliens s'explique entièrement par le fait qu'il s'agit de pays pauvres et pas très peuplés (Naudet 96a).s

de routes bitumées, etc... C'est *a priori* vis-à-vis de l'impact obtenu sur les indicateurs de développement que l'aide devrait être appréciée.

On est donc tenté de construire des analyses permettant d'isoler dans le processus complexe qu'est le développement du Sahel, la relation de cause à effet qui lie l'aide à un impact qui lui est appropriable. Diverses méthodes sont envisageables pour cela : modélisation, analyse contrefactuelle, comparaisons temporelles ou spatiales.

Les conclusions décevantes des études sur l'impact global de l'aide

On peut retenir les conclusions de Riddell en 1987 :

« There can be little doubt that the results of these tests provide a far from reassuring picture. Many studies record a negative relationship between aid and domestic savings, some reveal an inverse relationship between aid flows and current account deficits on the balance of payments, while others fail to provide a statistically significant and positive relationship between aid inflows and economic growth ». (Riddell 87 : p104)

Ce constat est repris 10 ans plus tard par Mosley, alors que tous deux comptent plutôt parmi les avocats de l'aide extérieure.

« Empirical work so far at the macro-economic level has, in the main, reported insignificant coefficients of impact of aid on growth and negative coefficients of aid on savings. » (Mosley 96 : p5)

Cette question a naturellement intéressé les spécialistes de fort longue date. Généralement à partir de comparaisons temporelles ou spatiales, un certain nombre d'études⁵ ont tenté d'établir un lien entre le niveau de l'APD et les résultats globaux des pays bénéficiaires : le plus souvent le taux de croissance, parfois le taux d'épargne intérieure ou encore des indicateurs macro-sociaux. Bien qu'aucune des nombreuses études effectuées ne portent spécifiquement sur le Sahel, il convient de prendre en compte leur conclusion quasi-unanime. Il apparaît impossible de mettre en évidence une relation directe entre le niveau d'aide reçu et la croissance ou les niveaux sociaux des pays bénéficiaires, alors que certaines analyses plaident pour un effet d'éviction de l'épargne intérieure.

Un certain nombre de raisons, autres que l'éventuelle inefficacité globale de l'aide, permettent d'expliquer cette absence de liaison :

- Certains facteurs structurels en amont, tels que la fragilité écologique ou la faiblesse du développement humain, peuvent expliquer conjointement de faibles performances globales et un niveau d'aide élevé et croissant. Une causalité commune peut donc être à l'origine sur le long terme à la fois d'un rythme

modeste de développement et d'un effort important de l'aide, pouvant faire accroire à l'absence d'efficacité de cette dernière.

- Sur le plus court terme, le lien de causalité entre aide et croissance est également complexe. L'aide a pour but souvent de prévenir ou de gérer des crises. Dans ce cas, il est patent que l'aide augmente précisément quand les résultats globaux sont médiocres.

- Enfin, la liaison entre le niveau de l'aide et son impact est complexe. L'efficacité marginale de l'aide est sans doute décroissante. Les analyses comparatives tendent à montrer (aux réserves précédentes près) que la relation « *plus d'aide entraîne plus de croissance ou de bien-être* » ne peut être établie. Cela ne signifie nullement que l'impact de l'aide est pour autant inexistant.

Ces arguments sont particulièrement fondés en ce qui concerne le Sahel. Il est inutile de chercher en vain une relation directe au niveau macro-économique entre l'aide consentie vers le Sahel et les résultats globaux obtenus par la région. Cela place toutefois le système d'aide dans une position défensive, capable seulement de justifier l'impossibilité de mesurer au niveau macro-économique l'impact de son action.

Motive and purpose of aid

« What aid can and should do is drawing out the distinction between the motive for providing aid and the purpose of the aid provided. Traditionally, aid's advocates have not only based their argument for donors to provide aid on the poverty, need and level of deprivation of those to receive the aid (the motive for aid), but they have quickly gone on to argue that the success of the aid provided should be judged in relation to the extent to which poverty has been alleviated or eliminated, needs have been met and deprivation eliminated. However, if the purpose of aid in the contemporary market-based context is to facilitate the ability of recipients to achieve the ends of development for themselves, then aid would be judged less in relation to the immediate success in eliminating poverty or meeting other basic needs, and more in relation to progress achieved in relation to indicators reflecting the ability, capability and capacity of recipients to achieve these objective for themselves. »(Riddell 96a: p7)

Le Sahel apparaît comme un parfait exemple de ce que l'on pourrait appeler le paradoxe de l'imputabilité de l'aide. Peu de régions dans le monde présentent sans doute autant la marque de l'action de l'aide, et pourtant moins qu'ailleurs encore, l'aide y étant particulièrement liée

⁵ Par exemple Boone P. (1995,1996), Griffin K.(1970), Gupta K. et Islam L.A.(1983), Mosley P. (1980,1991,1996), Papanek G.(1972), Riddell R. (1987).

aux crises et aux entraves structurelles au développement, il n'est sans doute possible d'établir son impact macro-économique. Le système d'aide doit apprendre à intégrer ce paradoxe. Riddell (96a) propose ainsi de nouvelles perspectives pour mesurer l'incidence de l'aide.

Il est aujourd'hui admis que l'aide ne peut seule provoquer le développement, elle n'est capable que d'augmenter les chances que ce développement soit pris en charge par les acteurs concernés eux mêmes. C'est donc sur cette dernière entreprise qu'elle doit avant tout être jugée. Il n'est donc pas possible d'isoler, à un niveau global, l'impact de l'aide de l'ensemble des évolutions de la région sahélienne⁶. Tout au plus peut-on à partir de ces dernières voir dans quel mesure l'aide y a joué un rôle. Qu'a fait l'aide au Sahel pour augmenter ou préserver le capital humain, physique et économique de la région, les capacités humaines et institutionnelles, la qualité de la gestion économique, les opportunités économiques ? Ce sont là les questions pertinentes. Cela revient à étudier l'empreinte de l'action de l'aide dans les évolutions qu'a connu la région sahélienne.

2.2. Une forte empreinte de l'aide⁷

2.2.1. Une contribution évidente aux évolutions du Sahel

Le premier constat à propos de l'incidence de l'aide au Sahel tient dans son évidence. La visibilité de l'action de l'aide au Sahel est immédiate, à tel point qu'on pourra la trouver ostentatoire. L'inventaire des actions appuyées par l'aide serait un délicat et fastidieux travail, mais il est utile de rappeler brièvement que, de manière évidente, l'aide a profondément contribué à des transformations majeures dans le Sahel.

Cela est bien entendu vrai des infrastructures et des communications, mais aussi plus généralement de la géographie même de certains espaces. L'office du Niger, la zone Mali Sud, celle de Manantali, la vallée du fleuve Sénégal, la vallée des Volta, pour ne citer que ceux là, donnent l'exemple de zones où les évolutions physiques, environnementales, sociologiques et économiques ont été largement marquées par la contribution de l'aide extérieure. Par ces

⁶ En théorie économique on dirait que l'aide est une cause non séparable du développement et que son impact ne peut être établi isolément d'autres facteurs. « *There are two causes of weak causations (causation with several causes) : separable in which A is stated to be a cause of B, and non separable, in which A is not stated to be more than a part of a separable cause* ». John Hicks (1979 : page 13)

⁷ Cette partie est développée dans Bossard, Naudet (96).

actions locales, l'aide a influencé globalement les équilibres environnementaux et humains (la répartition de la population) de l'ensemble de l'espace sahélien.

Dans les domaines sociaux, l'action de l'aide est également évidente. Education et santé sont, selon Damiba (1996) « *les fleurons de la coopération internationale au développement et des efforts autonomes des pays africains... Des dizaines de milliers de médecins, d'ingénieurs, de professeurs, d'économistes et de chercheurs africains, des managers, hommes et femmes, ont été formés à partir d'une situation souvent zéro au moment de l'indépendance* ». D'autres évolutions sociales, telles que l'émergence de la société civile ou l'émancipation des sahéliennes ont été également influencées par l'action du système d'aide.

Les domaines politiques et institutionnels offrent une perspective semblable. Les paysages institutionnels nationaux, et plus encore sous-régionaux, témoignent largement de l'incidence de l'aide. Il en est de même, des règles, procédures et codes, qui régissent la vie des sociétés et des institutions sahéliennes et bien entendu des politiques que mènent les pays sahéliens. On peut débattre du rôle de l'aide dans l'avènement de la démocratie. Mais, pour ne citer qu'un exemple, l'aide vient directement en appui à la plupart des consultations électorales.

Le même constat concernant le rôle de l'aide vaut dans le domaine de la culture et de la connaissance pour de nombreux systèmes d'information, certains médias tels que les télévisions, et une part importante de la vie culturelle des pays sahéliens.

Dans le secteur économique enfin, l'aide a accordé une place importante dans la fourniture de services publics, dans le soutien, le développement ou encore les restructurations et privatisations des secteurs modernes des économies. L'influence de l'aide sur l'économie découle également de la part que celle-ci occupe dans l'investissement public : entre 75% et 95% des budgets d'investissements sahéliens sont financés par des fonds extérieurs.

Cette énumération des contributions de l'aide ne consiste pas à lui imputer l'ensemble des transformations qu'a connu le Sahel. Les transformations des paysages urbains des villes secondaires, les dynamiques de la majeure partie de l'agriculture et du secteur informel, la majeure partie des évolutions sociales et de la société civile ne doivent que peu à l'aide extérieure. Inventorier l'action visible et durable de l'aide ne revient pas non plus à l'évaluer positivement. Son action peut par ailleurs être jugée trop présente, critiquable, voire nocive. Une part de l'endettement, la déresponsabilisation de certains cadres, la « fuite des cerveaux » font également partie des conséquences des actions de l'aide.

Il est toutefois indéniable qu'après plusieurs décennies d'action, on perçoit une empreinte profonde et durable de l'aide dans une partie importante du fonctionnement des sociétés

sahéliennes, et que l'aide a eu une incidence importante (souvent mais pas toujours positive) sur la construction des capacités, le développement des opportunités et les stratégies de développement du Sahel.

Les télécommunications internationales au Cap vert
« Près d'un cap verdien sur deux est un immigré habitant soit au USA, soit en Europe ou en Afrique mais il garde des liens étroits avec son pays et son île. Le développement des communications téléphoniques nationales et internationales a été considéré par le gouvernement cap-verdien comme pouvant faciliter le renforcement des liens aussi bien entre les îles de l'archipel qu'avec l'extérieur.
Avant 1983, les liaisons téléphoniques vers l'extérieur passait par une dérivation du câble sous-marin reliant le Portugal à l'Afrique du Sud : seize voies téléphoniques étaient disponibles. Le faible nombre des circuits limitait drastiquement les communications vers et à partir du pays qui devaient pour la plupart transiter par l'Europe.
A partir de 1983, avec l'appui de l'aide extérieure, un système de communication par satellite a été installé pour communiquer avec l'extérieur, parallèlement la couverture s'intensifiait dans toutes les îles reliées par faisceau hertzien avec la capitale.
Les recettes téléphoniques sont passées de 94 millions de dollars en 1982 à 542 millions de dollars en 1987. La densité téléphonique a augmenté de 0.58% à 1.77% entre 1983 et 1988. Des cabines téléphoniques à carte ont été mises en service dans tous le pays ». (Pons 97, résumés d'évaluations)

2.2.2. L'aide a agi au delà de ses succès

Pons (97) retient 12 succès durables parmi 68 projets d'aide vers le Sahel examinés en profondeur⁸. On peut trouver faible la proportion de ces succès (proportion qui ne prétend pas être généralisable à l'ensemble des actions entreprises), il n'empêche que le nombre très important d'actions diverses entreprises avec le concours de l'aide extérieure laisse place à de nombreux succès.

Lors de ses succès, les actions soutenues par l'aide ont permis de « régler » de manière durable un problème de développement, de dimension très variable selon les cas. On peut dire dans ces cas là que l'aide a eu un effet décisif. Le secteur des infrastructures donne de nombreux exemples de tels succès dans l'adduction d'eau, l'électrification, la construction d'aéroports, etc... Un exemple, parmi les plus représentatifs, dans ces domaines se trouvent certainement dans le secteur des télécommunications, qui fonctionne de manière satisfaisante aujourd'hui dans le Sahel.

⁸ Ont été retenus les projets les plus récents pour lesquels on disposait d'évaluations de qualité, de façon à représenter l'ensemble des principales agences, des pays sahéliens et des grands secteurs d'intervention.

La peste bovine vaincue

Le Programme Panafricain de lutte contre la peste bovine a suscité depuis 1988 des aides financières considérables de la part de l'union Européenne : plus de 64 milliards de francs cfa. Ces sommes n'ont pas été investies en vain puisque depuis plusieurs années on ne signale plus de foyer de peste bovine dans une zone comprise entre les côtes de l'océan Atlantique et les frontières Est du Tchad. (D'après Afrique Agriculture 96).

Mais les succès se rencontrent dans tous les domaines. Peut-être ont-ils été particulièrement significatifs dans le domaine de la santé publique. Les campagnes de santé publique, mais aussi les actions de lutte contre certaines grandes endémies ont participé notablement à l'amélioration des indicateurs de santé noté précédemment. Ces actions ne sont que les plus remarquables parmi un nombre important d'apports décisifs, spectaculaires ou minimes, dont on ne peut que citer quelques-uns de leur lieux d'application : développement des périmètres cotonniers, lutte contre l'onchocercose, libéralisation des marchés céréaliers, lutte contre les acridiens, etc...

**L'incidence de l'ajustement
Effet radical : la libéralisation**

Pays	Importations					Services				
	Blé	Riz	Autres alim	Huiles végétales	Médicaments	Ciment	Banques	Télécom	Emploi	Assurance
	Avant réformes									
Burkina										
Gambie	nd									
G Biss	nd		nd	nd	nd					
Mali										
Maurit										
Niger			nd	nd	nd	nd	nd			
Sén										
Tchad										
	Après réformes (fin 1992)									
Burkina										
Gambie										
G Biss	nd		nd	nd	nd					
Mali										
Maurit										
Niger			nd	nd	nd	nd	nd			
Sén										
Tchad								nd		
	■ Monopole public									

Source : Banque Mondiale (93)

Effet diffus : un nouveau paradigme

"Les interventions des organisations internationales ont eu ceci de bénéfique, qu'elles ont ramené les questions économiques au devant des préoccupations des élites sahéniennes. Allouer des ressources rares de façon optimale, être compétitif

dans le monde, exporter de nouveaux produits, attirer des investisseurs étrangers, soutenir le secteur privé sont des idées qui ont pénétré les élites sahéniennes. Même si leur traduction dans la réalité est en devenir, il est indéniable que ceci est un progrès... Ce sont en réalité les programmes d'ajustement qui ont permis de créer ce consensus." (Diallo 96 : p12)

Toutefois, il est essentiel pour juger de ses résultats globaux de voir que l'aide a agi bien au delà de ses seuls succès durables. Dans un certain nombre de cas, on pourrait dire que les actions d'aide ont "pris durablement possession du milieu" sur lequel elles ont opéré. Il en va ainsi des grands projets d'aménagement agricole : Office du Niger, Mali-Sud, SAED, Bassins fluviaux du Sud-Ouest du Burkina, etc..., mais aussi dans un tout autre registre des programmes d'ajustement structurel. En dépit de résultats évidents, ce type d'action n'est généralement pas considéré comme des succès durables. Le niveau d'assistance y est élevé et conditionne les processus de transformations entrepris. L'appropriation et la prise en charge sahénienne y sont souvent faibles. Pourtant, il est manifeste que ces actions contribuent à transformer en profondeur leur milieu d'accueil, et plus encore qu'ils ont une incidence considérable au niveau macroscopique sahéni. Ces cas qui méritent d'être isolés, ont eu un effet que l'on pourrait qualifier de radical.

Enfin, l'aide a eu également, et peut être surtout, un effet diffus. La majorité des actions entreprises ne sont ni des succès durables, ni de francs échecs. Il existe presque toujours un « résidu durable », souvent en terme de capacité et d'ouverture à l'innovation, survivant aux actions entreprises. Parfois, plus fréquemment que l'on ne le pense, ces résidus sont à l'origine d'effets importants, reproduits et élargis hors du cadre où les actions initiales étaient censés agir. On peut parler d'effets diffus. Il s'agit sans doute d'un effet de l'aide difficile à évaluer mais très important. L'aide au Sahel a été un élément fondamental d'ouverture internationale, mais aussi de désenclavement et d'incitation à l'innovation, comme le remarque Fass (96).

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

Effets diffus : quelques exemples

Le développement remarquable du maraîchage, essentiellement spontané, s'est aussi appuyé sur les essais faits par une première génération de projet dans les années 1960 qui avaient été considérés comme des demi-échecs (d'après Lecomte 1987)

Au Burkina, des milliers d'hectares sont traités avec des travaux anti-érosifs, alors que les projets ne fournissent plus les outils et le transport des matériaux. On peut dire qu'il y a eu un effet diffus informel (Desrosiers 1995) largement et sans difficulté notamment dans l'administration, en partie grâce aux apports des différents projets d'appui.

Le développement remarquable de la société civile et en particulier des organisations de jeunes et de femmes au Sahel s'est en partie appuyé sur le tissu associatif et d'ONG oeuvrant pour la solidarité internationale.

Après beaucoup d'efforts les pratiques contraceptives modernes commencent peut être à gagner du terrain au Sahel. Ainsi, en milieu urbain au Burkina Faso 93% des femmes mariées connaissent une méthode moderne de contraception et 17% en utilisent (d'après CERPOD 96 cité par Rochette 97 : p9).

Le même type d'effet est recherché lorsque l'aide tente de promouvoir des valeurs culturelles universelles telles que l'Etat de droit, les libertés fondamentales ou l'égalité des sexes. La pénétration de ces valeurs ne peut se faire que de manière diffuse, et est forcément lente et heurtée à l'intérieur d'actions particulières.

Mais, là encore les effets ne sont sans doute pas toujours positifs. Berg (96 : p8) met ainsi en avant l'effet déresponsabilisant de l'aide, qui constitue également un effet diffus. : « *Perhaps the most insidious impacts of an extensive aid presence are on attitudes and incentives. Aid tends to deresponsabilize political leadership and induce a sense of resignation and passivity among national technocrats.* »

Le caractère positif de l'effet diffus de l'aide dépend peut-être de la retenue avec laquelle le système d'aide est capable d'agir.

2.3. Forces et faiblesse

Après 20 ans d'action au Sahel, il est légitime de s'interroger sur ce que l'aide a su bien faire, et ce qu'elle a moins bien réussi. L'examen des évaluations (Pons 96) comme des rapports plus globaux semble indiquer que l'aide parvient plus facilement au succès lorsqu'elle vise des entreprises à dominante technique et de nature ponctuelle. A l'inverse le soutien à des processus permanents faisant largement appel au facteur humain (*people oriented*) est une entreprise où l'aide a été beaucoup moins efficace. Cela n'est pas particulier au Sahel, et vient confirmer plusieurs analyses effectuées sur des espaces géographiques plus larges.

Efficacité sectorielle de l'aide

L'OCDE (96a) met en avant dans le bilan des succès de l'aide au niveau mondial les progrès de la santé publique, des ressources en eau potable et des infrastructures.

Une étude ODI/ECDPM (95 : page 64) a classé, pour quatre donateurs (Banque Mondiale, Union Européenne, Allemagne, Royaume Uni), cinq secteurs

d'intervention selon le taux de réussite des projets (plus de 800 projets sont concernés). L'énergie, la formation et les infrastructures de communication se partagent les trois premières places pour chaque donateur. Le développement rural est classé quatrième par tous les donateurs et l'industrie arrive à la dernière place de tous les classements.

La Commission Européenne dans son livre vert (96 : page 16)) analyse que : « *L'aide-projet a un impact et une efficacité très variables d'un secteur à l'autre. L'évaluation de 135 projets engagés au cours des années 1980 a par exemple conclu à un taux d'efficacité de 70% pour le secteur routier et moins de 30% pour l'agriculture et le développement rural* ».

La Coopération néerlandaise (93 : page 288) dans une évaluation de l'aide au Mali a menée une évaluation approfondie de 5 projets : le projet de très loin le mieux noté à tous points de vue est un projet routier.

Effectivement, le secteur des infrastructures, l'hydraulique, la santé publique ou encore la formation, secteurs où il est facile de concevoir des interventions ponctuelles et techniques semblent être des domaines où l'aide a, du point de vue de son incidence, réellement fait une différence. Inversement, le soutien au secteur privé (Thiam 96) et plus encore le développement institutionnel constituent des activités où le bilan de l'aide au Sahel peut être mis en question.

Ainsi le remarquent Van De Walle et Johnston (96 : pages 16-17) 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"

The concept of specificity

The concept of specificity consists of four components :

The potential for specification, which can be divided into the potential for defining objectives, methods, and control systems and the length of time for which these definitions are valid.

The nature of effects -that is, their intensity, timing (wether immediate or delayed), spread among actors and activities, and traceability.

The ways in which the two previous components affect the motivation and behavior of participants.

The types of action undertaken by the participants in response to these effects; the different ways that actors interpret their jobs. (Israel 87 : p52)

Israel (87) à partir d'une analyse institutionnelle des projets de la Banque Mondiale retient le concept de « spécificité » des activités, comme un des premiers déterminants de la réussite des actions mais aussi de la détermination des méthodes à employer. Une activité est plus ou moins spécifique selon la facilité que l'on a à définir les objectifs dans leur objet et leur durée, mesurer les résultats, les imputer aux acteurs et définir des codes de comportement professionnels. On peut ainsi classer différents type d'activité selon leur degré de spécificité.

La construction d'un pont, par exemple, est une activité très spécifique alors que l'enseignement primaire l'est fort peu.

Ce concept de spécificité permet de formuler une hypothèse simplificatrice sur l'incidence passée de l'aide au Sahel : l'aide aurait eu en règle générale des résultats plus positifs lorsque les activités appuyées étaient spécifiques. Ainsi, même à l'intérieur d'un domaine comme le développement institutionnel, les résultats obtenus sont très variés. Les banques, les centrales électriques, les compagnies aériennes ou même l'armée sont des institutions qui semblent avoir tiré un meilleur profit de l'appui et l'assistance technique dispensés, à tel point qu'elles n'en ont souvent plus besoin. Ces activités sont effectivement beaucoup plus spécifiques que les activités à contenu plus « social » (*people oriented*)⁹

Cela conduit également à penser que l'on a par trop voulu appliquer des méthodes définies pour des activités spécifiques à des activités qui ne l'étaient pas (cf infra), comme c'est le cas de la plupart des activités des pays à faible revenu (Israël 87).

Enfin, le cas très particulier de la prévention et la gestion des crises doit être mentionné. L'aide s'est massivement investi dans la prévention et la gestion des crises alimentaires sahéliennes. Force est de remarquer que la crise de 1984/85 a donné lieu à des réponses plus rapides et plus adaptées que la précédente et a eu des conséquences bien moindres¹⁰. Les donateurs se sont également fermement investis dans la gestion et la prévention des crises financières et de leur conséquences sociales et politiques. Les pays sahéliens dans l'ensemble, à l'exception notable du Tchad, ont connu peu d'instabilité et de crises sociales graves depuis 30 ans. On ne peut toutefois tirer de conclusions précises de ces constatations en ce qui concerne l'incidence de l'aide. Tout juste doit-on reconnaître que la gestion et prévention des crises a été une préoccupation constante du système d'aide qui a engendré des interventions importantes et très volontaires.

3. Un sentiment d'insatisfaction

En dépit des résultats obtenus, on ne saurait ignorer que l'action de l'aide laisse un sentiment d'insatisfaction très répandu, et parfois profond, tant chez les bénéficiaires sahéliens, les

⁹ Il convient de remarquer que le développement des compagnies cotonnières est un contre exemple à cette règle.

¹⁰ Guilmette (96) voit là un résultat capital de l'action de l'aide qu'il qualifie de « mécanisme de réduction et de prévention de conflit ».

praticiens et les personnels des donateurs. Ce sentiment apparaît de manière évidente lors des débats qui ont lieu sur le sujet dans les pays donateurs, mais également (bien que plus rarement) au Sahel. Il conduit souvent à des jugements excessifs sur la faiblesse ou la nocivité de l'impact de l'aide¹¹, et pourrait conduire à se tromper sur les stratégies d'avenir. On peut voir trois causes différentes à cette insatisfaction.

Le paysage africain d'aujourd'hui présente certes des élites compétentes, des ports, des aéroports, des autoroutes bien modernes, une population mieux éduquée et de meilleure santé, et des îlots de prospérité autour de foyers miniers ou agro-industriels. Malgré tout cela, il y a l'autre face de ce modernisme apparent, qui est la pauvreté croissante et les performances médiocres de l'économie. (Damiba 96 : page 10)

La première ressort de raisons déjà évoquées. Le Sahel est une des régions les plus démunies et les plus fragiles du monde. Et il n'est pas possible de relier explicitement les progrès effectués à l'assistance qui a été apportée. De plus, les plus pauvres paraissent souvent peu bénéficier des appuis extérieurs. L'aide peut ainsi sembler difficile à légitimer.

La seconde cause tient peut être à la confrontation des résultats obtenus à l'importance des sommes engagées. C'est le problème de l'efficacité de l'aide qui ne sera abordé ici qu'indirectement à travers le point suivant.

La troisième cause d'insatisfaction tient certainement dans la perception, par les acteurs de l'aide, de dysfonctionnements très importants dans le déroulement des actions : ce que l'on peut résumer par le terme de pratique de l'aide. On a précédemment insisté sur les succès, durables ou partiels, qu'avaient rencontrés l'aide. Mais, on doit également considérer la question en sens inverse. La proportion des actions ne parvenant pas à des succès durables est très importante. La durabilité et la prise en charge des actions par les bénéficiaires pose très souvent problème.

Ces nombreuses actions aux résultats médiocres ou mitigés laissent derrière elles une grande frustration. Elles aboutissent souvent à des renvois de la responsabilité des échecs d'un partenaire à l'autre. Plus encore, elles semblent parfois conduire à l'impression déstabilisante de participer à une entreprise absurde, de faire partie d'un système qui perd parfois le sens de sa mission.

¹¹ Ainsi Jeffrey Sachs écrit dans *The Economist* du 29 Juin 1996 : « *Foreign aid, notoriously has not made much difference in Africa.* »

De nombreuses analyses sur l'efficacité de l'aide¹² ont souligné ces profonds dysfonctionnements dans la pratique de l'aide. On peut les résumer en ce qui concerne le Sahel en deux grands points¹³.

L'aide au Sahel est conduite par l'offre. Les donateurs jouent un rôle prépondérant dans toutes les phases du cycle des actions d'aide : de l'idée de départ à l'évaluation en passant par la conception et la mise en oeuvre. Cela est valable pour tous les types d'aide, et explique pour bonne part l'insuffisante prise en charge des actions. Bien souvent les bénéficiaires semblent subir l'aide, ce qui a eu pour effet de développer des systèmes pervers d'intéressement destinés à s'assurer de la participation des bénéficiaires aux actions de l'aide.

L'aide prise dans son ensemble donne une image d'incohérence. Un regard d'ensemble sur l'aide a un pays sahélien fait apparaître de multiples incohérences. Le nombre des actions en lui-même dépasse de loin ce que les institutions locales peuvent gérer. Ces actions nécessitent d'ailleurs souvent des capacités qui ne peuvent être mobilisées. Les objectifs fixés sont perpétuellement trop ambitieux. Les moyens mis en place sont fréquemment sans commune mesure avec l'impératif de durabilité des actions. Les instruments utilisés (tels que le projet) sont parfois reconnus entraver les capacités institutionnelles locales, que l'on cherche par ailleurs à renforcer. On entreprend pour un même objectif des actions concurrentes, etc... Comment ces situations pourraient ne pas générer un profond sentiment de frustration ?

Ces dysfonctionnements constituent un élément très important à porter au bilan global de l'action. Ils contribuent sans doute à miner l'efficacité de l'aide comme le remarque Berg (96: p1) : « *The aid process itself has revealed features that dilute the medium term effectiveness - notably by impeding local commitment and ownership. It also has unintended negative long term effects -the undermining of institutional development and capacity building.* » De même qu'ils sapent sa légitimité en empêchant que des sentiments de satisfaction et d'approbation soient exprimés à son encontre par les acteurs et les observateurs de son action.

C'est sans doute la première priorité de l'aide pour la génération future que de tenter de comprendre et de surmonter ces dysfonctionnements. Il faut avant tout pour cela partir de l'expérience de la génération d'aide passée, tenter de comprendre les causes des dérives de la

¹² En particulier OCDE (85 94 96a), Cassen (86), Lecomte (86), Ridell (87), Forss (90), Lele (91), Wapenhans (92), Berg (94), ODI/ECDPM (95), Van de Walle et Johnston (96).

¹³ On trouvera un développement de ces dysfonctionnements de l'aide au Sahel dans Naudet (96b)

pratique de l'aide afin d'en tirer des leçons permettant de renouveler la pratique de l'aide vers le Sahel pour la génération à venir. C'est le thème de la partie suivante.

4. Des leçons pour renouveler la pratique de l'aide

The difficulty of aid 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 (Van De Walle et Johnston 1996 : page 36)

"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 behavior." (Lele et Jain : page 587)

Le diagnostic des dysfonctionnements s'est constitué progressivement. Certains points en sont dénoncés depuis longtemps. L'impression de certains analystes est que le système d'aide ne parvient pas à surmonter certaines faiblesses établies de longue date. On doit chercher à analyser cette apparente difficulté à réagir.

Une hypothèse est qu'une grande partie des efforts de réflexion et de réforme des donateurs (et en particulier des plus importants d'entre eux) se serait porté vers des thèmes certainement importants mais ne permettant pas d'avancer significativement dans la réforme de la pratique de l'aide. En particulier, concernant le Sahel, la communauté de l'aide a souvent tenté d'analyser les problèmes d'efficacité de l'aide selon les axes suivants :

La réflexion stratégique. Les donateurs ont souvent accordé une attention première à la définition et au perfectionnement des différentes stratégies de développement des pays sahéliens. 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 de la pratique de l'aide relativement indépendants des stratégies poursuivies.

L'analyse des capacités des bénéficiaires. Souvent les analyses d'efficacité de l'aide soulignent que le premier facteur d'efficacité est la capacité institutionnelle des bénéficiaires. Cette analyse justifie un certain conservatisme de l'aide en reportant le devoir d'adaptation sur les bénéficiaires. Il y a là une sorte de sophisme qui risque d'entraîner confusion entre pré-conditions et objectifs de l'aide. Cherche-t-on à construire une aide utile à la plupart des pays pauvres ou seulement à quelques « bon élèves » qui durant des périodes plus ou moins brèves

concilient une forte pauvreté avec une capacité de gestion du développement élevée. Si l'aide actuelle ne peut permettre un appui satisfaisant aux pays sahéliens, pays internationalement respectables et relativement stables, placés aux derniers rangs mondiaux en matière de développement humain, ne faut-il pas réfléchir au bien fondé des méthodes de cette aide ?

« A growing consensus has emerged in recent years among donors, and between aid agencies and their developing country counterparts, on development strategies... Questions of substance are now of much less significance than issue of process, issues that involve the nature of the aid relationship itself. It has become increasingly apparent that in many countries, particularly the less developed that are the most heavily aided, much has gone awry ». (Berg 1996 : page 1)

On ne peut trouver les facteurs d'amélioration de la pratique de l'aide au Sahel qu'en analysant spécifiquement les méthodes, les instruments et plus généralement le fonctionnement institutionnel du système d'aide. La suite de ce chapitre expose, à partir de l'analyse des différentes études déjà citées, des contributions spécifiques au programme Coopération 21 et de l'examen de nombreuses évaluations, quelques leçons essentielles pour améliorer la pratique de l'aide dans le futur qui ressortent de l'analyse des 20 ans d'action passée.

Prêt-à-porter plutôt que sur-mesure

"On a l'impression que les mêmes recettes sont appliquées partout, sans questionnement particulier quant au contexte propre à chaque cas." (Tremblay et Morin 96 : p4)

"The same recommendation to reduce the wage bill in % of GDP is given to all countries whereas starting situation vary from 4% to 12%". (Duruflé 96 : p21)

« Le secteur privé a la sentiment 'avoir été plus utilisé que compris et les rares concertations organisées ont eu pour vocation de valider des décisions prêt-à-porter » (Thiam 96 : p12)

« Far too much aid is now provided in the form of completely packaged projects » (Netherlands 95 : p74)

« Beaucoup sont organisés pour appliquer un programme dont ils ont obtenu le financement avant même d'avoir identifié le partenaire. Ils circulent alors sur le terrain et proposent leur marchandise. Mais celle-ci est un produit unique, préparé d'avance, non modifiable ». (Lecomte 97)

"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." (Denève, Hesseling, Moolhuijzen. 96 :. p30)

4.1. Première leçon : construire des instruments plus souples et plus adaptés aux problèmes rencontrés par les bénéficiaires

- **Constat : Des solutions préconçues**

L'unanimité des analystes se fait pour constater que l'aide a conduit à adopter des actions préconçues, presque identiques dans des situations locales très diverses, largement influencées par les « modes » de la pensée du développement, et de ce fait peu adaptées aux spécificités des problèmes locaux des bénéficiaires. Les actions de l'aide ont relevé essentiellement du "prêt-à-porter" et très rarement du « sur mesure ».

- **Diagnostic : Les problèmes du Sahel adaptés aux méthodes de l'aide**

La démarche de conception d'un grand nombre d'actions explique le constat précédent. Le dessin des actions d'aide est largement déterminé par les objectifs poursuivis et les contraintes des instruments à disposition.

On voit des ONG d'appui laisser leurs gestionnaires se livrer à des dizaines de pages de calcul pour justifier, au franc près, des programmes triennaux d'alphabétisation à réaliser dans des villages qu'elles ne connaissent pas encore... Et on voit des bailleurs potentiels leur redemander encore des précisions. (Lecomte 97)

D'une part, l'accent a été mis sur les démarches de type « blueprint », issues de la planification par objectifs. Cela a fonctionné lorsque les activités soutenues étaient fortement spécifiques (cf infra), mais dans le cas, beaucoup plus fréquent au Sahel, d'activités peu spécifiques (et en particulier pour la construction des capacités institutionnelles), les approches planifiées, souvent extrêmement contraignantes, se sont heurtées aux incertitudes inhérentes au milieu d'intervention, à la nature et au niveau des engagements et des initiatives¹⁴. Très souvent, l'aide a alors « pris en charge » l'ensemble des aspects planifiés afin de réaliser au moins partiellement les objectifs.

D'autre part, la disponibilité des instruments a largement conditionné les « solutions » retenues pour appuyer le développement sahélien. Pressés d'engager puis de décaisser des fonds, les agences et les experts de l'aide ont souvent semblé se comporter comme des placiers d'actions standardisées qu'il s'agisse de projets de développement agricole, de programmes d'ajustement structurel ou de mise en place de diverses cellules d'appui.

Ces démarches de conception ont eu plusieurs conséquences sur le fonctionnement des actions de l'aide. La première est d'avoir relégué l'analyse des problèmes réels à un rôle second dans la conception des actions. Soit les situations de départ ont été peu analysées, soit

¹⁴ On peut dire que les projets par exemple ont voulu ignorer le caractère non spécifique de nombreuses activités ou encore les forcer artificiellement à devenir spécifiques.

l'analyse a été faite dans le but de construire un problème cohérent avec la solution implicitement déjà identifiée. Cela a bien entendu contribué à décourager l'engagement des bénéficiaires

La seconde conséquence est que les bénéficiaires ont eu à s'adapter aux contraintes du système d'aide plutôt que l'inverse. Les instruments de l'aide se révèlent, dans le contexte sahélien, fortement exigeants en capacités de toutes sortes; ces exigences de l'aide venant s'ajouter et parfois se substituer aux exigences du développement. Ainsi, la gestion des conditionnalités tend souvent à prendre le pas sur la gestion du développement. Ainsi encore, la quantité de plans et de programmation demandée par les instruments de l'aide aux administrations sahéliennes est tout simplement absurde.

Process-oriented approach

Flexibility and participation are two of the key elements of the process oriented approach. the starting point is real involvement on the part of all relevant and interested parties in the identification, planning, implementation and management of activities.

Essentially, what the process-oriented approach means for an aid activity is that the specific objective, the amount of aid and the date on which it will be terminated is not determined in advance. The objective is determined by those involved, not before the process starts but while it is under way. The people involved also determine the priorities, and each step to be taken -not in a planned fashion in advance but again while the process is under way. The donor selects a counterpart, the counterpart selects an objective... The principal obligation which the donor assumes are to enter into a relationship for a long period and to support part of the process, providing the recipients also make a significant contribution in the form of ideas, attention, manpower and financial resources. In general with the process-oriented approach, aid will take longer to get off the ground, will be provided for a long period and will not involve excessively large sums of money, because it is in line with what people themselves, rather than those with power over them, can handle (Netherlands 95 : p76-77).

En résumé, la démarche de conception a conduit à définir des actions plus aptes à faire fonctionner les instruments de l'aide qu'à fournir des solutions aux problèmes réels du Sahel.

La planification sahélienne : programmation du développement ou intrant du système d'aide ?

La complexité des différents instruments de l'aide exige de la part des pays sahéliens 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, depuis peu des plans communaux et peut-être prochainement des budgets fonctionnels (faisant apparaître les principales stratégies de développement). 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.

- **Tendance : L'approche processus**

Ce diagnostic a été déjà réalisé et partiellement intégré par un certain nombre d'agences de coopération. Un premier type de réaction consiste dans la décentralisation des agences, et plus particulièrement de la démarche de conception, afin de rapprocher la décision des problèmes locaux.

Un deuxième axe d'évolution est de définir des instruments plus souples, et des cycles d'actions moins contraignants permettant une démarche réellement commune entre partenaires. Un certain nombre d'agences sont actuellement engagées dans la mise en place d'une approche processus complémentaire à l'approche projet¹⁵ pour les actions appropriées.¹⁶ Cette approche processus, trop récente pour être évaluée, est certainement prometteuse.

4.2. Deuxième leçon : renforcer les mécanismes d'expression d'une demande d'appui motivée

La logique du donner

Ce qui retient l'attention, c'est la permanence de la position inférieure que l'Etat africain occupe dans toutes ces hiérarchisations internationales. C'est à partir de cette position inférieure, et selon sa propre conception de l'assistance que l'Etat africain va établir des relations de coopération avec des Etats plus anciens, plus riches, plus développés. C'est ici que l'analogie entre le comportement social de l'individu en matière d'assistance, et le comportement de l'Etat africain en matière de coopération multilatérale permet de comprendre la mentalité d'assisté qu'on lui prête.

L'Etat africain, en arrivant sur la scène internationale a conscience de la position qu'il occupe dans les différentes hiérarchies. Il assume cette position en fonction de sa logique propre, c'est-à-dire la logique africaine du donner, qu'il adopte en tant qu'individu sur la scène internationale... A l'image des relations entre castes, ou des relations entre classes d'âge, il conçoit les relations entre Etats comme un système d'assistance dans lequel le supérieur est obligé de donner à l'inférieur... Il faut convenir que cette logique est aujourd'hui dépassée, qu'elle sied mal à l'ère de la compétition et au mouvement de démocratisation. (Moumouni 94 : page 28).

¹⁵ A la suite de la démarche dite d' « initiatives ascendantes » proposée par Lecomte (1986).

¹⁶ Dans le cadre de cette analyse, on pourrait dire que cette approche est adaptée aux activités non spécifiques, l'approche projet restant parfaitement valable pour les activités spécifiques. Activités spécifiques et non spécifiques ne sont sans doute pas toujours séparables au sein d'une même action, aussi peut-on imaginer des approches mixtes : projets/processus (Eyben 91)

- **Constat : La demande perdue de vue**

La « demande d'appui » de la part des institutions ou des populations sahéliennes n'a joué qu'un rôle mineur dans le déroulement des actions de l'aide. Rarement formellement exprimée, ponctuellement infiniment extensible et parfois plus soucieuse de rencontrer une offre potentielle que de répondre à un besoin, la demande s'est peu confronté à l'offre dans la mise en place de l'aide. De ce fait, les offreurs d'aide ont été amenés à jouer tous les rôles. Achetant au besoin la participation des bénéficiaires, ils sont devenus les seuls juges de l'utilité de leurs actions. Ce pouvoir sans garde-fou a débouché parfois sur le meilleur, quand les experts de l'aide ont su construire une réelle proximité avec les bénéficiaires et relayer leurs préoccupations, souvent sur des actions sans appropriation et sans lendemains, qui n'ont laissé derrière elles qu'un sentiment de frustration.

- **Diagnostic : L'insuffisance des vecteurs de relais de la demande**

Comment la demande a été ou s'est exclue d'un processus dont elle aurait théoriquement dû être le centre ? Deux aspects apparaissent primordiaux pour expliquer cette évolution : la contrepartie et le rôle de l'intermédiation.

Les donateurs sont souvent apparus en position de demandeur (d'agrément pour mettre leurs actions en oeuvre) en même temps qu'en position offreur. Cette situation est parfaitement résumée par l'absence de fait de l'exigence de contreparties financières réelles, en ce qui concerne l'aide projet.

L'absence de contrepartie a été au coeur des dysfonctionnements de l'aide. Elle a abouti à masquer les limites des capacités d'absorption des bénéficiaires, et de ce fait laissé la place à de nombreux cas « d'excès d'aide ». Elle a privé du plus simple mécanisme d'évaluation permanente de l'intérêt des bénéficiaires pour une action donnée. Elle a rendu les institutions appuyées (y compris les projets) extérieurs aux enjeux sahéliens. Surtout, elle a contribué à faire perdre de vue la demande réelle en provenance du Sahel. La contrepartie est à l'image d'un prix, le seul signal qui permet « *d'identifier, de valider et de hiérarchiser la demande d'aide* » (Damiba 96: p19). L'aide projet est devenu un service à prix nul, voire négatif (du fait des avantages associés). Comment s'étonner que l'on ait mal perçu l'expression de la demande ? Comment s'étonner qu'il en ait été fait un usage désinvolte et excessif ?

L'expression de la demande d'aide est une tâche qui relève également de la nombreuse intermédiation de l'aide. Les Etats sahéliens n'ont progressivement plus joué que partiellement leur rôle d'intermédiaires naturels entre les aspirations des populations et l'offre des donateurs. Le niveau de confiance du dialogue entre Etats et donateurs s'est affaibli, et ces

derniers pensent même que dans certains cas le niveau de confiance entre populations et Etats sahéliens a connu la même évolution. De ce fait, la nature de l'intermédiation de l'aide s'est considérablement complexifiée à travers de nombreuses structures jouant des rôles divers dans le relais de la demande d'aide -structures de coordination, agences d'exécution, ONG, associations, projets, assistance technique, etc....

Cette intermédiation, luttant avant tout pour son existence, n'a souvent pas eu de légitimité bien établie, autre que celle qu'elle a tirée de sa proximité avec les agences d'aide. Elle a donc fréquemment été amenée à poursuivre des stratégies autonomes (de préservation du risque ou de croissance institutionnelle) qui ont brouillé son rôle de relais de la demande d'aide, en l'amenant à fournir une demande tout à fait conforme aux attentes des donateurs, et à ainsi perpétuer le système conduit par l'offre.

- **Renversement du dialogue de l'aide à Dakar**

Une agence d'aide a organisé récemment une réunion sur l'aide au Sénégal à Dakar, réunissant acteurs sénégalais du développement et bailleurs de fonds. Plutôt que de débattre une nouvelle fois du développement du Sénégal, cette réunion a porté principalement sur l'aide et a été animée par les institutions et associations sénégalaises qui s'adressaient au bailleurs. Des associations de la société civile, des représentants de l'administration se sont ainsi exprimés sur le fonctionnement et l'impact de l'aide à leur secteur, ainsi que sur les aménagements qui pourraient rendre son action plus efficace. Le schéma ci-dessous résume ce renversement du dialogue habituel.

- **Tendance : le renforcement de l'expression et du choix des Sahéliens en matière d'aide**

L'attitude accueillante et passive de nombre d'institutions sahéliennes vis-à-vis de l'aide appartient certainement plus au passé qu'à l'avenir. Non seulement il est avéré qu'elle aboutit à un appui peu efficace, mais surtout le fort mouvement d'organisation et d'expression de la société dans son ensemble, et le renouveau de certains Etats sahéliens génère une dynamique tout à fait contraire.

Le système d'aide doit chercher à percevoir et à renforcer, voire à susciter, cette expression. En premier lieu, cela nécessite que les attitudes d'écoute et de proximité envers la société sahélienne soit davantage développées. Une intermédiation plus durable, plus immergée et moins dépendante du système d'offre serait un élément déterminant dans ce sens. En second lieu, l'aide doit être discutée et débattue davantage et plus largement au Sahel. Les médias, la

société civile doivent s'exprimer sur ce sujet, comme sur les autres questions de développement.

Mais l'expression d'opinions n'est sans doute pas suffisante, c'est la possibilité de faire des choix qui déterminera la place que la demande occupera dans le processus futur de l'aide. La contrepartie constitue un élément fondamental dans ce sens. Lecomte (97) remarque une évolution positive dans ce sens : « *Pendant deux décennies rares étaient les agences qui accordaient de l'intérêt aux apports propres financiers des bénéficiaires; aujourd'hui, si on n'apporte pas 15 à 20% du coût d'un projet villageois, on obtient difficilement de l'aide extérieure* ». Cette question reste cependant en suspens ce qui concerne les actions dont le bénéficiaire principal est l'Etat, dont on connaît les ressources financières limitées. Cela doit devenir un sujet de réflexion et de propositions pour construire l'avenir de l'aide au Sahel.

Pas de bureau du projet et pas d'affiche indiquant les noms des donateurs; rien qui puisse donner à penser que l'action épaulée n'est pas celle des artisans et des paysans eux-mêmes. L'appropriation de l'aide est souvent reculée (ou même rendue impossible) quand le volontaire, l'assistant technique ou le cadre national s'emparent de tout..., tant qu'ils sont là. (Lecomte 97).

4.3. Troisième leçon : Moins de visibilité pour plus d'impact

- **Constat : L'aide mise en oeuvre par des « circuits courts » institutionnels**

Les donateurs ont constitué des circuits financiers, informationnels et relationnels au sein des institutions bénéficiaires, qui leur ont permis de garder un contrôle étroit lors de la mise en oeuvre de leurs actions. Le projet a été le plus répandu de ces mécanismes, mais il a existé de multiples autres formes de mécanismes alimentant ces « circuits-couts » : circuits budgétaires parallèles, secrétariat de groupe interministériel, fonds de contrepartie, etc... L'*ownership* des institutions sahéliennes a été forcément réduit sur les actions ainsi mises en oeuvre, tout simplement par ce que l'*ownership* des donateurs y était élevé. Plus encore, tous ces circuits, qui constituaient des dédoublements ou des enclaves temporaires aux processus institutionnels sahéliens, ont considérablement contribué à affaiblir la capacité et la cohérence des institutions sahéliennes.

- **Diagnostic : no venture no gain**

Program and accounting personnel
One of the weakness of aid activities on the instrument side has been the sharp divorce between program personnel in one hand and administrative/accounting

personnel on the other resulting as often as not in a « good guy/bad guy tandem at the interface with host country staff and beneficiary representatives. The two have quite naturally seen themselves as having distinctly different, if theoretically complementary missions : the first to promote all the laudable objectives of particular projects, and the latter to ensure accountability to legislative oversight and demonstrate that no funds are being wasted. this is not an easy junction to effect, management accountants being by habit and necessity risk adverse whereas program personnel have to be more adventurous; but a lot of energy can be reaped from better fusion -or at least relation- of the two. (Easton 1997 : p3)

Le besoin des donateurs et des intermédiaires de l'aide de résultats ponctuels, visibles et évaluables l'a souvent emporté sur des préoccupations de plus long terme tels que l'accompagnement de (lents) processus internes de progrès. « *Accompagner et réaliser sont rarement compatibles dans un court délai* » analyse Lecomte (97). Dans un climat de confiance limitée, afin de s'assurer de ces résultats visibles ou mesurables, et de légitimer aux yeux de leurs mandants les sommes investies, les donateurs ont élaboré des instruments qui leur permettaient de garder un contrôle étroit lors de la mise en oeuvre de leurs actions. De fait, il existe un réel dilemme entre l'exigence légitime de contrôle des donateurs et l'*ownership* des bénéficiaires.

De nombreux instruments de l'aide, et notamment les circuits évoqués, ont été construits pour minimiser les risques : satisfaire les exigences comptables tout en parvenant pour le moins au résultat minimal espéré. Ces instruments ne pouvaient qu'entrer en conflit avec l'incertitude qui caractérisait leur milieu d'intervention, et de ce fait déboucher sur une substitution programmée aux bénéficiaires. Il a fallu choisir entre des stratégies de risque minimal (*failure avoidance*¹⁷) et la recherche de l'*ownership* des bénéficiaires.

C'est en fait le système d'évaluation des résultats des actions qui est au coeur du problème. Outre la conformité aux procédures et programmations, l'évaluation a souvent privilégié les résultats concrets, visibles et mesurables sur une appréciation, certes plus délicate et subjective, des progrès durables réalisés par les institutions sahéniennes. De plus, le système d'évaluation en lui même, composé essentiellement de très nombreuses évaluations ponctuelles s'adressant à des imputabilités individuelles, a contribué à renforcer une vision étroite des résultats de l'aide et à conforter les stratégies de risque minimale.

- **Tendance : Redéfinir les résultats de l'aide**

¹⁷ Voir Hivon (96)

L'*ownership* des actions de l'aide est aujourd'hui une préoccupation commune à l'ensemble des donateurs. Toutefois, des évolutions significatives ne peuvent avoir lieu qu'à partir de changements significatifs dans la gestion administrative du système d'aide.

Management for results

« Some agencies are placing increased emphasis on « management for results »... Managing for results suggests that though results are important, what is emphasised is working to strengthen management skills and capacities to work more effectively and efficiently. Relatedly donors are now increasingly willing to state that they view the purpose of aid not so much in terms of achieving particular and more traditional and tangible development objectives but in terms of enhancing the capacity of recipients to manage and implement development for themselves « unaided » »
(Riddell 96a: p11)

Un premier axe de ces changements est l'élaboration et l'utilisation d'instruments plus souples, permettant de se mettre au rythme de l'accompagner de processus incertains et fluctuants (cf supra).

Un second axe a trait à la gestion des résultats de l'aide. Le niveau et les critères adéquats pour mesurer les résultats constituent un sujet de réflexion actuel. Quelle type de mesure retenir des progrès réalisés en matière d'amélioration des capacités ou de développement institutionnel ? Entre l'impact obtenu sur les indicateurs globaux de bien être et de développement ne peut être que très partiellement attribué, voire même relié aux appuis extérieurs (et plus encore à un appui extérieur défini) et les extrants directs des actions de l'aide, peut-on définir un niveau intermédiaire de résultat, traduisant l'augmentation des capacités et des opportunités, qui pourrait servir de guide à la gestion de l'aide ?¹⁸

Examen de l'aide par l'OCDE axés sur les pays en développement : le cas du Mali
Le CAD a convenu d'étayer le processus permanent d'examen de l'aide par les pairs par une nouvelle activité visant à apprécier l'ensemble des résultats attribuables à l'aide extérieure dans un pays en développement particulier. Les objectifs de ces examens sont :

- de donner une appréciation générale de l'efficacité et de la cohérence avec lesquelles le système d'aide fonctionne dans le pays considéré;

¹⁸ Ainsi le projet ENACT fait l'analyse suivante : *« The « results chain » is composed of « outputs, outcomes and impacts » which are generally seen to correspond to output, purpose and goals levels of a logical framework analysis. Outputs are the immediate, visible, concrete and tangible consequences of program and projects inputs. Outcomes are the results at the logical framework analysis purpose level, constituting the short-term effect of the programme/project. This is generally the level where beneficiaries or end-users take ownership of the programme/project. An impact is broader, higher level, long term effect or consequence linked to the goal or vision. »* (Leblanc 1996 : p3)

- de sortir en dialogue les pratiques optimales des dysfonctionnements;
- de proposer, si besoin est, des mesures concrètes susceptibles d'apporter une amélioration durable du système d'aide dans le pays considéré;

Le Mali a été choisi comme pays pilote pour cette activité et l'examen de l'aide au Mali est actuellement en cours (D'après OCDE 96b)

Un troisième axe, étroitement lié au précédent, concerne l'évaluation. Tous les donateurs sont aujourd'hui conscients que les résultats de l'aide doivent être évalués à un niveau suffisamment global, c'est-à-dire pour le moins un niveau multi-donateur. Il s'agit de passer de l'imputabilité individuelle du responsable de projet, inhibant les risques et favorisant une vision étroite des résultats, à une imputabilité collective, y compris des bénéficiaires, laissant la place au droit à l'erreur mais aussi à de larges succès. Peu d'instruments existants permettent cependant cette évolution du système d'évaluation.

4.4. Quatrième leçon : Sortir d'une logique d'urgence et de crise pour accompagner le développement

- **Constat : Tout est urgent, tout est prioritaire**

« *En Afrique, on rencontre généralement une combinaison de besoins urgents et de conditions d'appropriation médiocres* » analyse Bossuyt (95 : p4) Au vu de l'agenda des préoccupations de l'aide en perpétuelle expansion (Riddell 96a) et de l'ampleur des besoins et des manques, un très large champ d'actions a été reconnu, avec de solides arguments, comme étant prioritaire et urgent. La profession, la discipline et parfois la vocation des experts de l'aide a renforcé cette conviction. Beaucoup ont crû voir dans leur propre spécialité le goulot d'étranglement du développement du Sahel¹⁹. A cela s'est ajouté l'ardeur réformatrice du système pour lequel aider c'est décaisser, et décaisser c'est réformer. On ne pourra jamais évaluer le nombre de recommandations qui ont été faites aux différentes institutions sahéliennes sur les 20 ans écoulés ! On en est alors souvent parvenu à considérer tout village, activité économique ou service administratif sahéliens comme une institution en crise qui doit rapidement être réformée, au besoin à l'aide de systèmes d'incitation financière si le besoin n'en était pas ressenti. L'objectif -réformer, combler un manque, répondre à un besoin- l'a

alors emporté sur le processus, sur le chemin d'apprentissage, ouvrant la porte à des démarches non durables basées sur la substitution.

- **Diagnostic : A chaque ambition ses instruments**

Les ambitions de l'aide au Sahel ont été multiples. Deux au moins se distinguent pour illustrer le présent propos : prévenir et gérer les crises et construire les capacités.

La prévention et la gestion des crises a été une des grandes préoccupations de l'aide au Sahel.. Les interventions qui en ont résulté n'ont pas été des simples appuis à des efforts endogènes. Le système d'aide s'est alors saisi de problèmes majeurs devant lesquels les sociétés sahéliennes semblaient en partie impuissantes. C'est le cas des crises alimentaires, mais aussi de la crise financière des années 1980, et en partie des menaces de crises environnementales, largement diagnostiquées par le système d'aide lui-même. Lorsque l'ambition a été de gérer des situations urgentes et potentiellement dramatiques, la communauté internationale est intervenue de manière massive et parfois autoritaire. Cela a demandé des opérations rapides et des réformes importantes, qui se sont appuyées sur des « circuits-courts » financiers et des conditionnalités minutieuses, et qui ont conduit à brusquer la marche des pays sahéliens. De fait, on doit généralement 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. On peut admettre que la préservation de l'avenir ait un certain coût sur le présent.

Toutes autres, sont les exigences de l'ambition de construction des capacités. L'objectif est ici secondaire par rapport au processus. Il faut accompagner plutôt que transformer, ouvrir des opportunités plutôt que réformer, mettre à disposition plutôt que transférer. Le tempo, les méthodes doivent être adaptées à cette ambition particulière. Les faibles résultats enregistrés dans le domaine du développement institutionnel (partie de la construction des capacités) proviennent sans doute que des méthodes inadaptées ont été très largement employées.

Construction des capacités, projets et logique de crise
L'aspect qui n'est pas clair à financer, c'est la développement institutionnel. ils ne l'acceptent que si cela rentre dans la réalisation de projets... Je ne sais pas si c'est clair comme cela dans leur tête, mais semble-t-il, il leur est difficile d'accepter les charges fixes de noter association parce que , disent-ils les donateurs n'acceptent de payer que les malheurs du Sud. (Nyuiadzi cité par Lecomte 97)

¹⁹ Selon le principe exposé par Griffin (91) du « what we have is what they need ».

Les ONG vident les ministères de leur personnel qualifié en les salariant en monnaie forte. Elles diront plus tard qu'elles ont été obligées de s'occuper elles-mêmes de Pour décrire la dégradation des villages (Elyens cité par Leconte 197), des programmes établis et penser que puisqu'il y a la sécheresse ou le manque d'eau, il faut nécessairement faire ceci ou cela. Non ! Ces programmes là n'intéressent pas les populations parce qu'ils ne touchent pas leurs priorités. (Ndione citée par Lecomte)

Faut-il, *a posteriori*, déplorer les interventions réformatrices et autoritaires qui ont eu lieu ? Elles ont, dans certains cas, permis de gérer des situations de crise, et de ce fait préservé la région du pire. Le problème est survenu, comme cela a été constaté, lorsque les situations de crise et d'urgence sont devenues un prétexte pour agir très largement de la même façon dans toute les facettes des sociétés sahéniennes, au détriment de la cohérence institutionnelle et de la construction des capacités régionales.

Les instruments d'aide appropriés aux ambitions examinées sont non seulement différents, mais conflictuels. On a trop souvent voulu tout faire en même temps -par exemple construire les capacités tout en souhaitant parvenir à un extrant précis ou combler une urgence en tentant d'appuyer une institution. C'est sans doute une cause de l'impression d'incohérence fréquemment ressentie (cf supra).

- **Tendance : De la gestion de crise à la construction des capacités**

Reformulating donor conditionality

Pilot program in Burkina Faso

The SPA Working Group made plans to pilot a new approach to the definition and implementation of conditionalities attached to structural adjustment support. Burkina Faso has been chosen as a pilot country for this program, because of its commitment and cooperation to completing the previous reform programmes implemented with the support of the international financial institutions. In this pilot exercise, the government should analyze, formulate, discuss and present reform programs in consultation with the different parts of the civil society, and finally decide on the measures to be taken to obtain its basic objectives. Disbursements of budget support will be based on shared evaluation of a limited group of mutually agreed indicators. (D'après SPA 96).

L'image de crise a profondément imprégné la perception extérieure de la région sahénienne. La grande crise alimentaires des années 1970 a marqué les esprits. Cette image a été en partie ravivée par la crise de 1984/85, moins dramatique toutefois, mais aussi par les graves crises financières et leurs conséquences sociales. Il est toutefois patent que le Sahel de la fin des années 1990 se dégage progressivement de cette image. En dépit des difficultés et menaces toujours présentes, à la vision d'urgence s'est progressivement substituée celle de rétablissement (*recovery*), et peut-être maintenant celle, localement, d'un potentiel

développement. La conduite de l'ajustement structurel, la nature de la conditionnalité, sont notamment questionnées à partir de cette évolution.

Parallèlement, l'*ownership* et la construction des capacités se sont imposés comme des thèmes majeurs pour les donateurs²⁰. Même si l'on en ignore encore la portée opérationnelle, cela a entraîné une réflexion sur de nouveaux instruments, dont il a déjà été question, et une interrogation sur l'adéquation des instruments existants. "On ne renforce pas les capacités par des projets" constatait un document récent de la Banque Mondiale (96).

Conclusion : vers une « stratégie de retenue »

Il est aujourd'hui commun de dire que le système d'aide est en crise. La fin de la guerre froide, la baisse récente notable des budgets alimentant un débat nourri sur l'avenir de l'aide au développement, qualifiée récemment (sous forme interrogative) par « *The Economist* » (96) d'« industrie mourrante ». La seule liste des ouvrages parus en 1996 sur ce thème suffit à s'en persuader (Riddell 96b, Hook 96, Stokke 96, Raffer et Singer 96).

Du mot d'ordre à la réforme : un chemin pavé d'embûches

Le développement des capacités est devenu un cri de ralliement parmi les organismes donateurs. On le proclame chaînon manquant du développement, et une condition nécessaire pour que les programmes aient un impact durable. Il remet en valeur un vieil objectif à savoir, aider les pays en développement à poser et réaliser leurs propres choix.

Pourtant le développement des capacités s'est révélée une tâche plus ardue que prévu... Il invite les donateurs à reconsidérer les relations avec les partenaires locaux. Noyer les problèmes sous des afflux d'argent, de projets et de personnel expatrié n'est plus de mise. cela nécessite plutôt l'adoption d'approches participatives pour la conception et la mise en oeuvre des programmes, la prise en main par la population locale, une gestion décentralisée, des instruments et des procédures souples, de nouveaux critères d'évaluation et de performance.

La plupart de ces changements n'ont pas encore cours. La possibilité qu'ils soient développés dans le climat actuel de l'aide est bien faible. La pression subie par les gestionnaires les exhortant à produire des résultats et à justifier l'utilisation de l'aide laisse bien souvent trop peu de place à la prise en main par la population locale et au développement des capacités (Bossuyt 95).

Il est d'autant plus important de rappeler, dans le cas du Sahel, qu'en dépit de ses limites et insuffisances, l'aide extérieure a été opérante. Elle a contribué à transformer en profondeur le « paysage » géographique, institutionnel et humain du Sahel, elle a également sans doute

²⁰ Voir notamment Buick (91), Jaycox (93), PNUD (94), OCDE (95), Bossuyt et Laporte (95), Banque Mondiale (96).

permis d'atténuer ou d'éviter des crises majeures. Incontestablement, l'aide a fait une « différence » dans l'évolution du Sahel sur les deux dernières décennies.

Les dysfonctionnements qu'a rencontrés la pratique de l'aide doivent être mis à leur juste place. Ils ne doivent pas masquer les résultats obtenus. Mais, ils doivent cependant être pris très au sérieux. L'aide ne pourra continuer durablement son action sans susciter, auprès de ses acteurs sahéliens et occidentaux, un sentiment d'approbation et de satisfaction.

Les tendances reprises dans ce document montrent, dans de nombreux domaines, que la réflexion et l'action sont entamées pour surmonter des difficultés reconnues. Mais, il ne s'agit là que de l'avant-garde du système d'aide. Une très large part des actions sont encore entreprises, *business as usual*, selon les schémas décrits dans les constats qui illustrent les leçons précédentes. Les mots d'ordre sont lancés : *ownership*, participation²¹. Mais, il ne s'agit que de mots d'ordre dont rien indique qu'ils rencontreront plus de succès que ceux qui les ont précédés tels que coordination ou partenariat.

La place qu'a pris l'aide au Sahel a été trop grande et trop centrale. Il n'est pas sûr que cette situation évolue d'elle-même; la conséquence de la baisse des budgets totaux de l'aide sur le Sahel est incertaine. Le double mouvement de long terme de l'augmentation du nombre de donateurs potentiels et de la diminution du nombre des receveurs venant contrebalancer la baisse probable de l'effort de chaque donateur. (Clark, Van Rooy 97). Cela pousse certains experts à prôner des stratégies volontaristes de retrait (*exit strategies*). Berg (96) par exemple propose de ramener à terme l'aide à moins de 5% du PIB des pays appuyés.

Une telle stratégie paraîtrait bien dangereuse pour le Sahel. Elle fait peu de cas des résultats passés et de l'ampleur des manques et des menaces actuels. Surtout, elle induirait une démarche très planifiée, coordonnée et conduite par les donateurs. On peut plutôt penser que l'élévation de la population et des revenus sahéliens, la montée des transferts privés vers le Sahel constitueront des évolutions qui, par des mécanismes de marché, conduiront naturellement l'aide à occuper une place de moins en moins importante dans les économies sahéliennes.

Compétence n'est pas sagesse (à propos de l'assistance technique)

²¹ La participation est d'ailleurs un mot d'ordre très ancien puisqu'il en était déjà question à l'époque coloniale (Chauveau 94, Giri 96) et « *Nous leur disons que nous voulons faire des choses décidées par nous et c'est vous qui devez participer à cela. Mais c'est l'inverse qu'ils nous imposent* » Car l'on observe cette situation cocasse de voir les ONG et des projets publics exiger la participation d'organisations populaires autonomes, à des programmes conçus par celles-ci ! ».

« Le savoir accumulé des agences de coopération technique, le professionnalisme sourcilleux qu'elles exigent et tentent de mettre en oeuvre ne font malheureusement pas des systèmes de l'assistance technique des instances de sagesse. La sagesse du développement n'est ni réductible aux manuels de procédures opérationnelles ou aux multiples conditionnalités des programmes d'ajustement, ni mesurable par les performances des taux d'engagement ou de déboursement des ressources affectées; et elle ne saurait s'identifier ni à la croissance interne de ces institutions, ni à leurs réformes et évaluations internes devenues rituelles. Les meilleures bonnes volontés et bonnes intentions des personnels d'assistance technique n'équivalent pas à la sagesse. Ce qu'il faut ce n'est pas plus de gestion ou de programmation, plus de critères ou de conditions, plus d'évaluations ou de restructurations mais « tout simplement » plus de sagesse » (Damiba 97)

Mais en attendant, plutôt qu'une stratégie de retrait, c'est peut être d'une « stratégie de retenue » dont le système d'aide a besoin. Ce qu'il convient de critiquer dans l'aide extérieure, ce sont surtout ses excès, hélas nombreux. En plus d'une compétence que personne ne lui conteste, l'aide au Sahel aura besoin dans l'avenir de débats et d'analyses, surtout au Sahel, d'instruments plus souples et moins exigeants, de garde-fous et de contraintes (telles que la contrepartie), mais aussi de davantage de déontologie et de sagesse.