Vingt ans d'aide au Sahel

TROUVER DES PROBLÈMES AUX SOLUTIONS



JEAN-DAVID NAUDET

Préface de Elliot Berg
Dessins de Samson

OECD
OCDE
PARIS

Club du Sahel

CLUB DU SAHEL

TROUVER DES PROBLÈMES AUX SOLUTIONS

Vingt ans d'aide au Sahel

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1er de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996) et la Corée (12 décembre 1996). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title:

FINDING PROBLEMS TO FIT THE SOLUTIONS

Twenty Years of Aid to the Sahel

© OCDE 1999

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tél. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online: http://www.copyright.com/. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

REMERCIEMENTS

Ce livre est dédié à la mémoire de Jean-Luc Playe et de Ibrahim Ba.

Ce travail n'a été possible que grâce au dynamisme communicatif et à l'infatigable soutien de Jean-Marc Pradelle. Il doit également beaucoup à la sensibilité et aux encouragements de Bernard Lecomte.

L'auteur exprime également sa gratitude pour l'intérêt qu'ils ont bien voulu témoigner à ce travail, ainsi que leurs judicieuses remarques et suggestions à Karima Benchabane, Jacqueline Damon, Idrissa Dante, Jean-Maurice Delèze, Jean-Pierre Jacob, Sylvie Letassey, Martine Lootvoet, Jacques Loup, Marie Moncet, Marc Raffinot, Alice Sindzingre, Roy Stacy, Carol Voyer, Gérard Winter.

AVANT-PROPOS

En réponse à la sécheresse qui les avait durement frappés au début des années 70, les pays sahéliens enregistrèrent une très forte augmentation de l'aide internationale. Le Club du Sahel fut alors mis sur pied d'un commun accord par les Sahéliens et leurs partenaires pour y débattre ensemble des politiques de développement et de la coopération internationale au service du Sahel. L'une des premières réalisations des membres du Club fut de réduire les risques liés aux crises alimentaires et de « discipliner » la gestion de l'aide alimentaire dont la surabondance mettait en péril les productions locales.

Aujourd'hui, le Club rassemble les principaux partenaires du Sahel. Des pays de l'OCDE — l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, les Etats-Unis, la France, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suisse — y retrouvent des organismes multilatéraux — la Banque mondiale, la Commission européenne, la FAO et le PNUD —, et des partenaires non gouvernementaux. Ils y côtoient les Etats sahéliens regroupés au sein du CILSS — Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel —, à savoir le Burkina Faso, le Cap-Vert, la Gambie, la Guinée-Bissau, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Sénégal, le Tchad et les sociétés civiles regroupées au sein d'organes régionaux représentatifs du secteur privé, du monde rural, des femmes et des responsables municipaux.

A l'occasion du 20ème anniversaire du Club du Sahel, les membres du Club du Sahel ont entrepris de tirer les leçons de deux décennies d'étroite coopération entre les pays de l'OCDE et le Sahel.

Les principales agences de coopération concernées ont « joué le jeu », en apportant à la réflexion collective leurs propres évaluations et en invitant leurs agents à s'exprimer librement sur ce bilan. Les Sahéliens ont joint leurs voix à ce débat, à travers des contributions personnelles et des prises de parole collectives, à l'initiative des organismes régionaux partenaires du Club. Les réflexions récentes d'experts internationaux ont également été

prises en compte, comme en témoigne la préface qu'Elliot Berg consacre au livre de David Naudet.

Cet exercice a révélé que le point de vue des utilisateurs de l'aide, les Sahéliens et les Sahéliennes, était peu connu et, d'ailleurs, trop peu exprimé. Prudemment, les « bénéficiaires » ont pris l'habitude de respecter la logique de leurs « donateurs », la « logique du donner », comme le dit joliment Farmo Moumouni, qui les a conduit, dans le passé, à souscrire aux mots d'ordre successifs de l'aide.

L'exercice révèle également que les donateurs ont été en général peu enclins à s'interroger sur leur façon de procéder. Elaborer des politiques pour les gouvernements partenaires, décaisser, appliquer ses procédures, tel est le *credo* des agences de coopération, emprunt d'une grande bonne volonté. Et la tendance actuelle des « donateurs » à multiplier leurs partenaires au sein de la société civile n'est pas forcément de bon augure.

En dépit de ces réticences, la volonté de débattre pour progresser s'est imposée au sein du Club, notamment grâce à la conviction de David Naudet. Observateur attentif et expérimenté des relations de coopération, David Naudet a aidé les membres du Club à s'engager hors des sentiers battus, dans une démarche originale, mettant la *mise en œuvre de l'aide* au centre du débat. De la conception à l'évaluation d'un projet, comment les décisions sont-elles réellement prises ? Qui a l'initiative ? Qui a le dernier mot ?

La réponse s'est dégagée dans les rencontres du Club : elle s'exprime au fil des pages de l'ouvrage de David Naudet. La relation de partenariat est bien souvent à sens unique, situation résumée par un sculpteur africain sous la forme d'une statue représentant « un Occidental à grande bouche et petite oreille prodiguant ses conseils à un Africain à grande oreille et petite bouche », comme nous l'a révélé l'un des experts sahéliens consultés, Pierre Claver Damiba.

La réflexion de David Naudet rend un grand service aux acteurs de la coopération avec le Sahel en les invitant à remettre en question leur comportement. Ceux qui transfèrent les flux d'aide sont invités à se demander

s'ils ne devraient pas faire preuve de plus de retenue. Ceux qui reçoivent ces flux, s'ils ne devraient pas affirmer plus leur volonté d'utiliser l'aide comme ils l'entendent, au service de projets auxquels ils tiennent et auxquels ils consacrent leurs propres ressources, dans le cadre de procédures donnant satisfaction aux deux parties.

Le point de vue critique de David Naudet sur les relations de coopération fait maintenant son chemin au sein du Club du Sahel, sous la présidence active de la coopération suisse, pionnière en la matière. La remise en question était manifeste dans les travaux d'expertise et de commission qui ont jalonné la préparation du 20ème anniversaire du Club du Sahel. La Conférence elle-même, qui a rassemblé les chefs d'Etat sahéliens et les ministres de la coopération des pays de l'OCDE, n'a pas esquivé le bilan proposé, adopté sous la forme d'un texte court, le *Mémorandum de Banjul*, qui sert désormais de référence dans le Sahel.

A une époque où l'aide au développement est fortement remise en cause, ce bilan est un appel au sens des responsabilités de chacun. La critique du système d'aide que nous propose David Naudet est très constructive, elle ne conduit pas à « jeter le bébé avec l'eau du bain », mais à une exigence accrue, de part et d'autre, dans la relation de coopération. Une exigence qui s'impose d'autant plus qu'en dépit de progrès importants, le Sahel demeure à l'aube du 21ème siècle une région pauvre et fragile à laquelle la coopération sera d'autant plus utile qu'elle sera mise en œuvre avec précaution. C'est à cette tâche que se consacrent maintenant les membres du Club du Sahel.

Jean-Marc Pradelle
Dr adjoint du Secrétariat du Club du Sahel

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements 3

Avant-propos 5

Préface 11

Introduction 23

1ère partie : un acte de foi, ou d'intérêt, mais pas de raison 29

Chapitre 1 - Quelque part entre cynisme et idéalisme 33
1.1. Redistribution, investissement ou récompense ? 33
1.2. Les déterminants empiriques de l'allocation internationale de l'aide 36

Chapitre 2 - L'introuvable impact macro-économique de l'aide 43
2.1. L'aide sans impact 43
2.2 Arguments face à un résultat dérangeant 47

2ème partie : l'empreinte de l'aide au sahel 55

Chapitre 3 - Une partie de l'histoire récente du Sahel 59
3.1. Le Sahel reste une région spécifique 60
3.2. Une aide forte mais proportionnée aux caractéristiques de la région 70
3.3. Une empreinte faite d'impacts multiples 74

Chapitre 4 - L'aide ne sait pas tout faire 91
4.1. Une efficacité différenciée selon les entreprises 91
4.2. Faire ce que l'on sait faire ou ce qui est prioritaire ? 102

3ème partie : des défauts par excès 105

Chapitre 5 - L'intendance ne suit pas 109
5.1. Un sentiment répandu d'insatisfaction et de lassitude 110
5.2. Les dysfonctionnements de la pratique de l'aide 114
5.3. Des fausses pistes qui éloignent la réforme de l'aide 129

Chapitre 6 - Le Sahel ne répond pas aux besoins de l'aide 141
6.1. La mécanique de la standardisation 142
6.2. Procéder autrement : expérimenter plutôt qu'anticiper 157

Chapitre 7 - L'offre est la demande 167
7.1. Les donateurs offreurs ou demandeurs ? 167

7.2. La contrepartie au cœur du marché de l'aide 169
7.3. Les intermédiaires de l'aide : vecteurs de la demande ou relais de l'offre d'aide ? 175
7.4. Comment renforcer le rôle de la demande ? 188

Chapitre 8 - Un bailleur ça va, trente bailleurs ... 197
8.1. La course à l'efficacité : pas de vainqueur mais un perdant, le pays receveur 198
8.2. Une vision étroite des résultats de l'aide 207
8.3. Moins de visibilité pour plus d'impact 221

Chapitre 9 - Secourir les Sahéliens plutôt que les accompagner ... 233
9.1. La prise en charge du changement par l'aide 235
9.2. L'aide au centre du développement 241
9.3. Remettre l'aide à sa juste place 247

4ème partie : La bonne distance 259

Chapitre 10 - Scénarios pour le futur : le Sahel bénéficiaire ou utilisateur d'aide ? ... 263
10.1. La crise de l'aide 264
10.2. L'avenir du Sahel du point de vue de la coopération 268
10.3. Scénarios d'avenir de la coopération avec le Sahel 272

Chapitre 11 - Une nécessaire retenue ... 285
11.1. Des mesures concrètes de réforme de l'aide 287
11.2. Un processus d'accompagnement de la réforme 290
11.3. Retenue et équilibre : un changement de paradigme 295

Annexe 1 - Analyse statistique de l'aide au Sahel ... 303
I.1. Tendances générales 303
I.2. Les donateurs de l'aide au Sahel 307
I.3. Les receveurs de l'aide au Sahel 311
I.4. L'aide par secteur 315
I.5. Perspective internationale de l'aide aux pays sahéliens 319
I.6. L'aide et le financement du développement 323

Annexe 2 - Simulation des montants d'aide au Sahel à l'horizon 2015 ... 325

Bibliographie ... 333

PRÉFACE

Elliot Berg

Le système d'aide publique au développement vit une phase difficile. Les anciens paradigmes qui sous-tendaient l'assistance économique ont été affaiblis par la fin de la guerre froide et par l'impressionnante augmentation des flux de capitaux privés. Tout au long de cette décennie, la question de l'efficacité de l'aide a été au centre du débat parmi les donateurs et a suscité un grand intérêt dans le monde des chercheurs. L'opinion, depuis longtemps répandue dans certains pays industrialisés, selon laquelle l'aide ne rend pas réellement service aux pays pauvres ou aux populations pauvres s'est trouvé renforcée par de nombreuses analyses critiques de la performance globale de l'aide et par des études empiriques faisant état de résultats modestes, notamment en ce qui concerne la croissance économique. Il n'est guère étonnant que les flux d'aide aient brusquement diminué au cours des dernières années.

L'incapacité de l'aide à stimuler la croissance en Afrique sub-saharienne, région la plus aidée dans le monde, s'est révélée particulièrement déconcertante et est en grande partie responsable du sentiment d'échec de la politique de coopération. Plus de 200 milliards de dollars d'aide publique ont été déversés dans cette région. Ces flux se sont accrus en termes relatifs et l'Afrique absorbe désormais près de 40 % de l'ensemble de l'aide publique contre moins de 30 % au milieu des années 1980. En moyenne, l'aide représentait 13 à 15 % du PIB des pays africains au milieu des années 1990, pourtant la croissance du revenu par tête a été négative dans la région à cinq reprises (sur six) entre 1990 et 1995. Ceci tranche avec la bonne

performance (plus de 4 % par an en moyenne) enregistrée dans le reste du monde en développement pendant cette même période.

Le malaise n'est pas dû au seul manque de croissance. La faiblesse des résultats obtenus au niveau sectoriel et au niveau des projets est également patente. L'évaluation des portefeuilles de nombreuses agences a mis en évidence des taux de réussite anormalement bas. Le célèbre rapport Wapenhans (1992), analysant le portefeuille de la Banque Mondiale, a révélé que si le taux de succès était dans l'ensemble proche de deux tiers, il était significativement plus bas en ce qui concerne les projets entrepris en Afrique. Plus encore, la performance en termes de soutenabilité et de développement institutionnel était, et continue d'être, bien plus préoccupante, particulièrement en Afrique sub-saharienne.

Les résultats en matière de réforme de politique économique n'ont pas été meilleurs. Au cours des 15 dernières années plus de 30 pays africains ont adopté des programmes d'ajustement sous l'égide du F.M.I. et de la Banque Mondiale. Les flux d'aide aux réformes économiques (policy-based aid flows) représentent au moins un quart de l'assistance totale dans la plupart des pays africains. Pourtant une évaluation majeure de la Banque (World Bank 1993), n'accordait qu'à six pays africains une performance satisfaisante en matière d'amélioration de leurs politiques économiques. Aucun pays du continent ne pouvait être comparé, du point de vue des politiques, aux pays émergents de l'Asie de l'Est.

Quelque chose ne tourne pas rond. Pratiquement tout le monde s'accorde à dire que l'aide doit être plus efficace. Les diagnostics de chacun reprennent bon nombre d'éléments communs pour expliquer la maigreur des résultats : la prééminence des donateurs dans la conduite de l'aide, le manque d'appropriation par les bénéficiaires, la faible coordination des donateurs et l'insuffisante capacité de gestion des receveurs, l'inadéquation des politiques, l'usage d'instruments inappropriés.

Toutefois, bien qu'identifiant tous à peu près les mêmes problèmes, les diagnostics se distinguent nettement par l'analyse qu'ils en tirent. En schématisant à peine, ces diagnostics peuvent être classés en trois groupes selon la

cause des problèmes qu'ils choisissent de mettre en avant. Pour caractériser ces groupes, il est commode d'utiliser la terminologie médicale, si commune dans la littérature sur l'aide.

- Certains critiques disent que le traitement est erroné. L'argent de l'aide a servi à financer des projets mal conçus et à soutenir des réformes politiques inadéquates.
- Un second groupe d'analystes soutient que les prescriptions sont appropriées mais que le patient ne peut ou ne veut prendre son remède.
- Un troisième groupe juge les prescriptions plus ou moins adaptées mais condamne un « mauvais protocole » (bad delivery).

Il ne s'agit pas, naturellement, de catégories étanches. Elles ne s'excluent pas, au contraire elles se chevauchent et se combinent. La plupart des analystes empruntent à l'ensemble de ces diagnostics, mais, comme cela a été remarqué, en donnant un poids très différent à chacune de ces grandes causes.

De nos jours, la première source d'échec (une prescription incorrecte) est de moins en moins évoquée. Certes, des débats subsistent à propos des priorités sectorielles. Beaucoup pensent, par exemple, que trop peu d'aide est attribué à l'agriculture dans les pays les plus pauvres. De nombreuses questions persistent également en ce qui concerne la pertinence, le rythme et l'enchaînement des réformes pour aller vers une économie de marché : les subventions pour l'alimentation ou aux intrants, les privatisations et la libéralisation commerciale restent des sujets débattus. Toutefois, d'une manière générale, il existe un remarquable consensus sur le fond, en particulier sur les principes directeurs : la nécessité de parvenir à des économies plus ouvertes, compétititives et macro-économiquement stables, le besoin d'une croissance soutenue pour parvenir à une réduction durable de la pauvreté, l'importance des infrastructures, de l'agriculture et du développement des ressources humaines, la priorité à donner au renforcement des capacités locales et des secteurs privés, le besoin d'encourager le mouvement vers des sociétés ouvertes et démocratiques.

A présent, la question la plus intéressante réside dans l'appréciation des mérites respectifs des diagnostics n° 2 (incapacité ou refus des patients à

avaler les pilules) et n° 3 (méthodes ou processus de livraison de l'aide inadaptés) et de la pertinence des programmes de réforme découlant de chacun d'eux. Il est en effet évident qu'il s'agit de diagnostics radicalement différents ayant des implications divergentes. Selon le second diagnostic, les principales sources de l'inefficacité de l'aide se trouvent au sein même des pays bénéficiaires. L'aide ne parvient pas à atteindre ses objectifs économiques principalement parce que les politiques des pays aidés sont mauvaises et leurs institutions déficientes. Les donateurs contribuent à l'inefficacité en dépensant l'argent de l'aide à mauvais escient, là où l'environnement politique et institutionnel n'est pas favorable à la croissance.

Le diagnostic n° 3 attribue les sources de l'inefficacité plutôt aux pays donateurs. Il met en cause les processus et pratiques caractérisant la relation d'aide, qui sont essentiellement déterminés par les donateurs. Les insuffisances des pays bénéficiaires contribuent au problème mais n'en constituent pas la cause première.

Ces deux dernières années, l'analyse basée sur les déficiences politiques et institutionnelles des pays receveurs (« bad policies-weak institutions » analysis) a acquis une influence croissante. C'est en particulier le résultat de plusieurs études économétriques, largement citées, qui ont fait autorité dans ce domaine.[1] Les principales conclusions de ces études sont les suivantes :

- Lorsque l'on considère tous les pays aidés de manière indifférenciée, on ne constate aucune corrélation entre les volumes d'aide et les taux de croissance économique. L'aide apparaît ainsi comme n'ayant pas d'impact global mesurable sur la stimulation de la croissance ou la réduction de la pauvreté.

- Toutefois, la prise en compte de la qualité des politiques et des institutions des pays receveurs modifie complètement ce résultat. L'impact de l'aide se révèle fort et positif dans les pays où les politiques sont bonnes et les institutions publiques performantes. L'aide contribue substantiellement

1 Les plus influentes de ces études ont été le document de la Banque Mondiale, de C. Burnside et D. Dollar, « Aid, Policies and Growth », 1997 ; et celui de Peter Boone, « Politics and the Effectiveness of Foreign Aid », dans European Economic Review, 1996.

à la croissance dans ces pays, et de manière croissante lorsque son niveau s'élève.

- Les flux d'aide apparaissent hautement fongibles, c'est-à-dire que des fonds affectés à un projet particulier peuvent néanmoins avoir pour effet l'accroissement ou le maintien de dépenses publiques dans un tout autre domaine. Ainsi, une grande part de l'aide semble se traduire par une augmentation de la consommation publique, tandis qu'une proportion plus faible contribue à l'accroissement de l'investissement.

Les analystes continuent de penser que de mauvaises méthodes de livraison de l'aide expliquent partiellement son inefficacité passée, mais le centre de gravité du débat politique et intellectuel s'est toutefois considérablement déplacé vers l'attitude mettant en cause les déficiences politiques et institutionnelles des pays receveurs. Les récentes prescriptions de réformes sont à ce titre significatives. Une plus grande sélectivité est à l'ordre du jour. Parmi quelques agences donatrices (l'USAID, par exemple) la gestion par les résultats (results orientation) est un nouveau mot d'ordre.

L'expression la plus claire des nouvelles tendances peut être trouvée dans le document de politique générale de la Banque Mondiale, Rethinking Aid, à paraître à l'automne 1998. Ce document avance que l'aide ne devrait être allouée, du moins pour sa grande majorité, qu'à des pays suivant de bonnes politiques et possédant des institutions de bonne qualité. Il préconise également que l'exécution des politiques soit évaluée ex-post, à partir des résultats avérés. Les prêts d'ajustement sous conditionnalité devraient être nettement réduits, et même abandonnés, au profit d'allocations basées sur la performance réelle. De plus, l'aide projet devrait, dans l'ensemble, diminuer au profit d'aide programme (non affectée), en partie en reconnaissance de la fongibilité des flux d'aide. Des programmes d'investissement sectoriels devraient être encouragés. Beaucoup de ces idées reçoivent une approbation générale parmi les donateurs bilatéraux et plus largement dans différents cercles de réflexion.

L'analyse de Naudet ne considère pas la question de l'efficacité de l'aide comme dérivant des politiques ou des institutions des pays bénéficiaires.

Ses diagnostics et ses propositions relèvent clairement de la troisième catégorie : une grande partie de la responsabilité des échecs de l'aide est rejetée sur les « dysfonctionnements » des pratiques de l'aide, de ses processus et de ses instruments. Les donateurs y apparaissent bien plus impliqués que les bénéficiaires.

Naudet souligne la conduite de l'aide par les donateurs, le manque d'engagement et d'appropriation de la part des bénéficiaires qui en résulte, la dissymétrie du prétendu « dialogue » entre les donateurs et les récipiendaires, les excessives ambition et complexité des projets et des programmes, le manquement de la part des gouvernements aidés à leurs promesses de contreparties ; la forte propension des donateurs à appliquer des approches et des méthodes standardisées (prêtes à porter) en dépit de la diversité des environnements nationaux et des questions abordées, et enfin l'inadéquation entre les instruments et les problèmes, avec peut-être une sur-utilisation de l'instrument projet.

Puisque la plupart de l'aide est délivrée sous forme de projet, Naudet porte une attention particulière aux limites de cet instrument d'aide. La critique de la méthode par projet est répandue depuis de nombreuses années. Elle met en avant la lenteur des déboursements, l'inadaptation à la réforme des politiques, un cadre temporel artificiel et de court terme et enfin un caractère trop ponctuel. Certains voient même, du fait de la fongibilité de l'aide, l'aide projet comme une illusoire perte de temps dans la mesure où elle ne change pas réellement les structures de dépenses.

Naudet affine cette critique en décrivant le caractère souvent déraisonnable des exercices de micro-planification. Le projet-type présente un programme d'action avec des intrants et des extrants (souvent mesurables) bien définis ainsi qu'un blueprint pour sa mise en œuvre. Mais la réalité sur laquelle cette programmation est basée est généralement peu connue et toujours sujette à de grandes incertitudes. Adéquate pour des activités «spécifiques», telles que la construction de routes, la méthode projet classique devient inadaptée pour s'attaquer à des problèmes tels que la mauvaise qualité du système scolaire ou la réforme de la fonction publique. Ces objectifs très peu « spécifiques » requièrent une approche beaucoup moins structurée, donnant la priorité au

tâtonnement et à la flexibilité afin de traiter les problèmes au fur et à mesure de leur apparition lors de la phase d'exécution. Ils nécessitent également un horizon à plus long terme que les 3 ou 5 années du projet classique.

L'ouvrage avance plusieurs suggestions judicieuses pour améliorer l'efficacité de l'aide : un plus grand usage d'approches non-planifiées, une analyse plus approfondie des conditions locales, moins de prescriptions, plus d'expérimentation (mise en route sans programmation détaillée mais en procédant par tâtonnement ou en trouvant sa voie au cours de la progression), plus de décentralisation, un vrai dialogue, et un rythme de mise en œuvre adapté aux tempos locaux. Naudet en appelle à une attitude plus discrète de la part des donateurs (moins de visibilité) et à beaucoup plus de conception et de gestion locales (l'aide comme accompagnement).

Le texte conseille aussi vivement un traitement différencié selon les « ambitions » de l'aide : des conditionnalités moins nombreuses pour la prévention et la gestion des crises, de la flexibilité (l'« approche processus ») pour les interventions visant au développement des capacités et le maintien des projets traditionnels pour les interventions ponctuelles telles que les études ou les infrastructures. Il recommande de nouvelles approches pour l'évaluation — qui reconnaîtraient par exemple le droit à l'erreur. L'évaluation individuelle des projets devrait requérir moins d'efforts, à l'inverse l'attention devrait être reportée sur les évaluations au niveau sectoriel ou au niveau national (une recommandation similaire apparaît dans le document récent de la Banque Mondiale). L'évaluation ex-post mériterait d'être plus fréquente, et surtout de circuler davantage et de donner lieu à débat. La gestion de l'aide devrait être l'affaire des institutions d'état déjà existantes, et non celle de structures ad hoc.

La médiocre qualité du dialogue de l'aide est depuis longtemps une préoccupation pour beaucoup de praticiens de la coopération. Naudet relève que le dialogue est trop souvent un exercice par lequel les donateurs cherchent l'assentiment local pour des décisions toutes prêtes et des programmes standardisés. Une grande partie des pratiques « participatives » revêtent le même caractère. Le livre recommande à ce propos une confrontation plus franche entre offreurs et demandeurs. Naudet pense qu'une façon d'y parvenir serait de faire réellement respecter l'exigence de contreparties (il place probablement

trop d'espoirs dans cette solution, étant donné qu'il ne tient pas compte du fait que le paiement des contreparties est effectuée par le Ministère des Finances, alors que les bénéfices de l'aide vont aux structures d'exécution). L'émergence de centres indépendants d'étude et d'analyse pourrait également être un élément favorable à l'amélioration du dialogue de l'aide.

Bien qu'une grande partie de l'analyse de Naudet couvre un terrain familier, elle constitue une contribution réelle à la littérature sur l'aide. Son approche combine la sensibilité du sociologue et l'expérience du praticien, tout en faisant quelques incursions clairvoyantes dans la théorie des organisations. Finalement, il obtient un fameux succès : il apporte des perspectives nouvelles à des problèmes si largement explorés au cours des dix dernières années que les idées neuves pouvaient sembler épuisées.

Un des attraits de l'ouvrage tient à son caractère pragmatique et concret. Cela est certainement dû en partie à son origine. Il se fonde sur des contributions et des ateliers développés dans le cadre d'une étude approfondie sur l'aide réalisée par l'OCDE-Club du Sahel, exercice appelé « Coopération 21 ». L'intérêt provient également d'un style tranchant et d'une heureuse utilisation d'exemples et de citations qui parsèment abondamment le livre.

Bien que la couverture géographique de l'ouvrage soit le Sahel, le diagnostic et les conclusions en termes de réformes sont valables pour l'ensemble de l'Afrique, et même au-delà. Le cadre et la méthode d'analyse utilisés dans ce livre permettent de dégager une image pénétrante de la relation de coopération ainsi qu'une vision originale et provocante du fonctionnement de l'aide, qui ont une portée générale. Cela éclaire d'un nouveau jour la nature des obstacles à surmonter et des réformes à entreprendre.

Dans le monde de l'aide, tel que Naudet le voit, les stratégies et les politiques d'aide naissent conjointement de la perception par le donateur des « besoins » des pays pauvres et des mandats des agences d'aide et de leurs gouvernements. C'est ainsi que sont déterminées les priorités qui guident l'action des agences de coopération. La manière dont elles abordent les problèmes dans les pays aidés ne dépend en fait que dans une faible proportion de la véritable

nature de ces problèmes. Elle dépend bien davantage de la nature des instruments que les donateurs ont à portée de main.

Naudet affirme : « Le dessin des activités proposées est inconsciemment dicté par les instruments disponibles plus que par les problèmes rencontrés ». Les « solutions » des donateurs sont rarement commandées par la nature des problèmes à résoudre. Le principe directeur implicite est : « What we have is what they need ». Ce sont là les thèmes centraux du livre ainsi que l'inspiration de son titre. En un mot, les donateurs demandent aux pays aidés de s'adapter aux instruments qu'ils utilisent, plutôt que d'adapter les instruments aux réalités et aux contraintes des contextes locaux.

De nombreux exemples s'offrent à notre regard. L'insistance récente à propos de la sélectivité en est un excellent. Comme cela a été noté, des études économétriques récentes ont confirmé que de mauvaises politiques et des institutions faibles constituaient des obstacles redoutables à une intervention efficace de l'aide. Deux types de réponse sont envisageables.

L'une est d'affirmer que, puisque les pays dont les politiques et les institutions sont déficientes ne peuvent pas utiliser notre aide efficacement, nous devrions nous concentrer davantage que par le passé sur les « bons pays » du point de vue de leurs politiques et institutions. L'autre consiste à dire : « cherchons et trouvons des méthodes et des champs d'intervention qui peuvent donner lieu à une efficacité raisonnable même dans des environnements peu favorables ».

La majeure partie de la communauté de l'aide a réagi en faveur de la première orientation. Le nouveau document de la Banque Mondiale, Rethinking Aid, va plus loin encore dans cette direction que la majorité des autres réflexions, mais il s'agit d'une tendance générale. En revanche, on entrevoit bien peu d'appels pour réformer l'aide en tenant précisément compte de son intervention dans des environnements caractérisés par des capacités institutionnelles limitées, voire de mauvaises politiques. La plupart des donateurs se sont tournés vers la révision des critères d'allocation, se proposant de fournir plus d'aide aux pays capables de l'utiliser telle qu'elle existe actuellement.

L'engouement précipité vers les Programmes Sectoriels d'Investissement (PSI) est un autre exemple de cette adaptation à sens unique. L'idée fut lancée avec une grande présomption par la Banque Mondiale (le Programme des Nations Unies pour le Développement avait proposé des idées semblables) qui incita à l'adoption de PSI dans de nombreux pays. Cela fut perçu comme une manière de réduire la prépondérance des projets, d'améliorer la coordination des donateurs et de faciliter la gestion locale de l'aide. Mais les PSI spécifiaient des conditions que très peu de pays à faible revenu pouvaient satisfaire : un cadre adéquat pour les politiques économiques au niveau macro et au niveau sectoriel, un programme d'investissement à dimension réellement sectorielle (et non dimensionné selon le champ d'un ministère), une capacité d'exécution de la part du gouvernement suffisante pour réduire le besoin d'assistance technique, et enfin un consensus entre donateurs ainsi qu'une volonté d'adopter des démarches communes de mise en œuvre. Ces conditions n'ont pu être réunies que dans peu de pays pauvres. Après l'enthousiasme initial, les donateurs bilatéraux sont en train de prendre leurs distances par rapport à cet instrument prétendument prometteur.

En plus de l'éclairante analyse des fréquentes dissonances entre les priorités et projets des donateurs d'un côté et les besoins et les capacités d'exécution locales de l'autre, ce livre contient également un message pertinent dans le cadre des débats actuels sur les stratégies d'aide. Il réfute la confiance excessive dans la sélectivité, comme premier critère d'allocation d'aide en arguant que l'irrégularité et l'incertitude des flux d'aide qui en résulterait réduiraient probalement le libre-arbitre (*ownership*) des états bénéficiaires. Cela signifierait également l'abandon du principe, rigoureusement défendu par beaucoup de donateurs, selon lequel l'aide doit être un outil de réduction des disparités de revenu entre les pays les plus pauvres et les pays les plus riches.

De plus combien, parmi les pays à faible revenu, peuvent être admis dans la catégorie des pays ayant de bonnes politiques et institutions ? En utilisant des critères extensifs, tels que l'absence de guerre, une inflation inférieure à 25% par an, et des politiques micro-économiques raisonnables, Paul Collier (1997) ne parvient à trouver qu'une poignée de pays africains qui, à ce titre,

mériteraient d'être aidés. Ces pays ne représentent qu'environ 11% de la population de la région ! Par ailleurs, peut-on réellement croire que l'aide possède des rendements croissants — c'est-à-dire que son impact sur la croissance est plus que proportionnel à son niveau ? Comme Naudet et d'autres l'ont souligné, la « saturation » est facilement atteinte, et les effets sur les institutions et des capacités locales sont alors potentiellement destructeurs.

Cet ouvrage n'offre pas seulement une analyse pénétrante des déficiences de l'aide, mais apporte des propositions sérieuses et souvent innovatrices de réforme. Les lecteurs le reposeront riches d'une meilleure compréhension du fonctionnement de l'aide dans les pays à faible revenu lourdement assistés. Il leur aura été rappelé que l'aide a le pouvoir non seulement d'améliorer le bien-être mais aussi d'ébranler les institutions et d'affaiblir les capacités locales. L'auteur amène à comprendre clairement qu'une bonne pratique de l'aide exige une attitude moins intrusive de la part des donateurs. Les pays aidés doivent se voir offrir davantage d'« espace » si l'on souhaite que l'aide soit efficace. Naudet (et l'OCDE-Club du Sahel) mérite d'être félicité pour avoir produit un ouvrage aussi provocateur et percutant.

INTRODUCTION

Ceux qui ont vécu les années 1960, se souviennent probablement du « sketch du tailleur » popularisé par Fernand Reynaud. Un tailleur fait essayer à un client un costume qui manifestement ne lui va pas. A force de conseiller au client des attitudes qui le poussent à autant de contorsions, le costume finit par tomber impeccablement, et le client sort parfaitement habillé mais totalement déformé. Un passant commente alors : « ce type doit avoir un sacré tailleur pour réussir un costume aussi bien coupé sur un gars aussi mal foutu ! ».

Cette histoire résume, par la caricature, l'image de l'aide au Sahel décrite dans ce livre. Les donateurs de cette aide ont su sans conteste « tailler », à l'instar de l'artisan de l'histoire, un dispositif opérationnel qui force l'approbation : des instruments performants, des systèmes élaborés de gestion, des projets ambitieux et des concepts séduisants. L'ennui est que toute cette instrumentation « ne va pas » aux pays et aux institutions sahéliennes qui sont censés la revêtir. On voit alors les partenaires sahéliens se déformer, se contorsionner pour tenter de ressembler au « client » pour lequel cette instrumentation semble coupée. Rien d'étonnant à ce que l'observateur, à l'image du passant de Fernand Reynaud, trouve que le Sahel muni de son attirail — ses programmes d'ajustement ou de renforcement des capacités, ses projets d'organisation des producteurs ou de gestion de terroirs, ses concepts de développement humain durable ou de gouvernance, ses méthodes basées sur l'appropriation ou la participation — est bien mal profilé pour cheminer sur la voie du développement.



Le contenu de ce livre n'engage que son auteur, mais il est le résultat, en ce sens qu'il est une interprétation, des travaux du programme « Coopération 21 », qui a été mené sous l'égide du Club du Sahel en 1996 et 1997. (*voir avant-propos*)

Le programme « Coopération 21 » a tenté d'être, plus qu'une étude, un processus de réflexion en commun. Il s'est proposé d'exploiter l'ensemble des travaux déjà existants sur la région, et sur d'autres espaces géographiques, et de construire sur cette base une analyse propre à partir de réflexions internes aux agences de coopération, de contributions d'experts indépendants du Nord et du Sud et de contributions de certaines institutions sahéliennes, en particulier de la société civile. Ces différentes sources d'expérience ont été mises en commun tout au long d'un processus d'expression, puis de synthèse, piloté par le Secrétariat du Club du Sahel.

Le présent livre n'est qu'une lecture personnelle de ces travaux. Mais il en est aussi le produit. C'est pourquoi, il est fait un large usage de citations tout au long de l'ouvrage, afin de restituer en partie le travail de synthèse et la réflexion collective qui ont présidé au programme « Coopération 21 ».



Ce livre, comme le programme « Coopération 21 », ne prétend pas traiter tous les aspects qu'un bilan complet de l'aide au Sahel pourrait aborder. Il a tenté au contraire de se concentrer sur des questions précises et peu nombreuses, et s'est pour cela presque interdit d'aborder certains thèmes, sans pour autant douter de leur intérêt.

Peut-être faut-il commencer par énumérer les principaux de ces thèmes non traités, car ils sont souvent, à l'opposé, au cœur de nombreuses réflexions sur l'aide. En premier lieu, il n'a pas été procédé à une analyse historique systématique. Les évolutions du « système d'aide » ne sont évoquées que lorsqu'elles deviennent indispensables à la compréhension des analyses effectuées. L'analyse historique du monde du développement — de ses idées, de ses modèles, de ses concepts et de ses stratégies — a déjà été faite

maintes fois avec talent (par exemple Oman, Wignaraja 1991), y compris récemment (Stokke 1996), et y compris pour le Sahel (Giri 1996).

En second lieu, le « facteur géopolitique » est à peine effleuré. Certains l'estiment sans doute prépondérant. Mais, c'est précisément ce qu'il y a au delà de ce facteur politique qui est un des thèmes de ce livre. Quand plusieurs agences bilatérales, multilatérales et certaines ONG rencontrent une difficulté commune dans la conception ou la mise en œuvre de leurs programmes au Sahel, on est sans doute en droit d'estimer qu'il ne s'agit pas d'un problème essentiellement géopolitique.

En troisième lieu, les stratégies de développement du Sahel et les stratégies des agences de coopération ne sont volontairement pas analysées. On pourra trouver surprenant de s'abstraire de ce qui aurait pu (dû ?) être le cœur d'un bilan de l'aide vers le Sahel. Il est temps, pour s'en expliquer, de passer aux aspects effectivement abordés.

Cet ouvrage pose essentiellement deux questions : « Que peut-on dire de l'impact de l'action de 20 ans d'aide au Sahel ? » et « Que peut-on apprendre de 20 ans d'expérience sahélienne en terme de méthode et d'instrumentation de la coopération ? ».

La première question est simple dans sa formulation, mais si complexe en réalité qu'elle appelle des réponses nuancées, et autant de doutes que de certitudes. Elle nécessite que l'on s'interroge sur l'ampleur de l'engagement et sur les résultats obtenus. Cette analyse fait l'objet des deux premières parties. La première partie reprend rapidement une synthèse des travaux économiques sur les questions de l'allocation (chapitre 1) et de l'impact macro-économique de l'aide (chapitre 2).

La seconde partie aborde le cas spécifique du Sahel. L'impact de l'aide doit en premier lieu être mis en regard du niveau et de la nature des engagements du « système d'aide » (détaillés en annexe 1). Comment distinguer ensuite, dans le Sahel d'aujourd'hui, les traits qui reviennent à l'action passée de l'aide ? Cette question conduit à définir et utiliser le concept, plus subjectif que celui d'impact, de l'empreinte de l'aide dans le Sahel contem-

porain (chapitre 3). L'examen détaillé des résultats de l'aide amène à une claire perception de ce que l'aide est parvenue à réaliser et de ce qu'elle a poursuivi en vain (*chapitre* 4).

La troisième partie traite de la question des « méthodes de l'aide ». L'hypothèse à la base de cet ouvrage est qu'une proportion importante de la lassitude et du doute, qui se sont emparés du « système d'aide », repose sur l'inadaptation, souvent jusqu'à l'absurdité, entre la pratique concrète des actions de coopération et leur objet véritable. Une première tâche consiste donc à décrire les dysfonctionnements de la pratique quotidienne de l'aide au Sahel, et à en examiner les effets, en s'appuyant sur les nombreuses analyses et évaluations existantes (*chapitre* 5).

Cette critique portée sur la pratique de l'aide n'est pas nouvelle (Cassen 1985, Lecomte 1986, Berg 1994, Van de Walle et Johnston 1996 par exemple l'abordent), mais il faut bien saisir qu'il s'agit d'un axe aussi important que les « critiques classiques de l'aide » quant à la remise en cause du dispositif de coopération.

Les analystes distinguent généralement deux grands courants critiques classiques (par exemple Riddell 1987). Une critique de droite qui reproche à l'aide les distorsions qu'elle entraîne sur les incitations des acteurs, notamment par le gonflement du secteur public. Cette critique porte sur le principe de l'aide, même si elle nuance parfois ses attaques selon les types d'interventions. Une critique de gauche reproche à l'aide de ne pas atteindre les populations pauvres, à qui elle est en théorie destinée, et au contraire de contribuer au renforcement d'une élite conservatrice et prédatrice, entretenant une relation souvent complice avec le dispositif d'aide lui-même. Cette critique porte cette fois-ci sur les intentions de l'aide.

La critique de la pratique de l'aide est en fait d'une troisième nature. Elle ne porte ni sur le principe de l'aide, ni sur les intentions des acteurs mais sur la capacité du système à mener une action profitable du point de vue des bénéficiaires de l'aide. On pourrait l'appeler critique du centre, ou plutôt ironiquement de l'extrême centre, car elle n'est pas moins dévastatrice que ses consœurs de droite et de gauche.

La critique de la pratique de l'aide amène à constater que l'« intendance ne suit pas ». Le système d'aide mobilise en permanence toute sa compétence dans l'entreprise exaltante de définition des meilleures stratégies, politiques et priorités de développement. Pour le reste, il semble souvent considérer que c'est une affaire de moyens et que « l'intendance suivra ». L'expérience historique montre hélas avec insistance que ce n'est pas le cas, que les multiples programmes ont un déroulement et des résultats bien différents de ceux qui avaient été projetés.

C'est en cela que l'analyse de la pratique de l'aide peut s'opérer en faisant abstraction de l'examen des stratégies. Ces deux approches ne relèvent pas du même questionnement. Les réflexions stratégiques se posent la question du « quoi faire », l'analyse des méthodes s'interroge sur le « comment faire ? ».

En se concentrant sur cette question du comment, la suite de l'ouvrage tente de comprendre l'origine des dysfonctionnements constatés. Sont ainsi passés en revue les différents aspects de la pratique de l'aide — la conception (*chapitre* 6), le partenariat (*chapitre* 7), la mise en œuvre et l'évaluation (*chapitre* 8), la logique d'intervention (*chapitre* 9). L'analyse amène à observer la logique des agences de coopération, le fonctionnement des structures d'aide, mais aussi les règles du jeu de la relation d'aide elle-même — des questions d'intendance toujours. Tout au long de ces chapitres, des propositions sont formulées pour pouvoir surmonter les difficultés de la pratique actuelle de l'aide.

Le constat majeur de l'analyse est que l'aide a été utile au Sahel, mais a été trop présente et a tenu un rôle trop central. Les défauts de l'aide, ce sont précisément ses excès : non pas forcément excès de moyens, mais de certitudes, d'objectifs, de désir d'action, de hâte.

La fin de l'ouvrage s'interroge sur l'avenir de la coopération avec le Sahel (*chapitre* 11, *annexe* 2). Plusieurs scénarios sont ébauchés. L'un d'entre eux, le scénario de « retenue » (*chapitre* 12), s'appuie sur les analyses et propositions précédentes. Si l'on souhaite réconcilier ambition et action, maintenir l'esprit de la coopération tout en en changeant la pratique, conserver solidarité et engagement tout en évitant les excès qui conduisent à la

dépendance, alors le système d'aide devra faire preuve d'une nécessaire retenue dans son action, et tenter de trouver la « bonne distance » entre partenaires.

PREMIERE PARTIE

UN ACTE DE FOI, OU D'INTERÊT, MAIS PAS DE RAISON

En introduction à l'analyse spécifique de la coopération avec le Sahel, il est utile d'élargir le point de vue aux raisons d'être de l'aide. Pourquoi donne-t-on de l'aide ? Cette question peut se scinder en deux. Quelles sont les motivations des pays qui attribuent des transferts publics pour le développement ? C'est l'objet du chapitre 1. Quels sont les objectifs poursuivis, et dans quelle mesure sont-ils atteints ? Cette question de l'impact de l'aide est examinée dans le chapitre 2.

Le point des connaissances macro-économiques sur ces questions de raison d'être de l'aide fait apparaître un constat commun. L'aide semble peu guidée par les principes d'efficacité et d'obtention d'impact. L'attribution de l'aide tient peu compte du critère de l'efficacité de son action. Les preuves de l'efficacité de l'aide, au niveau agrégé, sont pour le moins ténues. La raison n'est pas le principe explicatif dominant du système d'aide.

La coopération ne peut se ramener aux seuls aspects techniques de la recherche d'impact. Elle vise souvent des intérêts plus particuliers, y compris ceux des pays donateurs. Plus souvent encore sans doute, elle se justifie d'elle-même, comme quelque chose de bon en soi. Elle apparaît alors comme le résultat d'une sorte d'acte de foi. On ne peut comprendre et analyser l'aide qu'en prenant en compte cet « esprit de coopération ».

CHAPITRE 1

Quelque part entre cynisme et idéalisme

Quels sont les différents paramètres permettant d'expliquer la répartition internationale de l'aide publique ? Comment ces paramètres ont évolué ? Diffèrent-ils selon le type de donateur ? Des études empiriques sur l'allocation internationale de l'aide, menées régulièrement depuis plus de vingt ans, ont permis de proposer quelques réponses à ces questions.

1.1. Redistribution, investissement ou récompense ?

Les différentes logiques d'attribution de l'aide

On peut essentiellement distinguer trois grandes logiques, effectives ou intentionnelles, d'allocation internationale de l'aide.

- Une logique de besoin. Un déterminant évident du niveau d'aide est l'étendue des besoins des pays ou des populations récipiendaires. La notion de besoin est cependant difficile à définir. En premier lieu, le niveau de pauvreté ou de manque d'une population est une notion complexe (faut-il prendre en compte les aspects de capital naturel et humain, les inégalités, l'accès aux services, etc. ?). En second lieu les besoins peuvent être liés à d'autres facteurs que la pauvreté : niveau d'endettement ou de déficits, risques écologiques, etc.

- Une logique d'intérêt (de proximité). A l'inverse de la logique précédente, intéressée à la demande, il s'agit là d'une logique d'offre déterminée par les caractéristiques du donateur et non plus du receveur. Les différentes formes que peut prendre cet intérêt sont bien connues : intérêt stratégique ou politique, intérêt commercial, intérêt culturel ou historique.

- Une logique d'efficacité (de mérite). L'aide va là où elle peut être la plus efficace. En particulier elle va vers les meilleurs projets et vers les pays présentant le meilleur profil : stabilité politique et économique, bonnes politiques, bonne coopération internationale. Cette logique est également une logique d'offre mais dont la finalité est tournée vers les effets dans le pays receveur, et non vers le pays donateur comme dans le cas de la logique précédente. Souvent la logique d'efficacité se confond, à plus ou moins juste titre, avec une logique de mérite ou de vertu. L'aide est attribuée aux pays répondant à un certain nombre de pré-conditions, selon des critères définis par le donateur, tenues pour favorables à l'efficacité de cette aide.

De manière caricaturale, on pourrait associer à chacune de ces logiques un type de bailleur et une fonction de l'aide publique. A la logique des besoins correspond le bailleur multilatéral (de type onusien) et l'aide vue comme un instrument de redistribution et de justice internationale. A la logique d'intérêt pourraient être associés le bailleur bilatéral et l'aide comme instrument commercial ou de politique étrangère. Enfin, la logique d'efficacité renvoie plutôt à la banque internationale de développement[1] et à la coopération économique internationale, prenant en charge les opportunités de long terme que le secteur privé ne peut saisir.

Des logiques évolutives

Selon les périodes, ces trois logiques ont coexisté dans les faits ou dans les intentions. Elles ont également évolué au fur et à mesure des transformations de la situation internationale et des enjeux des relations Nord-Sud.

[1] A l'image de la Banque mondiale ou des banques régionales de développement.

- De multiples tentatives pour définir de façon « rationnelle et objective » les besoins de financement extérieur d'un pays donné, tels que les modèles de déficits, ont donné lieu à peu de résultats convaincants. Faut-il distinguer entre les besoins dont l'origine proviendrait de facteurs externes (climat, termes de l'échange, etc) et ceux qui résulteraient de facteurs internes tels que les politiques suivies ? Si oui, comment opérer une telle distinction ? Et si non, cela soulève un problème de justice : un pays s'étant fortement endetté ou ayant laissé filer ses déficits, sans nécessité impérieuse, doit-il être considéré comme ayant un besoin important d'appui de la communauté internationale ?
  De plus, la comparabilité internationale des indicateurs de pauvreté soulève en pratique de nombreuses réserves. Il a été de fait difficile de dépasser l'analyse simpliste liant le besoin d'aide au niveau du revenu par tête. La logique de besoin s'est trouvée affaiblie par cette difficulté à établir une norme satisfaisante pour l'allocation de l'aide.

- Les intérêts stratégiques internationaux se sont modifiés. Essentiellement politiques durant la guerre froide, ils ont évolué vers des enjeux commerciaux, mais aussi vers une prise en charge au niveau international de certains grands enjeux planétaires : environnement, conséquences de la pauvreté, mondialisation, endettement, migrations, etc. Cela a poussé les donateurs à s'intégrer progressivement dans un système de coopération internationale, qui a conduit à davantage de transparence, et aussi à une diversification géographique et institutionnelle des bénéficiaires de l'aide. Peu à peu, le système d'allocation de l'aide s'est ouvert à d'autres mécanismes que le seul dialogue d'Etat à Etat.

- La logique d'efficacité s'est plus profondément modifiée. On est passé de l'optique du risque projet à l'optique du risque pays. La conditionnalité et l'ajustement structurel ont tenté de mettre l'efficacité et le mérite au premier plan des déterminants de l'allocation de l'aide alors même que diminuait l'importance de la rentabilité économique des projets. Aujourd'hui, dans les pays à faible revenu, l'analyse coût bénéfice sur des bases financières ou économiques d'un projet est devenu un exercice rare et, le cas échéant, essentiellement formel. En revanche, la mise en

place d'un programme d'ajustement est le premier signal pour l'ensemble des donateurs que le risque pour opérer dans un pays donné est acceptable.

Actuellement, une autre évolution prend naissance, au moins dans les discours. L'allocation d'aide est jusqu'à présent conditionnée à l'adhésion à un certain nombre de principes et de réformes, dont l'aide doit justement appuyer la mise en œuvre. De plus en plus, est préconisée une allocation de l'aide tenant compte non de l'adhésion à des programmes futurs, mais de l'engagement réellement manifesté au préalable vers certaines politiques. L'aide viendrait donc récompenser *ex post* un témoignage de vertu, plutôt qu'inciter *ex ante* à une promesse d'adhésion. Le sens de la causalité entre le « mérite » d'un pays receveur et l'attribution de l'aide pourrait être appelé à s'inverser.

1.2. Les déterminants empiriques de l'allocation internationale de l'aide

Les études empiriques

De nombreuses études économétriques ont testé différents modèles internationaux d'allocation de l'aide sur toutes les périodes depuis le début des années 1960. Les résultats sont naturellement très différents selon le type d'aide dont on étudie la répartition.

Etudes portant sur l'aide de donateurs bilatéraux

Mac Kinlay et Little (1977 à 1979) ont été les précurseurs des études économétriques sur l'allocation de l'aide, suivis quelques temps après par Maizels et Nissanke (1984). Pour les principaux donateurs bilatéraux, ces auteurs ont tenté d'expliquer l'aide par tête reçue par les pays en développement à l'aide de deux modèles successifs : un modèle receveur faisant

apparaître des variables traduisant le niveau de besoin du pays et un modèle donateur basé sur des variables reflétant l'intérêt ou la proximité du donateur pour le pays bénéficiaire concerné.

A titre d'illustration, les variables du modèle receveur, utilisées par Mac Kinlay et Little étaient le PIB par tête, la consommation de calories par tête, le nombre de médecins pour 100.000 habitants, le ratio de réserves de devises par rapport aux importations, le taux de croissance et le taux d'investissement. Le modèle donateur reposait sur les variables stock d'investissement détenu par le pays donateur dans le pays receveur, niveau des exportations vers ce pays, existence d'accords militaires ou stratégiques, voisinage, ancienne colonie, etc.

Les résultats obtenus par ces auteurs plaident nettement en faveur du modèle basé sur l'intérêt du donateur. Cela s'applique essentiellement aux grands donateurs : Etats-Unis, Grande-Bretagne et France. Les conclusions ont été que l'aide ne doit pas être vue comme une entreprise charitable mais bien comme un enjeu de pouvoir et d'intérêt. Dans le climat passionné des années 1970, ce résultat semblait illustrer le cynisme des relations internationales, jusque dans ses manifestations apparemment les plus altruistes.

Depuis, plusieurs études, avec des méthodologies diverses, sont venues confirmer ces premiers résultats (Boone 1996, Burnside et Dollar 1997 pour les plus récentes). Plus précisément ces études mettent toutes en lumière, pour les grands donateurs, l'importance de critères d'origine politique dans l'attribution de leur aide. Les intérêts commerciaux apparaissent de manière beaucoup moins claire. Par ailleurs, les plus petits donateurs ont été moins étudiés, mais il semble qu'un compromis entre logique d'intérêt et de besoin reflète mieux leur mode de répartition de l'aide, comme cela ressort par exemple d'une étude menée sur l'aide australienne (Gounder 1994).

Il apparaît aujourd'hui presque banal de remarquer que l'allocation de l'aide bilatérale dépend en premier lieu de données internes au pays donateur concerné.

Etudes portant sur l'aide de donateurs multilatéraux

Etudiant l'allocation de l'aide de la communauté européenne, Bowles (1989) conclut à la simultanéité de facteurs de besoins et d'intérêt/proximité. Le niveau du PIB par tête et le fait d'être une ancienne colonie d'un pays de la communauté apparaissent comme des facteurs explicatifs déterminants de l'allocation de l'aide par habitant, ainsi que l'importance de la population du pays bénéficiaire. Il n'est d'ailleurs guère étonnant de constater que l'aide européenne se situe à la rencontre des logiques bilatérales (plutôt tournées vers l'intérêt) et multilatérales (plutôt tournées vers le besoin).

Frey et Schneider (1986) ont tenté d'expliquer l'aide allouée par la Banque Mondiale à partir de quatre modèles : un modèle de besoin, un modèle de vertu (stabilité macro-économique et politique), un modèle « salutaire » identifiant des pays engagés dans le processus d'insertion internationale mais possédant de grands déficits (dette, commerce extérieur, etc.)[2] et enfin un modèle politico-économique tentant d'identifier les pays pauvres proches du camp occidental. C'est ce dernier modèle qui apparaît selon leurs conclusions comme le plus fondé.

Etudes portant sur l'ensemble de l'aide

Les études portant sur l'allocation de l'ensemble de l'aide, quelles que soient les sources (Boone 1996, Naudet 1994, Burnside et Dollar 1997), s'accordent à mettre en évidence une répartition qui répond largement à des caractéristiques propres aux pays receveurs. Le PIB par tête, illustrant la logique de besoin, et la population (dans le sens ou une population élevée entraîne une aide par tête faible) ressortent comme les deux variables prépondérantes pour expliquer l'allocation internationale de l'ensemble de l'aide.

Cela est illustré sur le tableau ci-dessous qui présente les résultats pour trois périodes distinctes d'un modèle explicatif simple basé sur ces deux variables.

[2] La mobilisation du système d'aide lors de crises financières de pays à revenus intermédiaires (en Asie ou en Amérique latine) nous donne des exemples du fonctionnement du modèle salutaire.

Tableau I. Modèle d'allocation de l'APD

Variable à expliquer : Log(APD)
Variables explicatives : Log (POP), Log (PIB/hbt)

Année	Elasticités		R2	Nb pays
	POP	PIB/hbt		
1979-1981	0.30	-0.40	0.46	71
	(0.08)[3]	(0.13)		
1989-1991	0.42	-0.41	0.70	76
	(0.06)	(0.09)		
1993-1994	0.45	-0.51	0.66	140
	(0.04)	(0.07)		

Source : CAD, World Tables

On constate que la population et le niveau de vie des pays receveurs expliquent à eux seuls, sur les périodes récentes, entre 60% et 70% de l'allocation internationale de l'aide. Sur la période la plus récente, un niveau de revenu deux fois plus élevé correspond, en moyenne, à un niveau d'aide inférieur de 30% ($2^{-0.51}$); une population deux fois plus importante correspond à une aide plus importante de 37% ($2^{0.45}$), et donc un niveau d'aide par tête inférieur de 32%.

La plupart des analystes retiennent que l'appartenance aux grandes zones géographiques (à l'exception du Moyen-Orient) n'est pas un facteur significatif d'allocation de l'aide. Il en est ainsi par exemple de l'Afrique subsaharienne (et de ses sous-espaces géographiques courants, y compris le Sahel) qui reçoit une aide proportionnée aux caractéristiques de pauvreté et de population des pays qui la composent. Ainsi, une variable d'appartenance au sous-continent africain n'apparaît pas significative dans les modèles présentés ci-dessus.

[3] Les chiffres entre parenthèses désignent les écarts-types des estimateurs des élasticités du modèle. On juge que l'effet de la variable examinée est significatif (au seuil de 5%) lorsque le rapport entre l'estimation de l'élasticité et son écart type (ici 0.30/0.08) est supérieur à 2.

L'évolution dans le temps de l'allocation de l'aide mérite attention. On retiendra, en premier lieu, la forte progression de la corrélation (R^2) des modèles explicatifs entre 1979-81 et 1989-91[4]. Cela signifie que le modèle receveur est devenu entre ces deux dates nettement plus pertinent pour expliquer les flux d'aide. Par ailleurs, la progression de l'élasticité du revenu par tête entre 1989-91 et 1993-95 (de -0.41 à -0.51) paraît indiquer une plus forte sensibilité de l'allocation de l'aide à la pauvreté du pays receveur. Le constat d'une évolution (de la répartition de l'aide) favorable aux pays pauvres a déjà été avancé dans des études antérieures (Collange 1986, Naudet 1994).

Enfin, des études ont indirectement testé la logique d'efficacité en recherchant la corrélation entre le niveau d'aide reçu et la qualité des politiques suivies. Burnside et Dollar (1997) aboutissent dans ce domaine à des conclusions ambiguës. La qualité des politiques, simulée à travers un indicateur composite tenant compte du déficit budgétaire, de l'inflation et de l'ouverture extérieure, ressort comme une variable explicative significative de l'aide dans un modèle où de nombreuses autres variables (telles que la population, les intérêts politiques et stratégiques, etc.), concernant les pays receveurs et les pays donateurs, sont prises en compte.

En revanche, un modèle tentant d'expliquer l'allocation de l'aide grâce aux seules variables niveau de revenu et qualité des politiques du pays receveur ne fait plus apparaître cette dernière variable comme significative. Cela pourrait signifier que l'effet des bonnes politiques existe mais est *in fine* entièrement annulé par la prise en compte de considérations d'autres natures, telles que la taille du pays et les intérêts stratégiques des pays donateurs.

Quelques conclusions

La confrontation des logiques d'allocation supposées et des résultats empiriques amène à quatre points de conclusion.

[4] Le nombre très différent de pays observés entre 1989-91 et 1993-95 ne permet pas une comparaison simple des corrélations sur les deux derniers modèles.

☞ Les déterminants de l'allocation de l'aide font apparaître un mélange de plusieurs logiques. En particulier, les logiques de besoin et d'intérêt peuvent toutes deux être mises en évidence. Elles ne sont en fait pas nécessairement contradictoires. Des logiques fondées en premier lieu sur l'intérêt ou la proximité par chacun des donateurs bilatéraux peuvent fort bien aboutir à une allocation globale de l'aide s'inscrivant principalement dans une logique de besoin. Le choix entre l'intérêt et la générosité ne se présente pas forcément comme un dilemme.

☞ Aucune analyse empirique n'a mis en évidence de manière décisive la logique d'efficacité ou de mérite. Cela peut paraître surprenant après bientôt deux décennies d'ajustement structurel et d'aide fondée sur l'adhésion ou l'engagement vers des programmes de réformes économiques. Le mot d'ordre actuel de sélectivité de l'aide (*voir chapitre* 10), qui consiste à mettre en avant la logique de mérite, devra donc, s'il veut dépasser le stade de l'incantation, reposer sur une véritable rupture avec l'allocation traditionnelle de l'aide extérieure. Il est probable que la logique d'efficacité soit largement contradictoire avec la logique de besoin. D'abord parce que les pays les plus pauvres sont souvent, par faiblesse des capacités institutionnelles, ceux qui ont le plus de mal à s'engager vers des politiques convaincantes pour la communauté internationale. Ensuite parce que des niveaux élevés de déficits ou d'endettement sont des facteurs favorables à l'attribution de l'aide dans le cas d'une logique de besoin, mais défavorables dans le cas d'une logique d'efficacité ou de mérite. Le choix entre logique de besoin et logique d'efficacité constitue, cette fois-ci, un réel dilemme pour l'allocation future de l'aide.

☞ Certains signes qui demanderaient à être confirmés laissent penser que la logique de besoin devient de plus en plus pertinente pour expliquer l'allocation de l'aide, au détriment de la logique d'intérêt. Cela ne signifie pas forcément que la nature profonde des motivations de l'aide ait évolué vers plus d'altruisme. Mais, la conscience de la nécessité de la prise en charge collective de grands enjeux internationaux — telles que la lutte contre la pauvreté, la prévention des conflits, la protection de l'environnement, la maîtrise des migrations internationales — a peut-être

conduit à rapprocher l'intérêt des pays donateurs des enjeux des pays les plus pauvres[5]. Autrement dit, la logique d'intérêt de l'aide aurait convergé vers celle de besoin.

☞ L'importance majeure de la population comme facteur d'allocation de l'aide embarrasse souvent les analystes. L'aide donne un net avantage aux petits pays. Cela ne correspond précisément à aucune des logiques présentées. Plusieurs explications sont toutefois avancées pour justifier ce phénomène. Les économies d'échelle, en matière d'infrastructures, d'institutions ou d'investissements de souveraineté entraînent un appui plus important en proportion pour les petits pays. Il s'agit là d'un argument qui peut rentrer dans le cadre de la logique de besoin. Le système d'aide fonctionne avec des coûts d'entrée et une fractionnabilité limitée. Autrement dit, lorsqu'une institution donatrice est installée dans un pays, elle assure un minimum d'activité, ce qui, vu le nombre considérable de donateurs, peut entraîner une aide importante dans les pays de petite taille. Enfin, l'aide doit être également évaluée en terme de pouvoir. Pour une même somme investie, un donateur recueille beaucoup plus de pouvoir d'influence dans un petit pays que dans un grand. Cet argument relève cette fois-ci de la logique d'intérêt.

[5] En même temps que cette évolution menait à une interdépendance accrue, voire à une montée du désir d'ingérence.

CHAPITRE 2

L'introuvable impact macro-économique de l'aide

Depuis que l'aide extérieure existe, on s'est légitimement interrogé sur la mesure de son impact. Cette préoccupation s'est exprimée au niveau micro-économique, celui d'un projet par exemple, en analysant les réalisations, les progrès ou les revenus que l'aide permettait directement d'atteindre. Les évaluations d'impact ont rempli ce rôle. Mais, on a également tenté, au niveau macro-économique, de dégager l'impact de l'aide sur le bien-être, et en particulier le niveau de vie, des populations. L'aide ne semble, a priori, ne devoir se justifier que par son éventuel impact à ce niveau. Pourrait-on justifier une aide qui n'aurait d'impact qu'à des niveaux intermédiaires sans entraîner de mouvement mesurable de progrès général pour l'ensemble de la population ?

2.1. L'aide sans impact

Question de méthode

Mesurer l'impact macro-économique de l'aide, c'est tenter d'isoler dans un processus complexe, une relation de cause à effet. On a besoin pour cela de construire une référence servant de base de comparaison aux effets réellement obtenus. Trois méthodes sont envisageables selon les référents choisis.

☞ Une comparaison des résultats obtenus aux objectifs initiaux, tels que le taux de croissance projeté par exemple. Cette méthode largement utilisée

pour l'évaluation d'actions particulières est cependant peu adaptée à l'appréciation de l'impact macro-économique. Elle ne permet généralement pas d'imputer aux différentes causes possibles, dont l'aide reçue, les différences obtenues entre objectifs et réalisations. De plus, elle confère une grande importance au niveau des objectifs de départ, qui sont souvent déterminés de manière volontariste. En résumé, cette méthode semble laisser une trop grande place à des interprétations subjectives.

- Une méthode de simulation qui consiste à reconstituer ce qui se serait passé avec une aide différente dans une situation donnée. Une telle méthode ne peut que reposer sur une modélisation macro-économique des effets de l'aide, domaine très peu exploré à l'heure actuelle (Mosley *et al* 1991).

- Une méthode comparative spatiale ou temporelle des résultats macro-économiques obtenus par différents bénéficiaires avec des niveaux d'aide différents. Cette méthode donne généralement lieu à des analyses économétriques en coupe transversale (avec/sans) ou en coupe temporelle (avant/après), voire les deux (panels). Elle a été utilisée par de nombreuses études au cours des décennies écoulées.

Les travaux issus de la méthode comparative ont permis de construire progressivement un corps de résultats solides largement partagés, présentés ci-après[1]. Cependant les limites inhérentes à cette méthode doivent être gardées à l'esprit afin d'envisager de manière plus globale la question de l'efficacité de l'aide.

Résultats empiriques

L'essentiel des résultats de l'ensemble (plusieurs dizaines depuis 1970) des analyses économétriques sur l'impact macro-économique de l'aide peut être résumé en quatre points.

- L'ensemble des analyses se rejoignent pour constater l'absence d'effets significatifs de l'aide sur la croissance. Le tableau ci-dessous (complété à partir de Mosley et Hudson 1996) donne un aperçu des résultats obtenus.

[1] On pourra se référer à White (1992) pour un résumé très complet de ces différents travaux.

Tableau 3.1 Impact de l'aide sur la croissance dans différents travaux économétriques

Etude	Coefficient	Test Student	Echantillon	Autres variables
Papanek 1972	0.40	5.9	Tous PVD 1960s	p,s,x
Voivodas 1973	-0.01	0.2	Tous PVD 1960s	Non
Mosley 1980	-0.01	1.85	Tous PVD 1970s	s,x,l
Mosley et al.1987	-0.03 0.01	0.32 0.07	Tous PVD1970s Tous PVD 1880s	s,x,l s,x,l
Boone 1995	0.00	0.03	98 PVD 1970-90	p,t,d, dummies géo.
Burnside et Dollar 1997	-0.07	0.22	Panel sur 56 pays et 6 périodes de temps	y,d,i,Op,PC, dummies géo, I,var.sociales

s : taux d'épargne
x : taux de croissance des exportations
l : taux de croissance de l'alphabétisation
t : termes de l'échange
d : indice d'endettement
d : déficit budgétaire
i : inflation
Op : ouverture
PC : consommation publique
I : indice de qualité institutionnelle

- Le seul résultat positif, obtenu en 1973 par Papanek, a depuis été largement contesté (notamment par Mosley (1980) en reprenant les mêmes données). L'absence d'impact de l'aide sur la croissance constitue un résultat extrêmement robuste. On le retrouve quelles que soient les méthodes employées (coupes temporelle ou géographique, panels), les périodes analysées et les variables annexes utilisées.
- L'impact de l'aide sur les variables macro-sociales[2] a été beaucoup moins étudié mais semble conduire à la même conclusion de non significativité. Mosley et Hudson (1996) ont testé l'effet de l'aide sur la mortalité infantile pour 19 pays en séries temporelles en obtenant un seul résultat partiellement significatif et positif pour l'Indonésie. Boone (1996) teste sur 96 pays et sur la période 1970-90 l'effet de l'aide sur le taux de scolarisation

[2] L'absence de chroniques statistiques régulières et internationalement comparables fait qu'il ne semble pas exister d'analyse macro-économique d'impact de l'aide sur la pauvreté, bien que la lutte contre cette dernière soit l'objectif final affiché de nombreuses coopérations.

primaire et de mortalité infantile sans obtenir davantage de résultats significatifs.

- De multiples analyses se sont penchées sur les effets de substitution de l'aide aux ressources locales (effets d'éviction). En particulier, l'impact de l'aide sur l'investissement et l'épargne a été le sujet le plus étudié. Les effets sur la pression fiscale ont également retenu l'attention. De nombreuses études, pour la plupart anciennes (en particulier Griffin (1970, 1978), conduisent à établir un lien négatif entre l'épargne intérieure et l'aide extérieure. Ce résultat a été retrouvé par Boone (1996) qui met en évidence une élasticité de la consommation à l'aide très significative et proche de 1, et une élasticité de l'investissement très proche de 0. Le modèle de Boone le conduit à estimer que le montant de l'aide est converti pour trois quart en consommation publique et un quart en consommation privée (et rien en investissement !). Boone fait pourtant une exception pour les pays où l'aide compte pour plus de 15% du PIB, où il trouve cette fois une liaison significativement positive avec l'investissement. Toutefois, tous les résultats ne confirment pas la mise en évidence d'effets d'éviction. Plusieurs études (par exemple Gupta et Islam (1983), Mosley et Hudson (1996)) aboutissent à une absence de liaison significative entre aide et épargne intérieure.
- Certaines études ont porté sur l'impact spécifique de l'ajustement structurel (par exemple World Bank (1994), Mosley et al (1991)). Ces études ont souvent conclu à un impact positif lié à la mise en oeuvre des politiques découlant des plans d'ajustement. En revanche, elles n'établissent de liens ni entre le niveau de l'aide et l'adoption de bonnes politiques, ni entre le montant des prêts d'ajustement et le niveau de la croissance.

En résumé, Riddell, en 1987, concluait de la façon suivante un panorama de l'ensemble de ces études :

> « *Il y a peu de doute que les résultats de ces tests forment un tableau loin d'être rassurant. De nombreuses études témoignent d'une relation négative entre l'aide et l'épargne domestique, certaines révèlent une relation négative entre les flux d'aide et le déficit courant de la balance des paiements, tandis que les autres ne parviennent pas à fournir une relation statistiquement significative entre l'aide reçue et la croissance économique.* » (*Riddell* 1987 : 104, *traduction de l'auteur*).

Ce constat est repris dix ans plus tard par Mosley, que l'on peut pourtant compter, comme Riddell, plutôt parmi les avocats de l'aide extérieure.

> « *Les travaux empiriques ont dans l'ensemble, au niveau macro-économique, obtenu des coefficients d'impact de l'aide insignifiants sur la croissance et négatifs sur l'épargne.* » (*Mosley et Hudson* 1996 : 5, *traduction de l'auteur*).

2.2 Arguments face à un résultat dérangeant

Cette absence répétée de résultats mesurables est une sérieuse interpellation. Elle conduit soit à chercher les raisons d'une apparente stérilité, soit à contester la validité des résultats obtenus lors des études économétriques.

Le paradoxe de l'évidence des réalisations et de l'absence d'impact ?

L'explication la plus répandue à la stérilité de l'aide repose sur la nécessité de politiques appropriées pour rendre l'appui extérieur efficace. L'aide ne peut à elle seule provoquer le développement, et son effet ne peut se mesurer que lorsqu'elle agit dans un cadre de « bonnes politiques ». Dans l'étude la plus récente à ce sujet, Burnside et Dollar (1997) défendent cette position, en mettant en évidence l'impact significatif sur la croissance d'une variable combinant le niveau de l'aide et la qualité des politiques suivies. Beaucoup d'auteurs ont conclu leurs travaux dans le même sens en remarquant que l'aide n'était pas inopérante par principe, mais plutôt du fait de l'utilisation qui en est souvent faite en pratique. On peut cependant douter que cette explication, sans aucun doute valable, soit suffisante pour justifier l'absence généralisée d'impact macro-économique.

En premier lieu, la régularité de l'absence de liens entre aide et croissance dans le temps et dans l'espace tendrait à montrer que l'adoption de bonnes politiques par les pays aidés est très rare[3]. Ce résultat est difficile à admettre à moins de supposer, comme le font certains auteurs (Berg dans Michailof 1993 par exemple), que l'aide constitue une désincitation à l'engagement

vers ces bonnes politiques. Dollar et Burnside (1997) infirment pourtant cette hypothèse en ne trouvant aucune relation entre le niveau d'aide et la qualité des politiques poursuivies.

En second lieu, l'absence d'effet de l'aide sur la croissance constitue réellement un puzzle pour l'esprit. Comment imaginer que l'impact de l'aide, qui dans beaucoup de cas représente entre 10% et 50% du PIB des pays receveurs, soit indécelable sur la croissance, ne serait-ce que par le simple effet keynésien de la dépense ? Ensuite, comment concilier ce résultat macroéconomique avec les simples observations de terrain ou les résultats des évaluations ? Il est manifeste que l'aide, outre l'effet keynésien, a permis de construire des routes, de développer des infrastructures sociales ou économiques, d'assurer une formation très importante, de couvrir des besoins de santé, pour n'en retenir que les aspects les plus mesurables. Comment admettre et expliquer que toutes ces dépenses et réalisations, même accompagnées de politiques en partie inappropriées, n'aient eu aucun impact sur la croissance ?

La seule explication réellement satisfaisante de l'absence d'impact macroéconomique ne peut que reposer sur l'hypothèse d'effets négatifs de l'aide, qui contrebalanceraient les réalisations ponctuelles. Ces impacts négatifs découleraient en particulier des effets d'éviction déjà évoqués, des effets de surévaluation du taux de change (Griffin 1970), de distorsion des taux d'intérêts (Friedman 1958), ou encore pour les pays fortement aidés d'un effet de dépendance se traduisant par la déresponsabilisation des cadres et la désorganisation institutionnelle (Berg 1996).

[3] Un tel constat semble implicitement admis, sans étonnement, par un certain nombre d'auteurs. Ainsi, Boone (1996), par exemple, met en relation les faibles résultats de l'aide avec la mise en évidence d'un « *modèle où les politiciens maximisent le bien-être d'une élite fortunée* ». Il ne s'interroge pourtant pas sur le fait que ses conclusions (d'absence généralisée d'impact) l'amènent à démontrer implicitement que ce modèle ploutocratique serait répandu dans la quasi-totalité des pays en développement, et cela quelle que soit la nature du régime politique puis qu'il constate par ailleurs que « *l'impact de l'aide ne varie pas que le gouvernement receveur soit libéral et démocratique ou hautement répressif* ». Un tel constat est-il recevable ? Y a-t-il une fatalité de l'exercice du pouvoir propre aux pays en développement ? On ne peut se satisfaire des résultats obtenus sans examiner ces questions en profondeur.

La fragilité des résultats économétriques

Il faut revenir à la méthode économétrique unanimement employée par toutes les études empiriques pour en souligner les limites. Trois points méthodologiques affaiblissent en effet la pertinence des résultats obtenus.

☞ L'aide appréhendée globalement se prête mal à une analyse d'impact. La plupart des études se basent uniquement sur le chiffre global de l'aide de source OCDE, sans s'inquiéter du fait que cette donnée est un mélange de flux réels et fictifs (comme les annulations de dettes), de dépenses effectuées dans les pays donateurs et receveurs, de coûts valorisés selon un double système de prix (aux prix du pays receveur pour certains et aux prix du pays donateur pour d'autres), qui possède finalement une signification limitée du point de vue de l'impact attendu. Par ailleurs, l'aide globale recouvre des objets dont l'impact s'établit sur des échelles de temps très différentes : immédiat pour un programme de création d'emploi ou de soutien à la balance des paiements, à moyen terme pour la réalisation d'infrastructures, à long terme pour des actions dans l'éducation primaire ou dans le développement institutionnel. Comment tester globalement l'impact d'un agrégat réunissant artificiellement des actions de natures si diverses ? Quelle période choisir pour les impacts attendus ?

☞ La relation de causalité entre niveaux d'aide et de croissance n'est pas univoque. L'absence constatée de liaison peut s'expliquer par l'existence de causalités croisées entre les variables étudiées ou par leur dépendance commune envers des facteurs situés en amont. Le test économétrique n'a donc qu'une validité limitée[4].

↪ Certains facteurs structurels en amont, tels que la fragilité écologique ou la faible étendue de la scolarisation, peuvent expliquer

[4] Burnside et Dollar surmontent en partie cette difficulté en utilisant un modèle à équations simultanées expliquant conjointement la croissance et le niveau d'aide reçue.

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 souvent pour but 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. Tout ce que les analyses comparatives tendent à montrer (aux réserves précédentes près) est que la relation « *plus d'aide entraîne plus de croissance ou de bien-être* » ne peut être établie. Cela ne signifie nullement qu'il n'existe pas de liaison entre aide et croissance et donc d'impact de l'aide. On peut aisément imaginer que l'efficacité marginale de l'aide soit réelle mais décroissante, jusqu'à devenir nulle ou négative. Cela expliquerait que le test d'une liaison continûment croissante entre niveau de l'aide et croissance économique conduise à des résultats négatifs.

Ces arguments sont suffisamment solides pour réserver la possibilité d'un impact macro-économique positif de l'aide, qui ne pourrait être décelé par les méthodes d'analyse utilisées. Toutefois, ils ne constituent qu'une argumentation défensive, et ne contredisent en rien l'éventualité d'impacts négatifs.

Une leçon de modestie pour les partisans de l'aide... et pour ses détracteurs

C'est un constat d'ignorance qui s'impose à l'issue de ce tour d'horizon. On ne peut conclure à l'absence d'impact de l'aide, mais on ne peut non plus, avec les méthodes couramment utilisées, mettre ce dernier en évidence.

Reprenant sa question introductive après avoir commenté plus d'une centaine de travaux de recherche, White conclut la revue de littérature économique la plus complète sur le sujet par une absence de conclusion.

> « *Cette littérature explique-t-elle l'apparente absence de relation entre aide et croissance* ? N*ous soutenons que, plutôt d'expliquer une telle absence, la littérature ne nous permet pas de dire si cette relation existe ou non*.» (*White* 1992 : 223, *traduction de l'auteur*)

L'absence totale de preuve de l'efficacité globale de l'action de l'appui extérieur est forcément préoccupante pour défendre le principe de l'aide contre ses détracteurs, mais aussi pour assurer le pilotage du système d'aide. Cela est d'autant plus sensible dans la période actuelle de « crise de l'aide » (*voir chapitre* 10) où l'accent est de plus en plus placé sur l'efficacité de l'intervention. Les différents analystes et institutions concernés sont amenés à se positionner par rapport à ce problème.

La plupart des intervenants jugent certainement qu'ils ne sont redevables que de leur action propre, et que cette dernière est trop restreinte pour être jugée à l'échelon macro-économique. La question de l'impact macro-économique apparaît de ce point de vue davantage comme un sujet de recherche que comme un enjeu opérationnel.

Mais, les plus grandes agences d'aide ne peuvent se tenir à cette position modeste. Si certains semblent tentés par le « *wishful thinking* »[5], le point de vue dominant semble se ranger autour de l'hypothèse de Burnside et Dollar (1997) d'une efficacité de l'aide réelle mais totalement contrainte par l'adoption de « bonnes politiques ». Cette thèse demande à être confirmée par des analyses plus nombreuses et plus indépendantes. Elle ne paraît pas non plus en mesure, on l'a vu, d'expliquer la totalité de l'absence de

[5] Ainsi dans son livre vert la Commission Européenne écrit : « Certaines analyses suggèrent que l'aide allouée par l'ensemble des donateurs aux pays ACP a probablement eu un impact positif mais faible sur la croissance, l'investissement et sur l'amélioration des indicateurs de santé. » (Commission Européenne 1997 : 7)

résultats mesurables. Elle semble en tout cas en voie d'être admise aujourd'hui auprès des institutions multilatérales (y compris la Commission Européenne). Elle débouche sur une stratégie de sélectivité de l'aide, qui vise à la concentration (du moins pour certains types d'aide) vers les pays à même d'utiliser efficacement un appui extérieur (*voir chapitre* 11).

Il convient également de mentionner l'analyse originale de Riddell (1996a, 1996b) qui affirme que l'on confond dans la recherche d'impact le motif et le but de l'action de l'aide. Si le motif pour attribuer de l'aide est d'ordre macro-économique — réduire la pauvreté, satisfaire les besoins essentiels, etc. —, il ne faut pas en déduire hâtivement que le but de l'aide doit être d'assurer la croissance ou de réduire la pauvreté. Ce serait affirmer que l'aide est capable, à elle seule, d'atteindre ces objectifs. Le but de l'aide ne peut être que d'agir sur les « capacités et les opportunités » (*ability, capability and capacity*) des bénéficiaires afin que ces derniers puissent remplir eux-mêmes les objectifs de développement. C'est donc sur les progrès accomplis dans ces domaines que l'action de l'aide doit être jugée. Autrement dit Riddell plaide pour un examen des résultats de l'aide à un niveau plutôt méso-économique, qui est le seul sur lequel l'aide peut être vraiment évaluable.

On peut certes objecter que cela ne fait qu'ajouter une étape intermédiaire à la mesure de l'impact. Les performances macro-économiques devraient à plus ou moins long terme refléter les progrès réalisés sur les capacités et opportunités des acteurs, et donc pouvoir être reliées à l'aide consentie. Mais, cela supposerait que l'on soit capable de comprendre et de modéliser les complexes relations de long terme entre l'accroissement du capital humain et physique, le rôle des facteurs internes (les politiques par exemple) et externes et les évolutions macro-économiques comme la croissance et la diminution de la pauvreté. C'est en fait loin d'être le cas, et Riddell considère de ce fait que le besoin de s'assurer de résultats « finaux et globaux » n'est pas forcément justifié ni « raisonnable ».

Un problème survient avec « *le besoin croissant pour les donateurs de lier étroitement la fourniture d'aide avec la performance de l'aide. De plus en plus, les donateurs sont préoccupés de l'efficacité de l'aide qu'ils fournissent. A nouveau, globalement, cela est assurément louable. Cependant, dans les années* 1970 *et* 1980, *alors que les donateurs*

avaient bien moins d'objectifs, il était reconnu tant par eux-mêmes que par les études académiques qu'il n'était en aucune façon facile de mesurer l'efficacité de l'aide, au delà du cas d'un projet ponctuel, ni de définir précisément les conditions générales qui rendaient l'aide susceptible d'être plus ou moins efficace. » (Riddell 1996b : 24, traduction de l'auteur).

On adoptera dans ce livre une position très proche de celle de Riddell. Le développement du Sahel ne peut se concevoir que sur le très long terme. Sur cette échelle de temps, les relations entre les résultats ponctuels de l'action concrète, les facteurs d'environnement endogènes ou exogènes et les progrès globaux de la société sont en partie insaisissables, et certainement non mesurables. Relier directement le niveau d'aide reçue aux progrès réalisés revient à penser que l'aide peut être, de façon autonome, un facteur de développement. C'est bien sur les capacités et opportunités offertes aux acteurs sahéliens, et plus généralement sur la modification apportée à leurs savoirs et leur environnement, que seront appréciés les résultats de l'aide au Sahel.

L'absence de possibilité de mesure de l'impact macro-économique de l'aide soulève, outre la difficulté de justification, le problème non moins important de priver le système d'un élément directeur de sa gestion. Comment choisir entre différentes options et orientations lorsque l'on ne peut estimer le résultat final associé à ces différents choix ? Ce point sera revu dans la suite de cet ouvrage (*chapitre* 4, *chapitre* 8).

Les conclusions de ce tour d'horizon de la question d'impact macro-économique de l'aide peuvent paraître décevantes. Mais, c'est précisément leur modestie qui constitue un résultat fondamental d'une grande importance pour la justification, l'évaluation et la gestion de l'aide. L'aide reste avant tout un acte de foi, ou au contraire d'intérêt, mais guère de raison.

DEUXIÈME PARTIE

L'EMPREINTE DE L'AIDE AU SAHEL

Après une mise en perspective globale, le moment est venu de s'intéresser spécifiquement au Sahel. Cette région constitue-t-elle pour l'aide un cas à part ou n'est-elle au contraire qu'un champ d'application comme un autre ? Sans doute convient-il de se situer dans une position médiane vis-à-vis de cette alternative.

Le chapitre précédent a montré la difficulté à mettre en évidence l'impact macro-économique global de l'action pourtant bien réelle de l'aide. Ce phénomène est global, mais le Sahel en constitue une illustration particulièrement frappante.

Autant le témoignage de l'action de l'aide y est largement présent, autant les quelques progrès durables du niveau de vie des populations paraissent déconnectés des flux d'aide extérieure reçus. 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 aux crises et aux entraves structurelles au développement, il n'est possible d'établir objectivement l'impact global économique ou social de l'aide. Le Sahel est un parfait exemple de ce que l'on pourrait appeler le « paradoxe de l'imputabilité de l'aide ».

Conformément à la position de Riddell, développée précédemment, on doit convenir que l'aide ne peut être tenue pour responsable du développement sahélien. Elle ne peut que contribuer à augmenter les chances pour que le 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 faut pour cela invoquer le témoignage des innombrables réalisations et apprentissages qui ont eu lieu, directement ou indirectement, avec l'appui de sources de financement extérieur.

Les questions posées seront donc : qu'a fait l'aide 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 ? Dans quelles entreprises l'aide a-t-elle réussi et échoué à faire progresser les capacités et les opportunités des acteurs sahéliens ? Ces questions amènent à étudier l'empreinte de l'action passée de l'aide dans le Sahel d'aujourd'hui.

La face positive de cette empreinte, ainsi que ses enseignements, est décrite dans cette deuxième partie. La face négative est abordée au premier chapitre de la partie suivante.

CHAPITRE 3

Une partie de l'histoire récente du Sahel

Le Sahel a accompli ces dernières décennies d'indéniables progrès facilement identifiables, et parfois mesurables. Il n'en reste pas moins que les caractéristiques essentielles de la région restent liées à la pauvreté et au risque, d'origine climatique, environnemental, voire social.

Ces facteurs ont contribué à placer constamment, et plus particulièrement pendant les crises climatiques, la région sous le regard des pays donateurs. Le Sahel, sans bénéficier d'un régime particulier, a été régulièrement et fortement aidé par l'ensemble de la communauté internationale.

La conjonction de la persistance (certains parleraient d'aggravation) d'une large pauvreté en dépit de flux d'aide continus et importants peut conduire à penser que l'efficacité de l'aide n'a pas été satisfaisante, voire même que l'aide a globalement été inopérante. Cette impression est renforcée par le succès très mitigé de nombreuses actions particulières. Ce type de conclusion, qui tire sa force de sa simplicité, est tenu par un certain nombre d'analystes et de médias, et touche sans doute l'opinion publique. Sachs affirmait ainsi récemment dans « *The Economist* » que « *notoirement, l'aide extérieure n'a pas fait beaucoup de différence en Afrique* » (Sachs 1996).

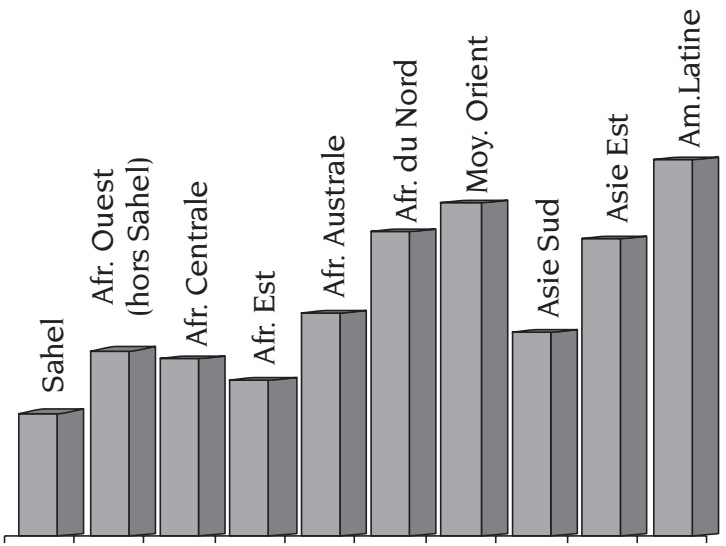
L'analyse de l'empreinte de l'aide dans le Sahel conduit à des conclusions bien différentes. L'aide a au contraire été, directement ou indirectement, à l'origine de transformations considérables, souhaitables ou indésirables. Il faut pour s'en convaincre prendre le parti d'une perspective ouverte et quitter les points de vue trop superficiels de l'analyse macro-économique ou trop ponctuel de l'examen projet par projet. On s'aperçoit alors que l'empreinte de l'action passée de l'aide dans le Sahel d'aujourd'hui est évidente.

3.1. Le Sahel reste une région spécifique

La région la plus pauvre du monde ?

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 1993 (PNUD 1996), 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.

Graphique 3.1. Indicateur de développement humain de différentes régions du monde



Source : Rapport sur le développement humain (PNUD 1996)

Tableau 3.1. Indicateurs sociaux pour le Sahel, l'Afrique sub-saharienne et les pays à faible revenu

	Année	Unité	Sahel	Moyenne ASS	Moyenne 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. Selon le FIDA (1993), qui a mis en cohérence l'ensemble des données disponibles sur la pauvreté rurale, plus de 60% de la population rurale sahélienne se situaient 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.

Profil de pauvreté au Sénégal

« Le profil montre que pendant la période de récolte 1991/92 (la période la plus favorable de l'année), 33% de la population, soit environ 2.4 millions de personnes, n'avaient pas un niveau de dépense alimentaire (ajusté pour prendre en compte l'auto-consommation) suffisant pour assurer une ration calorique minimale de 2.400 calories par adulte et par jour. En dépit du sentiment de détérioration des niveaux de vie en milieu urbain, la pauvreté est encore largement un phénomène rural, plus de 80% des ménages pauvres résidant en zone rurale. Dakar fait cependant exception à cette règle. La capitale accueille un tel pourcentage de la population totale (21%) qu'elle héberge également une proportion importante des ménages pauvres (12%). » (Banque Mondiale 1995 : V).

Une particulière vulnérabilité

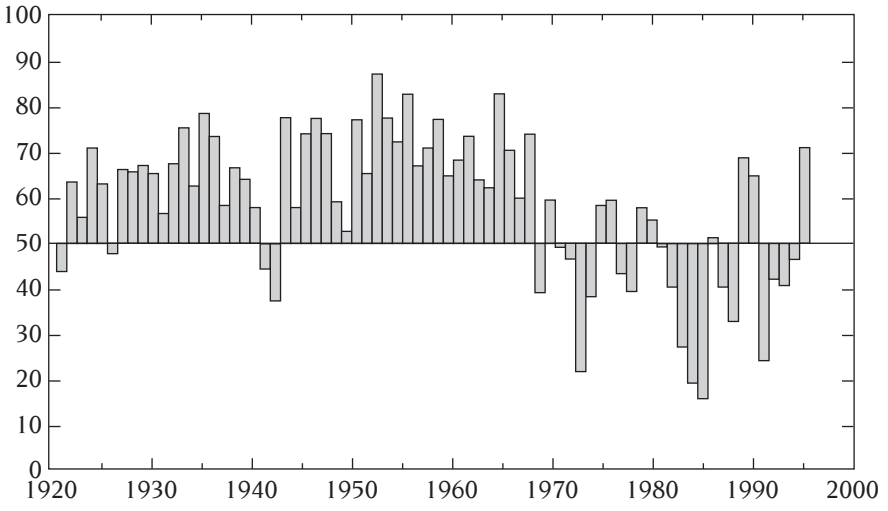
Outre le phénomène de pauvreté, les handicaps du Sahel tiennent également à une grande vulnérabilité provenant de la permanence de l'incertitude et du risque.

Le premier facteur de risque est d'origine climatique. La vulnérabilité climatique, et en particulier pluviométrique, constitue certainement la caractéristique première de la région sahélienne. Le graphique ci-dessous représente l'évolution sur longue période d'un indice des précipitations dans la région. L'indice est nul pour une année équivalente à la moyenne des années 1961 à 1990.

Ce graphique permet de mesurer la dramatique dégradation du climat qui a eu lieu dans la région depuis la fin des années 1960. Mais, les oscillations permettent aussi d'apprécier la profonde incertitude qui rythme l'existence du Sahel et des Sahéliens.

Liée à l'incertitude climatique, et à la croissance rapide de la population, la situation écologique présente une autre source permanente de risque. Le

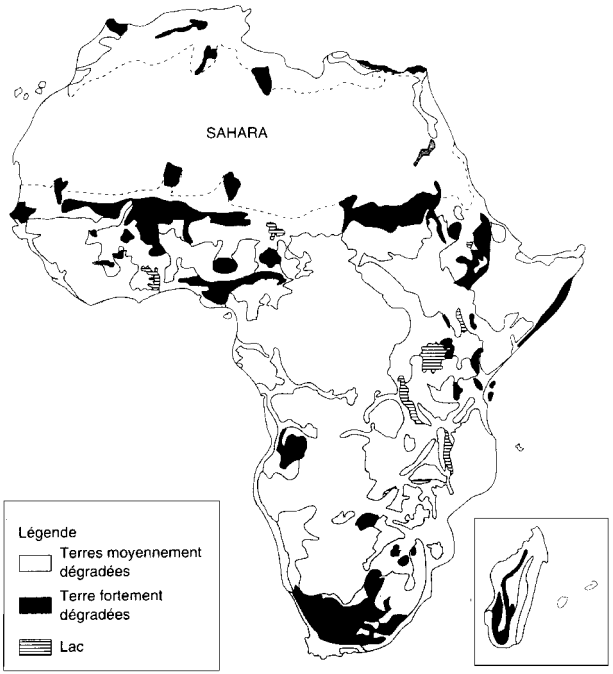
Graphique 3.2. Evolution de la pluviométrie sur longue période au Sahel



Source : NOAA

Sahel se situe en permanence sous une menace latente de rupture des équilibres naturels. A plus d'un titre, la région semble engagée 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-dessous montre, du point de vue de l'épuisement des sols, que la région sahélienne est bien parmi celles qui, en Afrique, présente une vulnérabilité particulière de ses ressources naturelles.

Graphique 3.3 Dégradation des terres en Afrique



Source : Projet GLASOD cité par Autissier (1996)

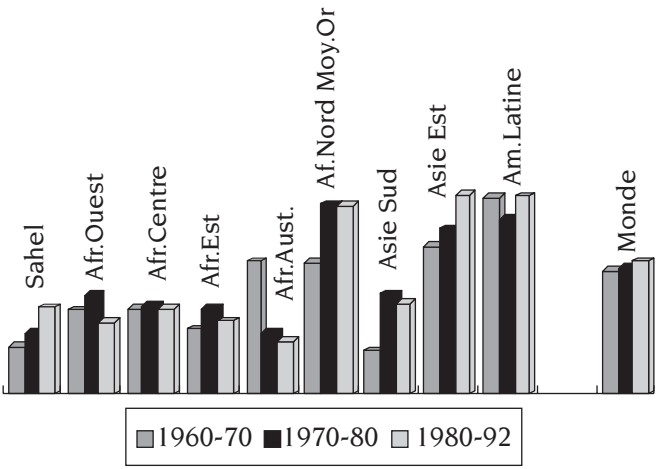
Le risque qui caractérise le Sahel ne peut être cependant ramené à ses aspects environnementaux. Les situations sociales, politiques, financières présentent fréquemment des dangers comparables de rupture et de crise. L'incertitude et l'absence de stabilité s'imposent à tous les acteurs, et conditionnent leur prise de décision.

Qu'il s'agisse de la pluviométrie, du prix des matières premières, du niveau d'aide accordé ou encore de la stabilité sociale, les acteurs sahéliens ont peu de prise et/ou peu de vision de certains paramètres déterminants conditionnant leurs activités. Cette faible maîtrise de l'avenir semble bien une spécificité de la région, qui lui confère une grande vulnérabilité.

Des progrès néanmoins notables

Les annuaires internationaux font état d'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, en 20 ans, légèrement supérieure à 5%. Cette évolution est nettement moins défavorable que celle de l'ensemble de l'Afrique sub-saharienne 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 sur deux décennies.

Graphique 3.4 Progression de l'IDH de différentes régions du monde



Source : Rapport sur le développement humain (PNUD 1994)

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'IDH de différentes régions du monde sur longue période.

Sur les périodes examinées, le niveau de développement humain s'est notablement amélioré au Sahel, moins vite toutefois que dans l'ensemble du monde. Le Sahel a donc régulièrement accentué son retard dans ce domaine par rapport à la moyenne mondiale du niveau de développement. Cependant, 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 a été le moins perceptible, cette tendance s'est retournée sur la période 1980-92 où le Sahel a enregistré une progression plus forte que toutes les autres régions africaines, comparable à celle de l'Asie du Sud.

Tableau 3.2. Evolution des indicateurs sociaux au Sahel

		1972-74	1993-95
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)

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

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, plusieurs enquêtes 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 observations, en 1985 et 1993, 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 1996)

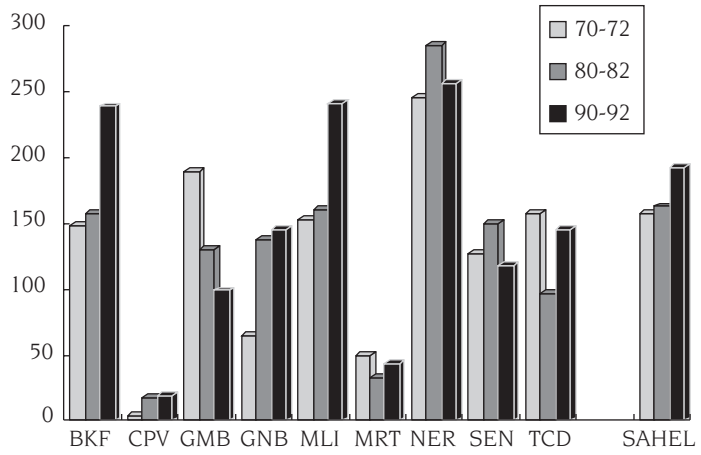
Mais les progrès ne se sont pas limités aux domaines sociaux. Ils ont été sensibles, bien que plus rarement, dans certains domaines de l'économie. Ainsi, le volume des exportations sahéliennes a progressé entre 1973 et 1993 au rythme de 3.2% par an[1], soit sensiblement plus vite que la population. Cela 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.

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 disponibilité calorique par habitant (toutes variétés alimentaires confondues) est passée de 1985 kilocalories par habitant et par jour sur la période 1970-72, soit avant la première crise climatique, à 2183 kilocalories 20 ans après sur la période 1990-92, soit une progression de 10%.

[1] 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.

Cette amélioration est en partie due à une hausse des importations, mais également à une progression de la production alimentaire par habitant. Le graphique ci-dessous montre que la production céréalière par tête a légèrement progressé en moyenne au cours des deux dernières décennies. Les progrès sont beaucoup plus sensibles sur certaines variétés secondaires comme les légumes.

Graphique 3.5 Production brute de céréales par habitant au Sahel (kg par an)



Source : Club du Sahel d'après FAOSTAT (FAO)

Les résultats sont toutefois différenciés selon les pays considérés. Le Sénégal et la Gambie se situent par exemple à des niveaux de production céréalière par tête inférieurs à ceux du début des années 1970. A l'inverse, les progressions les plus fortes ont été enregistrées par le Mali et le 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 (1996 : 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 améliorée 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 fonds des évolutions des sociétés sahéliennes sur la période écoulée. De même, l'émergence de la société civile et sa prise progressive de responsabilité au niveau local (*voir encadré*), constituent une transformation manifeste de la vie sahélienne dont l'impact sur les perspectives d'avenir régional, mais aussi sur les conditions de vie des populations, est sans aucun doute considérable.

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'œuvre et les bâtiments. » (Fass 1993)

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.

Les spécificités du Sahel peuvent se résumer dans les trois traits brièvement présentés : une région caractéristique par l'étendue et la profondeur de sa pauvreté, une région vulnérable marquée par le risque et l'incertitude, mais néanmoins une région en mouvement, qui enregistre des progrès notables sur le long terme. Ces caractéristiques ont des conséquences sur la nature de l'aide qui est, ou qui devrait être, apportée à la région.

La pauvreté du Sahel constitue une justification (voire un appel) permanente à l'appui extérieur. Tout, ou presque tout, au Sahel semble pouvoir mériter l'appui de la communauté internationale. De l'étendue de la pauvreté naît aussi disproportion et déséquilibre entre donneur et receveur. Le PIB de l'ensemble des pays du Sahel, et de leurs 45 millions d'habitants, était en 1993 (13 milliards de $) de l'ordre de grandeur de l'ensemble de l'aide publique au développement américaine (11 milliards de $) ou japonaise (11 milliards de $), gérée par quelques milliers de fonctionnaires. Les ressources budgétaires de l'ensemble des pays sahéliens équivalaient à la même date à l'aide publique du Danemark. Ces disproportions se retrouvent au niveau des institutions, des individus et de leurs activités. Elles confèrent au partenariat un caractère particulier et complexe.

Le second facteur caractéristique du Sahel est sa vulnérabilité. Il assigne sans doute une mission, et peut être un devoir, particulier au soutien extérieur : celui de tenter de prévenir et de gérer les crises et d'aider la région à lutter pour la maîtrise de son environnement. Mais l'incertitude permanente conditionne également les démarches d'appui extérieur, et en particulier la capacité de prévoir, de programmer et donc de s'engager. Une mauvaise récolte peut toujours remettre en question tous les projets en cours. Au niveau macro-économique, à quoi bon répéter chaque année, comme des rituels, des prévisions de croissance de 3%, 4% ou 5%, lorsque l'on sait que la pluviométrie est le facteur déterminant de la performance qui sera réellement réalisée ?

L'incertitude, combinée à la pauvreté, peut pousser vers une attitude plus réactive (au sens de réagissant aux impulsions extérieures) qu'entreprenante (au sens d'organisatrice ce qui sous entend la maîtrise de l'environnement).

Il y a là une source dommageable de résonance avec les logiques de l'aide extérieure (*voir troisième partie*).

Enfin, le Sahel est, malgré les facteurs précédents, en mouvement et souvent en progrès. L'aide ne fait pas face à une région paralysée ou s'enfonçant uniformément dans la crise. Elle ne doit pas avoir pour rôle de susciter *ex nihilo* un changement et ne peut se contenter de prendre en charge des situations d'urgence. Bien souvent, c'est en accompagnant le mouvement lent et profond des sociétés qu'elle pourra être le plus utile.

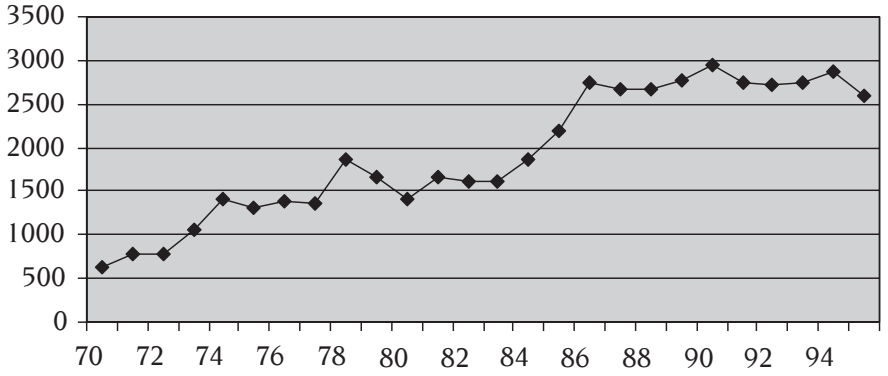
Ces points touchent aux méthodes et aux pratiques de l'aide. Ils ne sont évoqués ici que pour les associer aux spécificités du Sahel. Leur développement fait l'objet de la troisième partie de cet ouvrage.

3.2. Une aide forte mais proportionnée aux caractéristiques de la région[2]

L'aide publique au développement vers le Sahel s'élève annuellement, sur les années les plus récentes, à environ 3 milliards de dollars (2.7 milliards en 1995). Son niveau, qui a été multiplié en valeur constante par plus de quatre en l'espace de 25 ans, a fortement et constamment crû depuis le début des années 1970 à un rythme annuel moyen de près de 6%. Toutefois, cette croissance, bien que continue jusqu'au début des années 1990, n'a pas été régulière. Elle a essentiellement eu lieu 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. Cela est encore plus sensible sur la période récente où l'aide à destination du Sahel semble marquer le pas, à l'image de l'ensemble de l'aide vers les pays en développement (*voir annexe* 1). En 1995, l'aide vers le Sahel s'élevait à son plus bas niveau en valeur réelle depuis 1985 , et était de 12% inférieure au niveau maximal atteint en 1990.

[2] On trouvera une analyse statistique détaillée de l'aide à la région sahélienne en annexe 1.

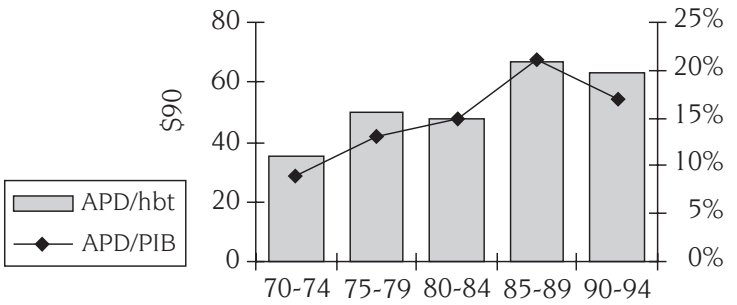
Graphique 3.6 Evolution de l'APD au Sahel en valeur constante (millions de $90)



Source : CAD/OCDE, Club du Sahel

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 1980, pour redescendre un peu (17%) dans la première moitié de la décennie 1990.

Graphique 3.7 APD rapportée au PIB et à la population du Sahel

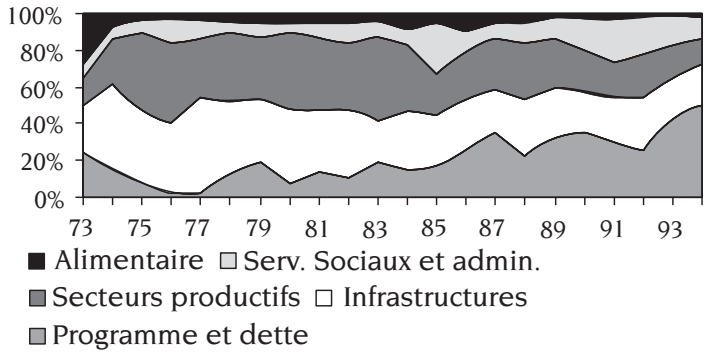


Source : CAD, Banque Mondiale, Club du Sahel.

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 plus en évolution qu'en niveau. 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. On estime, par exemple, que sur un projet de coopération technique, 75% des dépenses sont effectuées dans le pays donateur (Browne 1990 : 83). Il serait parfaitement trompeur de considérer que tout se passe comme si en moyenne chaque sahélien recevait annuellement environ 60$ sous la forme de transferts publics internationaux (*voir annexe* 1).

Sectoriellement, l'aide au Sahel 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. On pourrait dire que l'aide au Sahel s'est dirigé de manière croissante vers l'« investissement immatériel » au détriment des apports matériels[3].

Graphique 3.8 Evolution de la répartition sectorielle de l'aide au Sahel



Source : CAD/OCDE, Club du Sahel

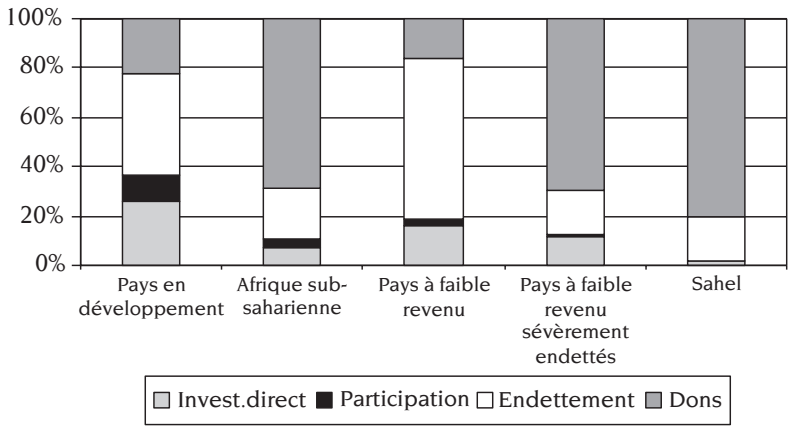
[3] On notera toutefois que les analyses sectorielles s'appuient sur les données du CAD qui ne sont pas exhaustives, reposant uniquement sur la partie des engagements des agences pour laquelle la répartition sectorielle est fournie *(voir annexe 1)*.

Ainsi, le financement d'infrastructures et l'appui aux secteurs productifs, qui comptaient pour près de 80% des flux d'aide au milieu des années 1970, n'en représentent plus que 40% sur les années les plus récentes. On remarquera également la part faible, qui tend à devenir marginale, de l'aide alimentaire.

Incontestablement, le Sahel a reçu une aide importante, et fortement croissante durant certaines périodes. Pourtant, la région ne peut être considérée comme une région « privilégiée » par le système d'aide. Depuis le milieu des années 1970, la croissance de l'aide vers le Sahel se fait au même rythme que celle de l'ensemble des flux d'aide. Le Sahel est de manière très stable la destination d'environ 5% de l'ensemble de l'APD. En revanche, l'aide à l'ensemble de l'Afrique sub-saharienne connaît une progression plus rapide. Elle représentait 17% des flux en 1975 et 31% en 1995. Le Sahel est donc devenu, au sein de l'Afrique, un partenaire de moins en moins privilégié.

Une analyse comparative internationale des montants d'aide reçus selon les caractéristiques des pays receveurs (pauvreté, population, etc…) conduit à la même conclusion (*voir annexe* 1). Le Sahel reçoit une aide forte, mais simplement proportionnée à la situation des pays qui le composent. Autrement dit, le niveau d'aide reçue par la région s'explique entièrement par sa pauvreté et sa population, et non par une quelconque autre spécificité.

Graphique 3.9 Décomposition des flux de financement extérieur pour quelques régions du monde (1990-95)



Source : Global Development Finance (Banque Mondiale)

En revanche, l'importance de l'aide reçue comparativement à l'ensemble des transferts financiers extérieurs apparaît comme une caractéristique du Sahel.

80% des ressources extérieures de financement du Sahel proviennent des dons. La part des flux privés est marginale. Le Sahel se distingue en cela de tous les groupements géographiques ou économiques mondiaux. Les dons ne contribuent par exemple qu'à moins de 20% de l'ensemble des ressources des pays à faible revenu.

3.3. Une empreinte faite d'impacts multiples

Une contribution évidente aux évolutions du Sahel

Le premier constat à propos de l'impact 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 pourrait 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 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 actions locales, l'aide a contribué à infléchir 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 femmes 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'impact de l'aide. Les mutations institutionnelles, que Berg soulignait pour l'ensemble de l'Afrique, valent également pour le Sahel.

> « *Malgré toutes les déconvenues, les institutions et les moyens de gestion en Afrique subsaharienne ont connu une croissance extraordinaire ces trente dernières années : les banques centrales sont aujourd'hui gérées par les pays eux-mêmes, de même que les nouvelles écoles, les laboratoires de recherche agricole, les centrales électriques, les compagnies aériennes, l'armée et les universités.* » (*Berg* 1994 : 15).

Les règles, procédures et codes, qui régissent la vie des sociétés et des institutions sahéliennes et bien entendu les politiques que mènent les pays sahéliens ont également été fortement influencés par le système d'aide. On peut débattre du rôle de l'aide dans l'avènement de la démocratie. Mais, pour ne citer qu'un exemple, la coopération internationale 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, une part importante 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 que l'aide a été un facteur déterminant du processus de transformation qui a marqué le Sahel au cours des dernières décennies. C'est ce sens qu'il faut donner au terme d'empreinte de l'aide dans les évolutions du Sahel. L'aide a joué un rôle important (pas forcément positif) dans les processus de construction des capacités, de développement des opportunités, d'élaboration et de mise en œuvre des stratégies de développement du Sahel.

L'aide agit au-delà de ses succès

Pour bien appréhender l'impact de l'aide dans le développement passé du Sahel, il est indispensable de saisir la diversité des voies par lesquelles l'ensemble des actions de l'aide a influé sur les évolutions de la région. Il est souvent diagnostiqué que les actions d'aide sont insuffisamment prises en charge par les bénéficiaires, et qu'en conséquence les apports se révèlent peu durables. Cette faible appropriation nuit à la pleine réalisation des objectifs poursuivis. Elle met en cause la pérennité des réalisations obtenues. Il n'en découle pas pour autant pour autant que l'action a été forcément inopérante, c'est-à-dire qu'elle n'ait pas conduit à une transformation du milieu sur lequel elle opérait. L'aide aboutit souvent, plus ou moins directement, à des résultats réels mais bien différents de ceux escomptés au départ.

Il est donc important d'essayer d'appréhender l'empreinte de l'aide dans son ensemble[4], y compris celle des actions dont le succès peut être contesté.

[4] Du moins dans ce chapitre les aspects positifs, les aspects négatifs seront abordés au chapitre 5.

On distinguera à cet effet quatre types d'impacts : décisifs, radicaux, résiduels ou diffus. On envisagera également le cas particulier de la prévention et de la gestion des crises.

Les impacts décisifs

Dans un certain nombre de domaines, les actions soutenues par l'aide ont permis de « régler », ou au moins d'améliorer sensiblement, de manière durable un problème de développement, de dimension très variable selon les cas. On peut dire que l'aide a eu en ces occasions un impact décisif. Les impacts décisifs sont généralement associés aux succès de l'aide.

Le secteur des infrastructures fournit de nombreux exemples de tels succès dans l'adduction d'eau, l'électrification, la construction d'aéroports, etc. Un exemple, parmi les plus représentatifs, est certainement donné par le secteur des télécommunications, qui fonctionnent de manière satisfaisante aujourd'hui dans le Sahel. De manière générale, la quasi-totalité des infrastructures de taille nationale ou régionale a été réalisée avec le concours de l'aide extérieure. Il est évident que ces infrastructures ont joué un rôle déterminant dans l'évolution de l'économie et des sociétés, notamment en facilitant le développement des échanges, la croissance agricole, tant vivrière que d'exportation, et la circulation de l'information[5].

Mais les succès et les impacts décisifs 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, notée précédemment. Ainsi, par exemple un vaste programme de lutte permet de considérer aujourd'hui la peste bovine comme vaincue en Afrique de l'Ouest (Afrique Agriculture 1996).

[5] Il faut remarquer que le Sahel a été relativement épargné par les « éléphants blancs » et qu'il est difficile de citer des projets d'infrastructures qui se soient révélés des échecs complets, comme le note Aubry dans une analyse des infrastructures sahéliennes (1996 : 6) : « *Des études plus poussées indiqueraient sans doute que certains de ces équipements ou réseaux sont sur ou sous-dimensionnés, que le choix des technologies ne fut pas toujours optimum, ou encore, que les dispositions pour en assurer l'entretien ne furent pas toujours prises, mais aucune n'arrivera à la conclusion d'une sous-utilisation définitive, mis à part le secteur des routes rurales isolées et celui des chemins de fer* ».

Les télécommunications internationales au Cap Vert

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

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

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

Les recettes téléphoniques sont passées de 94 millions de dollars en 1982 à 542 millions de dollars en 1987. La densité téléphonique a augmenté de 0.58% à 1.77% entre 1983 et 1988. Des cabines téléphoniques à carte ont été mises en service dans tout le pays. » (Pons 97, résumés d'évaluations).

Cette action remarquable n'est qu'une parmi un nombre important du même type ayant suscités des apports décisifs, spectaculaires ou minimes. Le développement des périmètres cotonniers, la lutte contre l'onchocercose, la libéralisation des marchés céréaliers, la lutte contre les acridiens, etc. donnent d'autres exemples, parmi les plus souvent évoqués, d'interventions pouvant prétendre à un apport décisif.

Les impacts radicaux

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, SAED dans la vallée du Fleuve Sénégal, Mali-Sud, Bassins fluviaux du Sud-Ouest du Burkina, etc. En dépit de résultats évidents, ces actions ne sont généralement pas considérées comme des succès durables. Le niveau d'assistance y est élevé et conditionne la reproductibilité des processus engagés. L'efficacité des actions menées a souvent été mise en doute. Pourtant, il n'est guère contestable que ces actions ont conduit à des transformations

profondes de leur milieu d'accueil, et bien au delà dans une optique d'aménagement du territoire, et qu'elles ont donc eu un impact considérable au niveau macroscopique sahélien.

Dans un tout autre registre, les programmes d'ajustement structurel se prêtent à des constats similaires. Bien peu d'analystes présentent ces programmes comme des succès au Sahel. Leur déroulement est à la base du constat d'insuffisante appropriation des actions d'aide par les bénéficiaires. Et pourtant, les transformations qui en ont résulté sont considérables. Non seulement par l'impact qu'ont eu les différentes mesures prises par ces programmes sur l'ensemble des acteurs sahéliens (telles que les mesures de libéralisation, voir encadré), mais aussi par les changements de méthodes et de perspectives qui sont intervenus, sans doute de manière durable, dans la conception et la définition des politiques économiques.

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

Quand l'aide change la vie de paysans maliens

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

Les impacts de l'ajustement

Impact radical : la libéralisation

	Importations						Services			
Pays	Blé	Riz	Autres aliments	Huiles végétales	Médicaments	Ciment	Banques	Télécom	Emploi	Assurance
Avant réformes										
Burkina Faso	■	■		■	■	■		■	■	
Gambie	nd	■	■	■		■	■	■		■
Guinée Bissau	nd	■	nd	nd	nd	■	■	■	■	■
Mali	■	■	■	■	■	■		■	■	
Mauritanie		■	■	■	■		■	■	■	■
Niger	■	■	nd	nd	nd	nd	nd	■	■	■
Sénégal	■	■				■		■	■	
Tchad						■				■
Après réformes (fin 1992)										
Burkina Faso	■	■						■		
Gambie										
Guinée Bissau	nd		nd	nd	nd					■
Mali										
Mauritanie								■		■
Niger	■	■	nd	nd	nd	nd	nd	■	■	
Sénégal	■	■						■		
Tchad								■	nd	■

■ Monopole public

Source : Club du Sahel (1997)

Les impacts résiduels

L'analyse des évaluations effectuées par les agences d'aide fait apparaître une minorité de francs succès, mais également une minorité de francs échecs. L'impression générale est celle de résultats mitigés (Pons 1996). Ainsi, les projets de développement rural ont généralement des taux de réussite plutôt faibles (cf infra). Pourtant, il serait erroné de prétendre que leur impact est négligeable pour autant. Ainsi Snrech note que l'on s'aperçoit aujourd'hui, avec le recul, de certains effets (du reste menacés) des projets de développement intégrés des années 1970, qui ont été si vivement critiqués.

> « *Les projets de développement intégré des années* 1970 *ont permis un spectaculaire bond en avant de la mécanisation, qui dans de nombreuses régions a été stoppée avec l'abandon de ces projets. Ainsi, dans le bassin arachidier du Sénégal ou dans la région de Maradi au Niger, on souligne l'apport de la mécanisation agricole, mais aussi l'extrême usure d'un matériel qui a souvent non loin de* 20 *ans, et que les forgerons n'arrivent pas à remplacer.* » (*Snrech* 1996).

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

Le mauvais entretien des infrastructures est fréquemment dénoncé par les bailleurs d'aide, mais comme le remarque Aubry le « *seuil du non-fonctionnement est rarement atteint* » (Aubry 1996 : 6)[6].

[6] « Même si le secteur des infrastructures se caractérise encore aujourd'hui par de nombreuses insuffisances opérationnelles, comme des niveaux élevés de pertes techniques et non techniques sur les réseaux, le suremploi, une fiabilité à améliorer, ou encore des pratiques inadéquates d'entretien, il n'en demeure pas moins que le seuil du non fonctionnement est rarement atteint, et lorsque de telles circonstances surviennent, des mesures sont rapidement prises pour assurer les remises en service. » (Aubry 1996 : 6)


ARS

Les projets d'assistance technique semblent se succéder sans réelle appropriation des institutions concernées dans la plupart des cas. Pourtant, ils ont pour résultat de faire progresser le niveau de formation et d'information des cadres, d'améliorer les dotations en matériel parfois durable, de développer la maîtrise de certaines techniques. Cela n'est pas dû à un petit nombre d'opérations réussies, mais au contraire à la multitude d'actions entreprises, ayant connu individuellement des fortunes diverses.

Rares sont les projets, même parmi ceux considérés comme des échecs qui laissent une situation à l'identique à celle qu'ils ont trouvée à leur démarrage. Il existe presque toujours un corps de réalisations durables, un résidu à l'action du projet. Cela concerne souvent les infrastructures ou les apports matériels, la formation dispensée sur le tas ou dans des instituts spécialisés, l'information prodiguée. Dans le pire des cas, cet impact résiduel peut aller jusqu'à se confondre avec le témoignage visible du manque d'efficacité de l'aide (une route abîmée, un puits muni de sa pompe en panne, une institution délaissée par son projet initiateur). Il n'en est pas moins une réalité importante du Sahel, reflet du bilan mitigé de nombreuses actions de l'aide. Mais surtout, ces impacts résiduels méritent d'être mentionnés parce que, après avoir semblé témoigner d'un échec, ils peuvent parfois être à la base de phénomènes diffus d'apprentissage qui sont alors susceptibles de prendre des proportions très importantes.

Les impacts diffus

L'impact des actions d'aide se situe parfois bien en dehors du lieu, du temps et des bénéficiaires qui étaient initialement visés. Dans certains cas, des évolutions qui apparaissent spontanées résultent en partie de l'action passée des projets de développement. Le remarquable essor du maraîchage en constitue un exemple. Lecomte (1986) rappelle les premières tentatives peu fructueuses d'implantation de ces nouvelles cultures.

> « *Au Burkina Faso, un projet d'aide, il y a vingt ans* [*en* 1966], *a introduit le maraîchage à des fins d'exportation. Cela réussit d'abord sur une petite échelle avec quelques coopératives spécialisées en haricots verts. Puis le prix du fuel augmente et l'exportation devient peu rentable. C'est un demi-échec à moyen terme. Mais ce*

projet a introduit le maraîchage dans le pays, et aujourd'hui celui-ci se répand dans des centaines de villages en saison sèche et procure des vivres et des revenus aux gens. Que s'est-il passé durant la longue période ? L'effort de vulgarisation et la perspective d'exporter n'ont pas à eux seuls été capables d'éveiller l'intérêt des gens. C'est l'impact de la sécheresse de 1973 et la création de centaines de groupements à la base qui a permis cette expansion. Ces nouvelles institutions rurales créées par les gens ont utilisé le maraîchage comme l'un des thèmes de leur lutte pour la survie. » (*Lecomte* 1986 : 72).

On pourrait reprocher à ce projet pionnier de n'avoir pas su identifier les conditions et les approches qui auraient permis sa réussite. Mais en fait, peu importe. L'essentiel est que la circulation diffuse de l'information ait eu lieu et qu'elle ait permis finalement, dans des conditions ultérieures plus favorables, la mise en œuvre de l'innovation.

L'impact radical des programmes d'ajustement structurel a déjà été souligné, mais c'est peut-être l'impact diffus de ces programmes qui a constitué le résultat le plus important. C'est la perception même de la gestion économique qui s'est progressivement modifiée au Sahel au cours des périodes d'ajustement. Les résultats de l'ajustement ne peuvent être évalués seulement en termes de déficits ou de croissance, ils tiennent aussi à l'évolution de la « culture économique » de l'ensemble des décideurs sahéliens, voire même de la population dans son ensemble. Cela est parfaitement noté pour le Sahel (*cf encadré*), de même que plus globalement par Killick (1996) notamment.

« *Les institutions de* Bretton Woods *doivent reconnaître que leur principale contribution à la réussite de l'ajustement dans les pays en développement s'est faite à travers leur influence sur les façons de penser des gouvernements et de leurs conseillers ainsi que sur l'environnement intellectuel général dans lequel les politiques ont été débattues. S'il y a eu exagération de ce qui a été accompli lors des programmes d'ajustement structurel, il y a également eu mésestimation de l'influence intellectuelle des institutions de* Bretton Woods *sur la « révolution silencieuse » survenue dans l'attitude de nombreux gouvernements envers la politique économique.* » (*Killick* 1996 : 226, *traduction de l'auteur*).

Les impacts de l'ajustement structurel

Impact 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 sahéliennes. Allouer des ressources rares de façon optimale, être compétitif dans le monde, exporter de nouveaux produits, attirer des investisseurs étrangers, soutenir le secteur privé sont des idées qui ont pénétré les élites sahéliennes. Même si leur traduction dans la réalité est en devenir, il est indéniable que ceci est un progrès... Ce sont en réalité les programmes d'ajustement qui ont permis de créer ce consensus. » (Diallo 1996 : p12)

« Les programmes d'ajustement structurel ont eu beaucoup plus d'impact [sur le secteur privé] que les appuis directs. Ils ont profondément modifié le contexte de gestion des économies nationales. La gestion vertueuse des finances publiques, le contrôle de la masse salariale publique et la recherche de compétitivité sont devenues des préoccupations centrales. » (Thiam 1997 : 12).

Dans de multiples domaines, des innovations qui ont eu lieu au Sahel au cours des décennies passées ont su tirer parti de la circulation de connaissance qui a découlé de l'activité du système d'aide. En ce sens, elles relèvent, au moins partiellement, des impacts diffus de l'aide extérieure. De façon plus générale, on peut considérer que dans une région relativement enclavée et isolée, l'aide a constitué un facteur important et permanent d'ouverture, de circulation de l'information et d'incitation à l'innovation. Plus que ses actions proprement dites, c'est l'impulsion même qu'elle crée qui peut avoir des impacts diffus importants, comme le remarque Fass.

> « B*ien que généralement non vus comme des instruments de marché, les projets d'aide ont fait connaître à des consommateurs isolés de nombreuses manières d'améliorer l'éducation, la santé, la production agricole et animale, l'approvisionnement en eau, la protection de l'environnement, etc. Certaines méthodes ont pu être grandement voire totalement inappropriées, mais le simple fait de montrer la possibilité de faire de nouvelles choses de nouvelle manière, lorsque l'on connaît l'isolement quasi total de certains ruraux envers les flux internationaux d'information, est loin d'être négligeable.* » (Fass 1996 : 4, *traduction de l'auteur*).

Toutefois, les impacts diffus de l'aide ne peuvent être considérés sous leur angle positif seulement. De la même façon qu'elle contribue à répandre, par

l'exemple, par l'ouverture et par l'information, un environnement propice à l'innovation, une aide extérieure importante peut générer, par des effets de dépendance et de déresponsabilisation[7], un climat qui inhibe au contraire cette même innovation, ainsi que la cohésion des institutions. Ce type d'impact, qui sera examiné au chapitre 5, a maintes fois été constaté dans les pays fortement receveurs d'aide, et en particulier au Sahel. Berg, par exemple, a souligné ce phénomène, tout en précisant qu'il était difficile d'en situer l'ampleur et l'impact.

> « *C'est surtout au niveau des attitudes et des incitations que la présence de l'aide, lorsqu'elle est massive, produit ses effets les plus insidieux. L'aide tend à déresponsabiliser les décideurs politiques et entraîne un syndrome de résignation et de passivité chez les technocrates nationaux. L'étendue de ces effets insaisissables est difficile à connaître ; leur présence est seulement révélée par quelques anecdotes et observations personnelles. Mais il s'agit sans doute d'un phénomène largement répandu.* » (Berg 1996 : 8, *traduction de l'auteur*).

Impacts diffus : quelques exemples

Au Burkina, des milliers d'hectares sont traités avec des travaux anti-érosifs, alors que les projets ne fournissent plus que les outils et le transport des matériaux. On peut même parler d'une diffusion spontanée. (d'après Denève 1994).

La diffusion des techniques informatiques au Sahel se fait largement et sans difficulté, notamment dans l'administration, en partie grâce aux apports initiaux 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 œuvrant 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 1996 cité par Rochette 1997 : 9).

Le rapide développement des foyers améliorés au cours des années 1980 s'est déroulé souvent de manière spontanée, à partir du travail des artisans locaux, souvent en dehors du champ que visaient les projets.

[7] Par exemple, en proposant sans cesse des solutions qui de fait ne sont pas internalisées et découragent un processus interne d'essais-erreurs.

Le cas particulier de la prévention et gestion des crises

Un des objectifs essentiels de l'aide au Sahel a été la prévention et la gestion des crises. Mais par nature, l'impact de ce type d'action est particulièrement insaisissable, comme le fait remarquer Guilmette, à propos du cas similaire de la prévention des conflits.

> « *Anticiper et désamorcer un conflit induit un processus qui, dans la mesure de sa réussite, effacera la preuve de son propre succès.* » (*Guilmette* 1996 : 7).

L'intervention dans un processus de crise élimine par avance toute vérification ultérieure que l'anticipation de la situation, qui a justifié l'intervention, était exacte[8]. Par nature, on pourrait dire qu'il ne peut y avoir d'empreinte de l'aide dans ce domaine.

On ne peut que se contenter de remarquer que le Sahel, à l'exception notable du Tchad, a connu peu de conflits et de crises sociales graves depuis trente ans, comparativement au reste de l'Afrique et même au reste des régions en développement. Au contraire, le Sahel a incontestablement accompli sans heurts majeurs des progrès importants en matière de démocratisation et de participation politique des citoyens. Il s'agit avant tout du résultat des conditions politiques, sociales et culturelles propres à la région sahélienne. Les flux d'aide extérieure ont-ils joué un rôle dans cette stabilité ? On ne peut qu'invoquer à leur égard le bénéfice du doute.

Les crises climatiques offrent un second terrain d'observation de l'impact de l'aide dans ces domaines. Il apparaît indéniable que la crise de 1984/85 a donné lieu à des réponses plus adaptées et plus efficaces, en dépit de nombreuses lacunes, que la crise de 1973/74, et a conduit à des conséquences humaines moins dramatiques. Aujourd'hui, bien que l'on ne puisse être fixé qu'en situation, on peut penser être durablement armé pour atténuer les effets de nouveaux accidents climatiques, comme l'avance Giri.

> « *Le principal changement est que grâce à des réseaux d'alerte efficaces et à une meilleure organisation des aides d'urgence, la probabilité que ces sécheresses engendrent de grandes famines meurtrières est devenue très faible.* » (*Giri* 1997 : 3).

[8] Sinon par comparaison avec des situations similaires, s'il en existe, où l'aide aurait joué un rôle différent.

Enfin, l'aide a également joué un rôle fondamental dans la gestion et la prévention des crises financières, en particulier des crises des finances publiques. Plutôt que de rétablir les équilibres et de restructurer les appareils productifs — ses objectifs officiels — l'ajustement structurel sahélien n'a-t-il pas été avant tout un instrument destiné à gérer et à prévenir les crises financières ? Depuis le milieu des années 1980, les épisodes de crises, marquées par des cessations de paiements, qu'ont connu certains pays sahéliens — Mali, Tchad, Niger — en l'absence de programmes d'ajustement, confirment cette fonction première de gestion et prévention des crises remplie par l'aide macro-économique. Les nombreuses situations potentielles de blocage général de l'économie, avec les risques de conflit qu'elles peuvent susciter, ont été dans une large mesure désamorcées, au prix il est vrai d'une intervention souvent autoritaire tendant à s'installer dans la durée.



La conclusion de ce rapide examen des différents types d'impacts des actions de l'aide extérieure est avant tout la mise en évidence de la complexité de l'analyse de ces résultats. On ne peut ramener l'impact de l'aide aux résultats obtenus par les seuls « succès » visibles et mesurables. A ce titre les comptabilisations des taux de succès et d'échecs des projets d'aide[9] ont plus de signification pour les agences instigatrices, quant à leur capacité à monter de bons projets, que pour les pays receveurs. En ramenant l'action de l'aide aux seuls résultats engendrés par les succès durables, on aboutit sans doute à une perception exagérément pessimiste de l'impact réel obtenu.

Plus généralement, on ne peut valablement évaluer l'impact de l'ensemble de l'aide dispensée à un récipiendaire (pays, région, voire même institution) en additionnant l'effet particulier de chacune des actions qui y ont été menées. Bon nombre des impacts de l'aide, positifs comme négatifs, ont lieu en dehors du temps, du champ, de l'espace ou des bénéficiaires où ils étaient attendus. L'effet de l'aide ne dépend pas seulement de la nature de

[9] Par exemple, Pons (1997) retient 12 succès durables parmi un échantillon de 68 projets d'aide vers le Sahel examinés en profondeur.

chacune des actions menées, mais aussi de leur densité et de leurs interactions. Ce constat doit éclairer la façon que l'on a d'évaluer l'impact de l'aide extérieure, point qui sera développé au chapitre 8.

La multiplication d'évaluations très ponctuelles, qui a été la règle sur les décennies écoulées au Sahel, ne fournit qu'une appréciation très partielle, et même sans doute trompeuse, de l'impact réel de l'aide sur cette région. La complexité du phénomène d'impact ne peut s'accommoder que d'appréciations suffisamment globales, qualitatives et subjectives. L'évaluation objective de résultats ponctuels et mesurables ne peut traduire au mieux qu'une partie des effets obtenus. Au pire elle peut conduire à un diagnostic erroné.

Enfin, il faut rappeler la conclusion principale de cette analyse : l'impact de l'aide au Sahel est indéniable. On peut bien entendu être critique sur l'action de l'aide : penser que ses effets négatifs contrebalancent ses effets positifs, voire qu'elle est globalement nocive. Ces raisonnements ont été tenus avec de solides arguments. On peut penser qu'elle n'a pas eu d'effet sensible sur certains indicateurs particuliers tels que le PIB par habitant. Mais, il est faux de prétendre que l'aide a été inopérante. On ne peut, pour cela, ramener les transformations du Sahel sur les décennies passées à la seule mesure de quelques indicateurs économiques. Il est certain que le Sahel d'aujourd'hui serait bien différent sans l'action qu'y a joué l'aide extérieure. Par ses impacts décisifs, radicaux et diffus, voire même résiduels, l'aide a marqué profondément le Sahel contemporain. C'est à ce titre que l'on peut invoquer, et tenter d'analyser, l'empreinte de l'aide dans le Sahel.

CHAPITRE 4

L'aide ne sait pas tout faire

L'empreinte de l'aide sur les évolutions des sociétés sahéliennes est loin d'être régulière. Dans certains domaines, elle est profonde, allant même jusqu'à masquer les reliefs d'autres origines. Ailleurs, elle est beaucoup plus ténue, voire imperceptible. On peut certainement tirer de l'analyse des différents reliefs de cette empreinte des enseignements sur l'efficacité relative de l'aide selon les activités entreprises. Après vingt ans d'action, on doit être en mesure, à partir de l'expérience sahélienne, de cerner ce que l'aide parvient à bien faire et ce qu'elle réussit moins bien.

4.1. Une efficacité différenciée selon les entreprises

Efficacité sectorielle de l'aide

Tant l'examen de l'empreinte de l'aide que l'analyse des rapports d'évaluation (Pons 1996) montrent que l'efficacité de l'aide est très variable selon les secteurs d'intervention. Le secteur des infrastructures, l'hydraulique, la santé publique ou encore la formation sont des domaines où l'aide a connu des succès importants. Dans ces secteurs, l'action de l'aide a réellement suscité une « différence » positive indéniable. A l'inverse le développement institutionnel, l'appui au secteur privé (Thiam 1996) et dans une mesure moindre le développement agricole constituent des activités où le bilan de l'aide peut être sérieusement mis en question.

Des résultats très semblables sont obtenus par de nombreuses analyses, plus ou moins globales, portant sur divers espaces géographiques (*encadré*).

Un des résultats les plus réguliers, et sans doute les plus instructifs, est la faible performance enregistrée au niveau du développement institutionnel. Van de Walle et Johnston le soulignent à partir de l'analyse de sept pays africains dont trois sahéliens.

> « B*ien que chacune des études de cas mette en avant des succès spécifiques, elles confirment également la large déception, tant chez les donateurs que chez les receveurs, en ce qui concerne les résultats obtenus en matière de construction des capacités* ». *Cela est d'autant plus notable qu'*« *il est difficile de trouver une seule grande institution publique créée depuis les indépendances dans laquelle l'aide n'ait pas joué un rôle actif.* » (*Van de Walle et Johnston* 1996 : 16-17, *traduction de l'auteur*).

Efficacité sectorielle de l'aide : quelques constats généraux

L'OCDE (1996a) 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 (1995 : 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 » (1996 : 16) note que : « L'aide projet a un impact et une efficacité très variables d'un secteur à l'autre. L'évaluation de 335 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 Banque Mondiale (1997 : 65) parvient à des conclusions similaires : « Dans le passé les projets agricoles ont moins bine marché que les autres projets. Sur la période 1981-89, le taux de réussite des projets agricoles était de 10% inférieur à celui de l'ensemble des projets de la banque ».

La Coopération néerlandaise (1993 : 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.

Berg commentant des résultats obtenus par la Banque Mondiale en matière de coopération technique parvient à un constat voisin.

> « *Des résultats d'évaluation pour* 1990, *il ressort que* 62% *des projets d'assistance technique achevés ont produit des résultats satisfaisants. Cependant, le taux de réussite des volets de développement institutionnel de l'ensemble des projets évalués ne dépasse pas* 25%. » (*Berg* 1994 : 27).

Bien entendu, on peut trouver de nombreux contre-exemples à ces généralisations simplificatrices, tant de réussites en matière de développement institutionnel — on pense par exemple aux sociétés cotonnières mais aussi à certaines organisations de la société civile — que d'échecs en matière d'infrastructures. Toutefois, l'expérience accumulée semble assez fournie et assez convergente pour montrer d'une part que l'efficacité de l'aide est très diverse selon les secteurs appuyés et d'autre part que ce différentiel d'efficacité obéit à des régularités à travers l'espace et le temps. Il semble bien exister par nature des secteurs faciles à aider et d'autres plus difficiles.

Cela invite à aller plus avant dans la caractérisation des forces et des faiblesses de l'aide extérieure. Naturellement, ce n'est pas tant le secteur d'intervention lui-même qui est en jeu, que la nature même de l'entreprise poursuivie.

Facteurs d'efficacité de l'aide

Les actions d'aide savent constituer et apporter des « objets », matériels ou immatériels (infrastructure, formation, crédit, paquet technique, assistance technique) pour les mettre à disposition de collectivités de bénéficiaires. Elles parviennent beaucoup moins à remplir des objectifs, c'est-à-dire à estimer l'adéquation et l'utilité des objets apportés, à transférer les comportements qui vont avec les objets apportés, à influer sur l'utilisation et la reproduction de ces objets. Dans ce sens, trois éléments caractéristiques de la nature des entreprises poursuivies apparaissent déterminants pour juger de l'efficacité potentielle (au sens de la probabilité de succès) d'une intervention d'aide extérieure : l'« appropriabilité » des apports, le contenu technique et les caractéristiques temporelles.

L' « appropriabilité »

Certains objets sont beaucoup plus facilement appropriables que d'autres. Il n'est guère d'exemple où une infrastructure routière, une extension des réseaux de communication ou de services publics aient rencontré des difficultés d'appropriation par les populations utilisatrices. Certes, les enjeux de l'appropriation de tels objets reposent davantage sur les services chargés d'en supporter le fonctionnement et l'entretien. Mais, là encore, on doit reconnaître que les grands réseaux publics d'infrastructures sahéliens parviennent, parfois avec le soutien d'un appui extérieur, à mettre les infrastructures existantes au service des populations. Le problème est tout autre lorsque l' « objet » apporté est une nouvelle technique agricole, une modification de l'organisation institutionnelle ou plus généralement une innovation nécessitant un changement social.

En l'absence de caractérisation intrinsèque, le facteur de « facilité d'appropriation » peut apparaître comme un élément purement ad hoc[1]. On se contentera de remarquer qu'il peut sans doute être caractérisé à la fois par le niveau du besoin et par la profondeur du changement social qui sont associés à l'apport extérieur proposé. Il n'en reste pas moins que cette facilité d'appropriation est manifestement très diverse selon les entreprises poursuivies par l'aide, et que cela doit constituer une leçon d'expérience au moins purement empirique.

Peut-être faut-il conserver à cette notion sa complexité, et même dans un certain sens son mystère. Les nombreuses tentatives infructueuses pour transférer des « objets », jugés a priori utiles et bénéfiques, plaident pour une grande modestie dans la faculté d'apprécier a priori l'appropriabilité d'un apport extérieur.

Ainsi de nouveaux « objets » induisant de nouveaux comportements, tels que l'intensification des céréales sèches, l'utilisation des foyers améliorés ou du gaz naturel, le planning familial ont été prônés en vain pendant des

[1] Il y a bien sûr un risque de tautologie à affirmer que sont facilement appropriables les objets qui sont facilement appropriés. Cela n'en reste pas moins un moyen empirique de discriminer des entreprises de l'aide selon leur efficacité potentielle.

années, parce que le diagnostic technique indiquait qu'ils devaient être utiles. Certaines de ces innovations se sont par la suite diffusées jusqu'à constituer localement des succès. Seule une analyse a posteriori est à même d'expliquer pourquoi les conditions économiques et sociales du milieu ont permis, dans ces derniers cas, une appropriation qui s'avérait impossible dans les contextes précédents.

Les tentatives apparemment réussies d'appropriation semblent elles-mêmes bien souvent dépendre davantage d'une « conjonction de facteurs favorables » que d'une perspicacité supérieure dans la nature des apports proposés. Ainsi, Denève explique le succès des travaux de conservation des eaux et du sol (CES : banquettes, diguettes, etc…) non du fait de leur utilité écologique mais du fait de leurs retombées foncières.

> « *Au Burkina, où les bailleurs de fonds ne financent plus que les outils et le transport des matériaux, il semble que le succès du* CES *s'inscrive plutôt dans le cadre de la lutte pour l'appropriation des terres… On est donc loin d'un enthousiasme populaire pour l'impact écologique de ces travaux et on assiste plutôt à une récupération de la technique à des fins tout aussi valables, mais ignorées des initiateurs.* » (*Denève* 1994 : 47-48).

Le diagnostic a priori est insuffisant pour déterminer les conditions d'appropriabilité des apports. On n'est guère capable d'analyser a priori les conditions sociales propices à une innovation, autrement dit d'apprécier l'alchimie qui permettra de transformer un apport de matériel et de connaissance en une « nouvelle compétence ». Il faut en retenir que l'empirisme et le tâtonnement au cours de l'action sont souvent meilleurs juges qu'un diagnostic initial même approfondi.

L'évaluation, déjà citée, de l'aide au Mali par la Coopération néerlandaise (1993) en fournit un exemple illustratif. Cinq projets évalués en profondeur ont été notés selon 6 critères (efficacité, efficience, durabilité, préparation, exécution, clôture) par des experts maliens d'une part et néerlandais d'autres part sur le terrain et enfin par un expert néerlandais sur une étude de dossier. Le projet qui est le mieux préparé selon l'étude de dossier — une installation de chambre froide — est celui qui remporte toutes les plus mauvaises notes en termes d'efficacité, d'efficience et de durabilité. Une

préparation technique, même soigneuse, ne peut préjuger de l'appropriabilité d'un apport complexe.

Examinant l'expérience de la Banque Mondiale en matière de développement institutionnel, Israël tirait des conclusions similaires.

> « *Ainsi, l'effet présumé positif d'une bonne planification et d'une préparation soigneuse sur le succès d'une opération, tel que présenté dans les évaluations, ne résiste pas à un examen minutieux.* » (*Israël* 1987 : 36, *traduction de l'auteur*).

Le contenu technique

Dans la mesure où un projet est pertinent, plus son contenu peut être ramené à des éléments techniques, plus ses chances de succès seront élevées. A l'inverse plus les activités du projet seront tournées vers des facteurs humains (people oriented), plus la réalisation en sera difficile. On retrouve à travers ce facteur des constatations faites sur l'efficacité sectorielle de l'aide. Les projets d'infrastructures ou de formation sont plus faciles à réussir que ceux de développement agricole ou de développement institutionnel[2].

Ce facteur est facile à saisir. Un contenu technique s'accommode d'objectifs précis, rend plus facile la coopération à partir d'une culture professionnelle et technique souvent commune, atténue la contrainte de l'adaptation aux conditions locales et facilite le partage des responsabilités et des tâches.

Ce facteur de réussite est connu. Dès 1985 le rapport Cassen mettait en avant une distinction sur la nature « dure » et « douce » du domaine d'intervention pour expliquer l'efficacité de l'aide.

[2] On pourrait s'étonner des résultats de l'étude ODI/ECDPM présentés dans l'encadré en début de chapitre quant à la dernière place des projets industriels en terme de taux de réussite. En fait, les projets du secteur industrie contiennent peu d'interventions essentiellement industrielles et techniques, et bien davantage d'actions visant le développement institutionnel ou la fourniture de crédit ou de services à l'industrie. Ces actions ont en fait un contenu moins technique que celles d'autres secteurs comme l'énergie, le transport ou la formation.


ON N'AURAIT PEUT-ÊTRE PAS DU DEMANDER A CHAQUE BAILLEUR ... DE FINANCER A HAUTEUR DE SES MOYENS
MAIS BIENTÔT VOUS POSSEDEREZ LA PREMIERE AUTOROUTE A ÉCLUSE !
SAHEL PART.
AGENCE D'AIDE AUX VOIES RAPIDES
SAMSON

> « *Certains projets s'adressent à une petite communauté d'usagers, d'autres sont destinés à être diffusés à un large public d'utilisateurs. Les activités de haute technologie, comme la télédétection, les télécommunications ou les techniques industrielles, fournissent des exemples de projets impliquant un nombre réduit d'usagers. De telles activités reposent souvent sur une base technique « dure » et scientifique et requièrent généralement peu d'adaptation aux conditions locales. A l'inverse des sujets « soft » comme le développement rural ou la vulgarisation agricole concernent un très large nombre de personnes, leurs résultats dépendent des pratiques sociales et culturelles. De ce fait, ils sont moins susceptibles de conduire à des succès incontestables. De plus, à l'opposé des activités relevant des « sciences dures », les actions dans les domaines agricoles ou biologiques sont dépendants de leur lieux d'application et nécessitent une adaptation aux conditions locales.* » (*Cassen* 1994 : 145-146, *traduction de l'auteur*).

Cette reconnaissance de l'efficacité de l'aide dans les domaines techniques a toutefois entraîné un risque, qui a consisté à techniciser des problèmes complexes pour les rendre maîtrisables par une intervention extérieure[3]. L'intervention de l'aide est potentiellement efficace lorsqu'un problème essentiellement technique est posé aux bénéficiaires. Cela ne signifie pas que l'on peut efficacement découper des problèmes complexes, faisant largement appel au facteur humain, en tranches techniques prises en charge par l'aide extérieure et en tranches d'autres natures (institutionnelles par exemple) prises en charge par les autres parties. Ce type de démarche relève d'une mauvaise compréhension des forces et des faiblesses de l'action de l'aide.

Les caractéristiques temporelles (la ponctualité)

Le troisième facteur prépondérant de l'efficacité de l'action est la possibilité de l'inscrire objectivement dans une période de temps donnée. Berg exprime cela dans le domaine particulier de la santé.

> « *En matière de santé, la coopération technique a remporté ses succès les plus éclatants lorsqu'elle a suivi une approche fonctionnelle ou axée sur des campagnes, telle que l'éradication totale de la variole ou le développement des techniques de réhydratation par voie orale contre la diarrhée infantile.* » (*Berg* 1994 : 22).

[3] Ce point est traité au chapitre 6.

Beaucoup des actions d'aide présentent cette caractéristique, même si elles nécessitent pour être efficaces des dispositifs légers permanents : fourniture d'aide alimentaire ou appui à la balance des paiements pendant une crise, campagne de vaccination ou d'information, formation, construction d'infrastructures, financement d'un processus électoral[4], etc…On retrouve là les domaines où les résultats obtenus au Sahel apparaissent comme les plus satisfaisants.

A l'inverse, le développement institutionnel, processus continu par excellence, est par nature une entreprise que l'on ne peut facilement découper en tranches temporelles et en objectifs spécifiques.

Le concept de spécificité

Israël (1987), à partir d'une analyse institutionnelle des projets de la Banque Mondiale, confirme et synthétise les différents facteurs d'efficacité potentielle de l'aide tenant à la nature des activités appuyées. Il 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 en déduire une discipline des comportements professionnels (*voir encadré page* 100). On peut ainsi classer différents types d'activités selon leur degré de spécificité. La construction de ponts, par exemple, est une activité très spécifique. A l'inverse, l'enseignement primaire l'est fort peu.

Ce concept de spécificité permet de formuler une hypothèse synthétique sur les résultats passés de l'action au Sahel : l'aide aurait eu en règle générale des effets directs plus importants 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, les sociétés cotonnières sont des

[4] Latouche (1996 : 13) remarque que « dans au moins six des neuf pays du Sahel, la tenue même de référendums et d'élections a été rendue possible grâce à des financements ad hoc ».

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, du fait de la discipline que donne la possibilité constante de mesure d'un résultat incontestable, que les activités à contenu plus « social » (*people oriented*).

Le concept de spécificité

« En premier lieu, pour certaines activités, en particulier celles relevant de la haute technologie et de la finance, il est possible de définir avec une grande précision les objectifs à long terme et les méthodes pour y parvenir, notamment pour contrôler l'exécution et, en conséquence, pour récompenser les participants. En second lieu, les effets liés à l'accomplissement d'une tâche sont, dans les activités hautement spécifiques, plus sensibles et plus immédiats, et plus directement attribuables aux différents acteurs. En troisième lieu, l'intensité d'un effet et la vitesse avec laquelle il agit sur les acteurs est un facteur essentiel de la performance institutionnelle, dans la mesure où la connaissance des résultats, l'identification des responsabilités et la distribution des sanctions et récompenses, et donc la motivation des acteurs, en dépendent. En quatrième lieu, le degré de spécificité d'une activité conditionne la manière dont les participants — cadres et travailleurs — définiront la nature et le champ de leur travail et de leurs tâches respectives. Enfin, une haute spécificité, en réduisant le degré de liberté, impose des procédures de gestion et d'organisation plus précises.

Le concept de spécificité repose sur quatre composants :

- Le potentiel de spécification qui dépend d'une part de la capacité à définir les objectifs, les méthodes et les systèmes de contrôle et d'autre part de l'étendue de temps sur laquelle ces définitions restent valables ;
- La nature des effets — c'est-à-dire leur intensité, leur vitesse, leur diffusion aux acteurs et aux activités et leur lisibilité ;
- La façon dont ces deux premiers composants affectent le comportement et la motivation des participants ;
- Le type d'action entrepris par les participants en réponse aux effets, les différentes façons dont ils interprètent leur travail. » (Israël 1987 : 51-52, traduction de l'auteur).

Israël note également que plus un pays est pauvre, moins l'ensemble de ses activités est spécifique. Le développement rural, l'enseignement primaire, activités parmi les moins spécifiques, y occupent une place prépondérante. Il faut donc attendre des succès plus modestes de l'intervention de l'aide dans les pays les plus pauvres, ce qui permet de relativiser le résultat obtenu au Sahel.

Le degré de spécificité ne renseigne pas seulement sur ce que l'aide parvient le mieux à faire, il devrait également pouvoir guider les méthodes d'intervention. La conscience diffuse de la difficulté à appuyer des activités non spécifiques conduit fréquemment les responsables des actions d'aide à une funeste confusion, qui consiste à penser que le manque de spécificité provient de la méthode employée et non de la nature de l'activité appuyée. On voit constamment des actions d'aide tenter de rendre artificiellement spécifiques des activités qui ne le sont pas par nature, en y appliquant des méthodes inadaptées. Le phénomène est identique à celui de la technicisation de problèmes non entièrement techniques, évoqué précédemment. Ainsi, des activités qui ne s'y prêtent pas font l'objet de programmation à moyen terme, sont coupées en tranches temporelles, partagées en objectifs et résultats précis et quantifiables[5], dotées de système de pilotage par les résultats, etc… Il s'agit sans doute d'une cause importante des difficultés rencontrées par l'aide qui font l'objet des chapitres suivants.

Au delà du diagnostic des forces et des faiblesses des actions d'appui, le concept de spécificité est également fécond pour analyser l'activité d'aide elle-même. On peut en effet retourner le concept, jusqu'alors destiné à qualifier les activités des pays en développement, et l'appliquer à l'activité d'aide elle-même. On s'aperçoit alors que l'activité d'aide est particulièrement peu spécifique du fait de la difficulté à établir des objectifs précis ou non ambigus (en premier lieu sait-on ce qu'est le développement ?), des méthodes et des systèmes de contrôle précis, à percevoir les résultats (*voir chapitre* 2), à rapprocher les impacts obtenus des actions individuelles et en tirer un système d'incitation et de pilotage, à définir des codes de conduite et une

[5] Un exemple amusant de cette propension au quantitatif est donné par la présentation d'un projet de développement agricole, aux activités diverses et très peu spécifiques, dans le schéma directeur de développement de la ville de Maradi (reprenant sans doute des informations issues de ce projet lui-même) : « *A cette date, le projet a permis la réalisation de deux tronçons de pistes totalisant 58.5 kilomètres, la création de 74 associations villageoises regroupant 9.704 adhérents, la formation de 1.200 dirigeants d'associations ainsi que l'octroi de 223.5 millions de fcfa de crédits. Parallèlement, 142 centres d'alphabétisation, touchant 5.000 adultes ont été ouverts et 280 kilomètres de couloirs de passage ont été balisés avec des plantations d'euphorbe. En matière environnementale, le projet est intervenu sur 2.700 hectares au titre de la protection de la régénération naturelle et 243.800 plants forestiers ont été plantés.* » (Ministère des Finances et du Plan, Niger 1995 : 98).

discipline professionnelle unifiée. L'aide apparaît comme le prototype d'une activité présentant toutes les caractéristiques de la non spécificité.

Là encore une tentation permanente consiste à s'évertuer à ignorer cette nature de l'aide, et à vouloir la forcer dans des cadres spécifiques par l'application de méthodes de « bonne gestion » basées sur des objectifs précis, des programmations détaillées, des incitations au mérite et des résultats mesurables. Ces méthodes se révèlent la plupart du temps manifestement inappropriées. Ce point constitue un des thèmes de la partie suivante de cet ouvrage.

4.2. Faire ce que l'on sait faire ou ce qui est prioritaire ?

L'expérience acquise au Sahel et dans d'autres régions du monde donne une assez claire conscience de ce que les interventions extérieures savent bien et moins bien faire. Cette conscience pourrait pousser vers une stratégie plus modeste de l'intervention extérieure : faire bien et largement ce que l'on sait faire et laisser aux sociétés des pays en développement le soin de progresser dans ce à quoi on ne peut guère les aider efficacement. Une telle stratégie serait basée de fait sur la subsidiarité. Chaque intervenant, y compris l'aide extérieure, ne doit être responsabilisé que sur ce qu'il est le mieux à même de maîtriser. En termes concrets cela reviendrait à spécialiser l'aide extérieure vers un certain type d'opérations spécifiques : construction d'infrastructures, télécommunications, projets énergétiques, hydraulique, santé publique, formation par exemple, mais aussi tout ce qui peut se présenter sous la forme d'opérations ponctuelles : assistance technique de courte durée, campagnes d'information, appui aux processus électoraux, gestion des crises, aide alimentaire ou humanitaire. Cela laisse un programme relativement vaste.

Pourtant, on ne peut que constater que les tendances actuelles de la coopération ne vont guère dans ce sens. Curieusement, on a l'impression que la connaissance des forces et des faiblesses des interventions extérieures n'est guère exploitée lors de l'élaboration des politiques des agences d'aide et

des programmes établis avec les bénéficiaires. Raisonner en termes de points forts ou de points faibles, voire d'avantages comparatifs, n'est pas habituel dans le domaine de la coopération.

Le point de départ des politiques d'aide est plus souvent de se baser sur les besoins apparents des populations ou sur les priorités émises par les mandants des agences de coopération ou, dans le meilleur des cas, par les bénéficiaires. Le risque est alors élevé de se trouver entraîné, depuis ce point de départ, dans un enchaînement sans fin des interactions qui conduit à des activités de plus en plus intimes aux sociétés bénéficiaires et de moins en moins spécifiques. C'est indéniablement, la tendance qui prévaut au Sahel depuis plus d'une décennie.

A titre d'exemples, la réforme de la fonction publique, le soutien aux institutions municipales, le changement des comportements en matière de gestion des ressources naturelles, l'« *empowerment* » de catégories sociales désavantagées (jeunes, femmes, cadets) sont dans l'agenda actuel des agences d'aide au Sahel. Il est indéniable qu'il s'agit d'enjeux importants, mais l'expérience montre-t-elle que l'on peut appuyer efficacement de telles ambitions ? A-t-on à disposition des instruments pour y parvenir ?

Le choix entre globalisation ou spécialisation des préoccupations des actions d'aide n'est pas un choix à effectuer entre deux options incompatibles, c'est plus probablement une question de dosage. Une spécialisation trop forte de l'aide dans ses domaines de compétence aboutirait à des absurdités : accumuler les infrastructures et les formations lorsque les institutions et les politiques ne peuvent en tirer profit n'est pas un modèle à défendre. C'est du reste une situation que l'on a connu dans certains pays dans les années 1970. Néanmoins, aujourd'hui le dilemme semble perdu de vue dans le sens inverse. Jamais, l'expérience n'a permis de voir aussi clairement les atouts et les faiblesses des modes d'intervention de l'aide extérieure. Ne faut-il pas en tenir compte plutôt que de poursuivre une fuite en avant vers des objectifs globaux, complexes et intimes, pour ne jamais avoir à tracer les limites de son pouvoir de transformation ?

TROISIEME PARTIE

DES DEFAUTS PAR EXCES

La mise en évidence des nombreux résultats positifs, parfois absolument déterminants, obtenus au Sahel grâce à l'aide est absolument nécessaire. C'est en quelque sorte se faire l'avocat de la coopération, tant celle-ci est si fortement critiquée qu'elle peut paraître en accusation. Le moment est cependant venu dans cette troisième partie d'aborder précisément les critiques, les dysfonctionnements et les effets négatifs attribués à l'aide dans la région sahélienne.

Ce qui frappe l'observateur est la disponibilité manifeste de nombreuses bonnes volontés, d'objectifs ambitieux, de stratégies soigneusement élaborées, de dispositifs d'intervention pourvus de moyens importants, et pourtant l'obtention d'un résultat final fort décevant marqué par l'absence de partenariat et l'incohérence. Les intentions réciproques sont régulièrement réaffirmées mais l'intendance ne suit pas. Cette partie s'attache à décrire dans le chapitre 5, puis à comprendre dans les chapitres suivants les dysfonctionnements de la pratique concrète de l'aide, qui entraînent ce constant divorce entre intentions et réalisations.

Tout le monde semble à peu près d'accord sur le constat critique de la pratique de l'aide. Et pourtant, on ne parvient pas à le surmonter. Il n'en est sans doute pas de même en ce qui concerne les causes des faiblesses observées. Les chapitres 6 à 9 s'attachent précisément à remonter jusqu'aux sources des principaux dysfonctionnements identifiés à travers l'analyse des logiques, des méthodes et des instruments d'intervention. Le chapitre 6 traite de la conception des actions d'aide. Le chapitre 7 du partenariat et du processus de négociation des interventions. Le chapitre 8 envisage la mise en œuvre des actions et la mesure des résultats. Enfin, le chapitre 9 se penche sur les différentes ambitions de l'aide et sur les logiques d'intervention correspondantes.

Ces chapitres, construits sur le même principe, commencent par un rappel d'une partie du constat dressé au chapitre 5. Ils tentent ensuite d'en discerner les causes à travers une analyse des mécanismes de livraison de l'aide. Enfin, ils se concluent par l'esquisse de propositions destinées à remédier aux dysfonctionnements actuels.

CHAPITRE 5

L'intendance ne suit pas

L'aide est aujourd'hui fortement critiquée. Ces critiques ne tiennent pas toutes au bilan des réalisations obtenues. La fin de la guerre froide, le ralentissement de la croissance de certains pays riches, le mouvement (ou la velléité de mouvement) vers le ralentissement des dépenses budgétaires, la montée de la pauvreté dans certains pays riches ont engendré, dans les pays donateurs, un changement de priorités défavorable aux flux d'aide publique.

De plus, le recours aux flux publics pour aider les populations des pays en développement semble avoir perdu de son crédit dans le contexte de globalisation, de libéralisation et de diversification des flux financiers internationaux.

Ces inflexions sont des réalités du moment qui s'imposent au système d'aide. Mais les critiques portées à ce dernier vont au delà de cette prise en compte du contexte international actuel. De sévères critiques portent plus spécifiquement sur les résultats et les effets de l'aide dans les pays bénéficiaires. Ces critiques sont issues des opinions publiques des pays donateurs et parfois des pays bénéficiaires, mais elles émanent également de l'ensemble des personnes impliquées plus ou moins directement dans le système d'aide.

5.1. Un sentiment répandu d'insatisfaction et de lassitude

En dépit de l'impact obtenu, 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, que chez les personnels des agences ou encore auprès des praticiens impliqués dans les interventions. 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 fréquemment à des jugements excessifs sur la faiblesse ou la nocivité de l'impact de l'aide.

Généralement, les critiques les plus nombreuses et les plus virulentes proviennent de personnes impliquées dans le système d'aide[1], et non d'une opinion publique sans doute plus portée à l'indifférence.

Smillie, dans une analyse récente de l'OCDE, sur l'opinion publique et le développement international montre qu'il n'existe pas d'indices probants de la désaffection de l'opinion publique envers l'aide au développement, et que s'il y a crise, il faut peut être en chercher l'origine dans la motivation même des acteurs de l'aide.

> « *Peut-on dire que l'on est entré dans la crise du soutien de l'opinion publique* ? *Malgré le démenti des faits, nombreux sont les acteurs de l'aide au développement qui ont en permanence la nette impression peut-être irrationnelle que tel est le*

[1] On citait précédemment Sachs affirmant que l'aide n'avait de l'avis général fait aucune différence en Afrique. Plusieurs études récentes publiées par la banque Mondiale avancent des conclusions très critiques sur le bilan de l'aide (Svensson 1996, Burnside et Dollar 1997). En France, l'aide au développement fait l'objet d'une abondante littérature généralement très critique, que l'on peut illustrer par exemple par le livre de Sylvie Brunel « Le gaspillage de l'aide publique », où il est remarqué que « *l'aide a servi à tout... sauf à lutter contre la pauvreté* » (Brunel 1993 : 8). Cette critique se poursuit dans des analyses plus techniques. Ainsi, Denève conclut une remarquable analyse sur le développement rural au Sahel par « *on l'aura compris, l'auteur du présent rapport estime que le résultat global de l'aide au développement est désastreux* » (1994 : 57). Les experts sahéliens expriment fréquemment des opinions comparables, dont on pourrait multiplier les exemples à l'envi.

cas[2]. *Pourquoi ? C'est peut-être que la crise, ainsi que le climat de désillusion et de méfiance se rencontrent chez les acteurs des programmes d'aide aux pays étrangers et ne touchent pas autant l'opinion publique qu'on le croit. On trouve des exemples de la crise qui atteint le secteur même de l'aide aux* Etats-Unis *où plusieurs* ONG *et associations de défense respectées et favorables à l'aide ont commencé à prôner, à la fin des années* 80 *et au début des années* 90, *une réforme totale de l'*USAID…. *En* 1993, *il est ressorti d'une enquête fondée sur des entretiens avec les principaux responsables canadiens de la politique du développement que le secteur était « marqué par le pessimisme et le désespoir » en raison des réductions budgétaires, de la politisation et de la priorité donnée aux aspects commerciaux. On peut dire que l'on voit bien la lassitude des agences d'aide, et non la démotivation du public à l'égard de l'aide.* » (*Smillie* 1996 : 29).

On pourrait parler de la même façon de la lassitude des populations et plus encore des institutions sahéliennes, et donc de la lassitude de la relation d'aide. On s'est rarement intéressé de manière systématique à l'« image » de l'aide auprès des sahéliens. Les débats sur le développement permettent d'avoir une idée intuitive d'un sentiment critique plus ou moins aigu. Toutefois, dans le cadre d'une revue de l'aide au Mali initiée par le CAD, le Centre Djoliba, centre indépendant de formation et de réflexion, a enquêté sur la perception de l'aide par la société civile malienne. Les résultats confirment largement un sentiment d'insatisfaction nuancé mais réel.

[2] Smillie remarque par ailleurs que cette impression de désaffection de l'opinion publique n'est pas une nouveauté : « Il y a longtemps que le défaitisme s'est emparé du secteur des affaires publiques, en tout cas du secteur du développement. Ainsi, un rapport établi pour la réunion du CAD de 1983 déplorait que « le climat est de moins en moins favorable à l'aide ». Dès 1969, le rapport de la Commission Pearson constatait que "le soutien du public en faveur du développement est en train de faiblir. Dans certains pays riches, sa faisabilité, voire ses objectifs mêmes, sont remis en question. Les programmes d'aide aux pays tiers inspirent la désillusion et la méfiance... Nous entrons dans une période de crise à cet égard" » (Smillie 1996 : 27). Citons également Hirschman qui écrivait en 1968 en introduction d'une réflexion sur le système d'aide un passage qui paraît étonnement actuel : « L'aide extérieure n'a jamais été fermement institutionnalisée. Cela a conduit à une existence précaire, fortifiée au gré des conflits de la guerre froide puis fléchissante à nouveau quant les dangers immédiats sont passés. Alors le manque de soutien interne (domestic constituency) dans les pays donateurs se fait davantage sentir, et certains effets néfastes des dons d'aide deviennent plus apparents. Récemment les signes d'une nouvelle crise de l'aide se sont multipliés aux Etats-Unis ; un sentiment de désaffection et de désenchantement existe également en Europe et en URSS, et l'aide extérieure n'est pas si populaire même dans les pays receveurs. » (Hirschman 1968 : 3, traduction de l'auteur).

> « S*ur l'ensemble de la population consultée, personne n'a émis une perception qui soit totalement négative ou positive de l'impact de l'aide sur les conditions de vie des populations maliennes. Mais quand on fait la part des choses sur la base des réponses recueillies, les impressions négatives l'emportent de loin* (63% *contre* 37%). » (*Centre Djoliba* 1997 : 6).

Peu importe que ces sentiments soient ou non justifiés par le bilan réel de l'action menée. La légitimité de l'aide repose en effet plus sur la motivation de ses acteurs que sur une « appréciation objective » des résultats obtenus.

On peut proposer trois causes différentes au fort sentiment de lassitude et d'insatisfaction.

La première tient à l'impact obtenu et a déjà été développée dans les chapitres précédents. Les résultats de l'aide sont difficiles à discerner. L'aide est une activité très peu spécifique, et il est très incertain d'associer l'intervention extérieure aux progrès, et plus encore à l'absence de recul, des niveaux de bien-être des populations. De plus, l'action de l'aide atteint peu les populations les plus pauvres. Les nombreuses réalisations ne font pas oublier que l'aide ne parvient guère à soulager la pauvreté, ce qui devrait être, selon la plupart des personnes impliquées, son objectif essentiel sinon unique. Damiba exprime ce contraste entre les réalisations obtenues et les espaces de pauvreté.

> « L*e 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 : 10).

L'aide a peu concerné directement les plus pauvres. Les différentes réalisations n'ont pas permis de jouer un effet de levier suffisant pour les atteindre indirectement. On voit avant tout que les populations sahéliennes comptent parmi les plus pauvres du monde, en dépit de l'aide importante reçue. Cette dernière est, de ce fait, difficile à légitimer.

Une seconde cause tient à la confrontation des résultats perceptibles par chacun à l'importance des sommes annoncées ou engagées.

Amadou Moussa, paysan nigérien exprime ce point de vue dans une étude menée par une ONG nigérienne.

> « *Ce qui est sûr c'est que les médias annoncent presque tous les jours des montants importants d'aide reçus par le pays mais seules des miettes parviennent aux bénéficiaires officiels que sont les paysans.* » [3] (ABC *Ecologie* 1998 : 6).

La comparaison entre résultats et montants engagés soulève le problème de l'efficience de l'aide. Celui-ci ne sera abordé ici qu'indirectement à travers le point suivant.

La troisième cause d'insatisfaction réside certainement dans la perception, par les acteurs de l'aide, de dysfonctionnements très importants dans le déroulement des actions et dans le fonctionnement global du système d'aide : ce que l'on peut résumer par le terme de pratique de l'aide.

On a, dans la partie précédente, insisté sur les succès, durables ou partiels. 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 posent très souvent problème. Ces nombreuses actions aux résultats médiocres ou mitigés laissent derrière elles une grande frustration. Elles aboutissent souvent à renvoyer la responsabilité des échecs d'un partenaire à l'autre.

Plus encore, le fonctionnement désordonné de l'ensemble du système d'aide génère de profonds effets indésirables, dont l'impact est jugé important par de nombreux observateurs. Tout cela donne aux acteurs l'impression déstabilisante de participer à une entreprise absurde, de faire partie d'un système qui perd parfois le sens de sa mission.

Ces dysfonctionnements dans la pratique de l'aide ne sont pas qu'une source d'insatisfaction et de lassitude, ils sont en même temps (et même en premier lieu) une source d'inefficacité, et dans ce sens participent également aux deux autres causes mentionnées. De plus, il s'agit, parmi les sources de

[3] La politique de visibilité et de communication tous azimuts des donateurs locaux est sans doute à cet effet très largement contre-productive sur l'opinion publique. La communication largement relayée porte sur les engagements, structurellement nettement supérieurs aux décaissements, eux-mêmes très partiellement dépensés dans le pays receveur. Il ne faut dès lors pas s'étonner que le sentiment le plus répandu est que l'aide disparaît avant de parvenir aux bénéficiaires.

critiques de l'aide, de la plus maîtrisable par les acteurs de l'aide. Elle ouvre de ce fait une voie privilégiée pour surmonter la « crise de l'aide ».

La suite de ce chapitre décrit les principaux dysfonctionnements constatés dans la pratique de l'aide à partir de l'analyse du cas sahélien, mais aussi de nombreuses études plus globales sur l'efficacité de l'aide. On peut résumer ces dysfonctionnements en deux points essentiels : l'aide est exagérément conduite par les donateurs et le système d'aide apparaît globalement incohérent.

5.2. Les dysfonctionnements de la pratique de l'aide

L'aide au Sahel est conduite par les donateurs

Le cycle des actions d'aide est complètement dominé par le donateur, qui prend la quasi-totalité des décisions et des initiatives. Toutes les analyses de l'aide se rejoignent sur ce point. Cela est vrai pour l'ensemble de l'aide, davantage pour l'Afrique sub-saharienne, et plus encore pour le Sahel composé de petits pays à faible revenu, ouverts sur l'extérieur, dépendants et institutionnellement fragiles. On peut étendre l'analyse faite par Berg à propos des projets de coopération technique à la grande majorité des actions d'aide qui ont lieu dans les pays sahéliens.

> « P*remièrement, l'idée d'origine des projets de coopération technique vient fréquemment des donateurs… D*euxièmement*, la plupart des projets sont en grande partie préparés ou élaborés par le personnel ou les consultants engagés par les organismes donateurs, et non par les gouvernements bénéficiaires… T*roisièmement*, les donateurs, ou leurs employés, dominent souvent l'exécution des projets…* E*nfin*, les évaluations, conduites à mi-parcours ou ex post, sont en général exécutées par le personnel ou les consultants engagés par les donateurs.* » (Berg 1994 : 142-143).

Diallo estime que cette pratique conduit à l'illusion du renversement de la responsabilité du développement.

> « *Les services des organismes bailleurs finissent par penser que ce sont eux qui ont la responsabilité de construire des économies compétitives. De leur côté, les Africains démissionnent et acceptent que ce soient les autres qui aient la charge de développer leur pays.* » (*Diallo* 1997 : 13).

L'absence de partage de pouvoir de décision et de contrôle dans les différentes étapes du cycle des actions d'aide est généralement identifiée comme une des causes principales de l'insuffisante prise en charge des actions d'aide par les bénéficiaires et de la faible durabilité des impacts. L'intervention extérieure semble subie, plutôt que voulue, par les bénéficiaires, ce qui se traduit par un dialogue difficile et des méthodes inadaptées.

L'aide subie plutôt que voulue

Les actions d'aide apparaissent souvent imposées. Bien entendu l'aide est volontiers acceptée et formellement approuvée dans la mesure où elle vient soulager des besoins manifestes, mais elle est dans ses modalités, son contenu et même souvent dans ses objectifs largement plus subie que voulue. De fait, les bailleurs de fonds semblent se revêtir de la légitimité de la défense des intérêts collectifs, comme le remarquent Jacquemot et Raffinot.

> « *L'essentiel des projets de développement est conçu par les organismes de financement eux-mêmes (bien sûr on pourrait citer sans doute quelques brillantes exceptions). Les bailleurs de fonds considèrent en général que cette situation résulte de la faible capacité des administrations à présenter des projets (dits bancables), de la lenteur de ces administrations, et du biais de certains projets présentés en faveur d'intérêts spécifiques ou particuliers ; ce qui induit souvent l'idée que ces organismes, en fin de compte, sont les défenseurs de l'intérêt collectif mal ou pas pris en considération par les décideurs locaux.* » (*Jacquemot et Raffinot* 1993 : 226).

Outre un problème de légitimité, une telle situation entraîne également un évident problème de motivation et de mobilisation. La participation et l'engagement (commitment) des bénéficiaires[4] apparaissent fréquemment

[4] Le fait même que l'on parle de participation des bénéficiaires aux projets et d'engagement des responsables vers « la réforme » , et non pas de participation des projets au développement des bénéficiaires et d'engagement des programmes d'aide au côté des responsables montre bien où se situe le leadership, et traduit cette idée d'une aide subie plutôt que voulue (ce point est revu en fin de chapitre).

insuffisants. Cela est diagnostiqué comme une cause fondamentale de l'absence de durabilité des résultats obtenus par les interventions extérieures.

On pourrait penser qu'une aide non réellement désirée, au moins par une partie des acteurs impliqués, rencontre vite des limites et des blocages qui, agissant comme des régulations, aboutiraient plus ou moins rapidement à l'arrêt des actions engagées. Mais, le désir de prendre en charge l'intérêt collectif ainsi que la volonté de ne pas déboucher sur un échec poussent les donateurs à développer des systèmes de sensibilisation et d'intéressement afin de s'assurer d'un minimum de participation à leurs actions. Cela est particulièrement fréquent dans le cas du partenariat avec les administrations, mais se rencontre également souvent pour les actions dont les bénéficiaires directs sont des groupes de population. La mise en œuvre de l'aide au Sahel s'est appuyée sur la généralisation de ces systèmes d'intéressement, ce qui soulève de sérieux problèmes qui sont examinés par la suite parmi les effets globaux du système d'aide.

Le dialogue de l'aide est frustrant et souvent tendu (le dialogue du sourd et du muet[5])

Bien que cela ne soit guère analysé, il ressort de beaucoup d'évaluations, mais aussi des expériences de praticiens de l'aide, que le dialogue entre donateurs et bénéficiaires est tout au long du cycle de l'action souvent frustrant et difficile.

Le manque de considération des positions et des analyses sahéliennes dans la définition et la mise en œuvre de l'aide revient comme un leitmotiv dans toutes les réactions des interlocuteurs sahéliens. Les exemples sont nombreux (par exemple Diallo 1996 : 9-10) du peu de cas qui est fait des propositions nationales, même lorsqu'elles sont le fruit d'un travail sérieux, lors

[5] Damiba rapporte une anecdote amusante et instructive. « Il y a une douzaine d'années environ, j'ai rencontré un artiste zaïrois à Kinshasa. Il me présenta une de ses œuvres où il avait sculpté, à sa façon, l'aide et la coopération internationale au développement de l'Afrique. La sculpture comportait deux têtes. L'une, celle d'un noir, le bénéficiaire de l'aide, avait de grandes oreilles et une toute petite bouche. L'autre, celle d'un blanc, le donateur, avait des oreilles toutes minuscules et par contre une grande bouche. Ces deux têtes se trouvaient sur un même socle et l'ensemble était taillé et sculpté sur la même masse de bois. La grande bouche qui parlait faisait face à la grande oreille qui écoutait… » (Damiba 1997a : 1).

des négociations de l'ajustement structurel. Thiam, analysant l'action d'aide en appui au secteur privé au Sahel, parle de « grande méfiance » entre le secteur privé sahélien et les bailleurs de fonds et estime que « le secteur privé a le sentiment d'avoir été plus utilisé que compris et les rares concertations organisées ont pour vocation de valider des décisions "prêt-à-porter" » (Thiam 1996 : 12).

Il en résulte un sentiment de frustration de la part des experts, des négociateurs ou des populations sahéliennes. Ce sentiment est encore renforcé par la capacité qu'ont les représentants des bailleurs de se placer sur des terrains où le négociateur sahélien peut être disqualifié : sur le terrain des procédures et du fonctionnement interne de l'administration donatrice (« nos procédures ne nous permettent pas de faire ça »), ou sur le terrain des comparaisons internationales (« cette mesure a très bien marché dans tel pays »), voire le cas échéant sur le terrain technique (« une étude de nos experts a montré que »). Enfin, depuis une quinzaine d'années, le discours dominant chez les donateurs a dégagé une image extrêmement négative du fonctionnaire (et du politique) sahélien (et africain), considéré comme un prédateur, ce qui a accentué encore le malaise ressenti chez leurs interlocuteurs.

A l'inverse les représentants des bailleurs sont souvent excédés par l'âpreté des négociations portant sur les différents frais d'accompagnement des actions. Il leur semble que les objectifs finaux des actions sont souvent perdus de vue, lorsqu'ils ne servent pas de moyens de pression, au détriment des moyens à mettre en œuvre, perçus comme une fin en soi. Les donateurs se plaignent également de la fréquence du non respect de certains aspects des engagements signés. De fait, souvent, il semble que la signature d'accords de projets ou de programmes se fait avec un certain nombre de non-dits partagés : objectifs trop ambitieux, délais trop courts, promesses irréalistes de contrepartie, etc. Tout cela concourt à un dialogue de l'aide difficile et frustrant pour tout le monde.

Les non-dits, malentendus et frustrations du dialogue se révèlent généralement lors de la phase d'exécution. Il peut alors en résulter de fortes tensions, comme on l'a souvent connu au cours des programmes d'ajustement structurel. Mais cela concerne également les projets ou l'assistance

technique. Ainsi, l'évaluation de la coopération néerlandaise avec le Mali (1994 : 286) remarque à partir de l'analyse détaillée de plusieurs projets : « *Il est frappant qu'une grande partie des dossiers soit dominée par des conflits fréquents et assez violents à l'exécution* ».

Les méthodes de l'aide sont en partie inadaptées

La prédominance du donateur sur le cycle de l'action d'aide conduit à définir et utiliser des méthodes, des analyses et des instruments qui sont trop dépendants des contraintes et des intérêts propres aux donateurs, et de ce fait inadaptés aux enjeux auxquels ils s'adressent.

Un premier aspect de la prédominance des contraintes du donateur est la réplication d'actions à l'identique dans des contextes très divers. Ce phénomène est très largement dénoncé par les Sahéliens, mais aussi par l'ensemble des analystes de l'aide (*voir encadré*). Bien entendu, ce caractère « prêt-à-porter » des actions d'aide les rend moins adaptées, et donc moins efficaces pour permettre un dialogue et un partenariat réels avec les bénéficiaires, et pour atteindre les objectifs spécifiques fixés.

Un second aspect de l'inadaptation des méthodes de l'aide est reflété par le fréquent constat *a posteriori* d'une « mauvaise connaissance des réalités locales » dans les phases de diagnostic et de conception. En particulier, le constat d'irréalisme et d'excès d'ambition lors de la définition des objectifs et de la programmation revient comme une antienne dans les évaluations. Aucun type d'aide n'est épargné.

L'ajustement structurel en est un exemple parmi d'autres. Le premier programme d'ajustement sahélien a été signé avec le Sénégal en 1979, il prévoyait alors le rétablissement des grands équilibres dans une période de 18 mois. Depuis, les programmes se sont succédés et régulièrement, comme dans les autres pays sahéliens, les objectifs fixés sur 2 à 3 ans se sont révélés trop optimistes. Les prévisions macro-économiques qui les sous-tendaient ont excédé les possibilités réelles de performance. Les délais prévus pour appliquer les programmes de réforme se sont révélés trop courts. Le diagnostic n'est guère différent pour l'aide projet.

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. » (A propos des projets gestion de terroir, Morin et Tremblay 96 : p4).

« La même recommandation de réduire la masse salariale en % du PIB est donnée à tous les pays alors que leur situation de départ va d'un ratio de 4% à un de 12%. » (A propos de l'ajustement structurel en Afrique de l'Ouest, Duruflé 96 : p21).

« Ces changements se sont transformés en modes qui ont rendu certaines activités en vogue parmi tous les donateurs sans préoccupation de la soutenabilité dans les différents contextes des pays en développement ni de leurs implications sur les capacités technologiques, administratives, planificatrices et de mise en œuvre. Le problème a vraiment été celui d'un excès de leadership de la part du sommet sur ces questions. » (A propos du développement rural en Afrique, Lele and Jain 1991 : 596-597).

« 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. » (A propos de l'action des ONG dans le Sahel, Denève, Hesseling, Moolhuijzen. 96 : p30).

Les spécificités et les complexités des sociétés bénéficiaires, et plus généralement les difficultés de toute sorte semblent comme éludées dans la conception et la programmation des actions. Les retards, les dépassements de budget, la revue à la baisse des objectifs sont ainsi la règle plutôt que l'exception.

Il faut voir dans ce phénomène d'apparente naïveté davantage le résultat de l'application de méthodes inadaptées qu'une réelle méconnaissance du terrain. Un motif de retard fréquemment cité dans les évaluations tient dans la mise en place de l'assistance technique, problème qui a peu à voir avec la connaissance du terrain. Cette difficulté est éludée, lors de la conception, de la même façon que celles qui ressortent des réalités sahéliennes.

Enfin, un troisième aspect de l'inadaptation des méthodes d'aide réside dans le recours à des instruments peu efficaces, voire contre-productifs. En effet, toutes les analyses de l'efficacité de l'aide[6] s'accordent pour reconnaître

[6] L'impact négatif des institutions-projets et l'inefficacité du couple expert-homologue sont soulignés dans des termes similaires dans les études Cassen (1985), Forss (1990), Berg (1994), Van de Walle et Johnston (1996).

certains types d'instruments comme inadaptés à leurs fins, et même potentiellement dommageables pour l'environnement dans lequel l'aide opère.

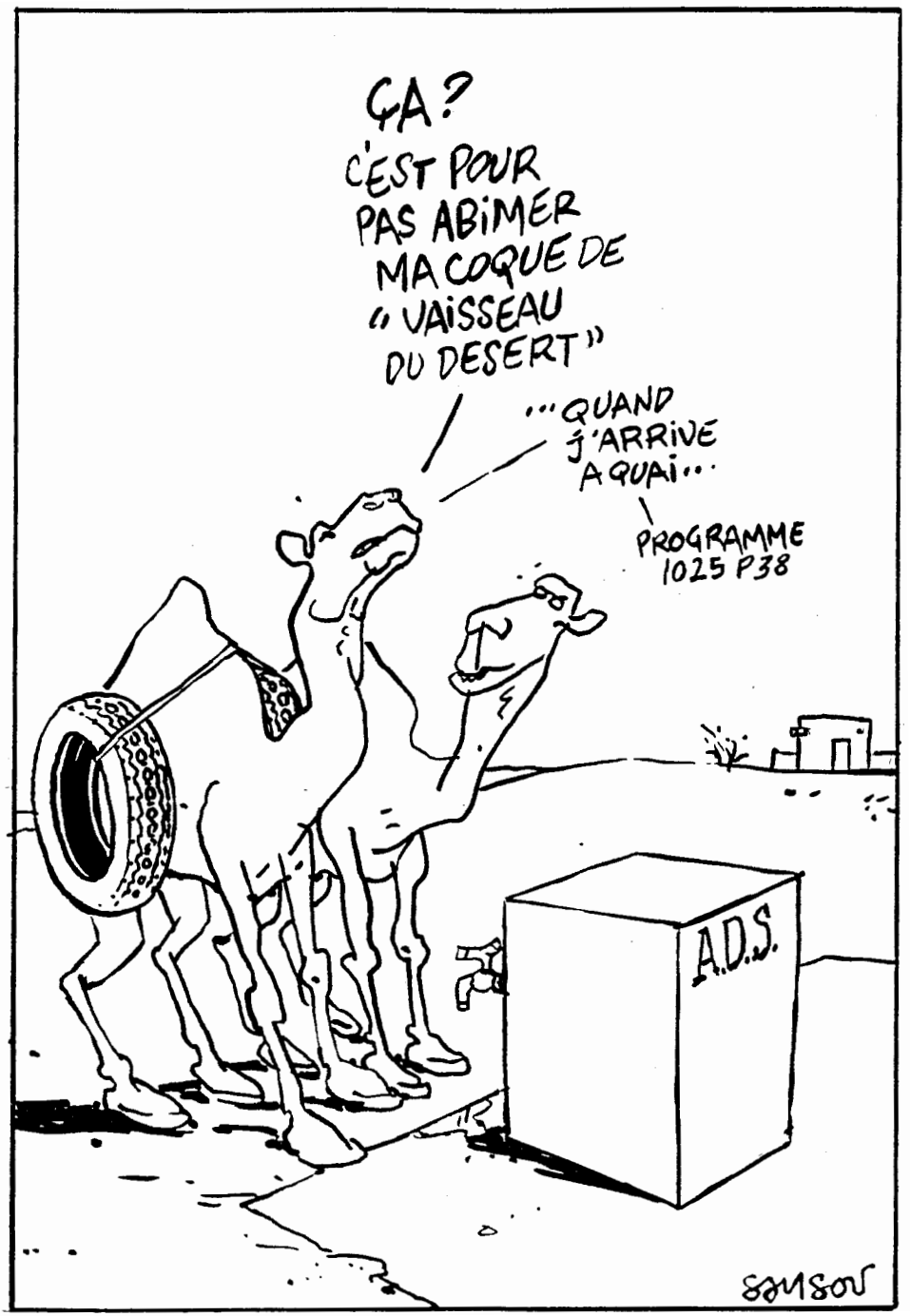
Il en est ainsi des formes institutionnelles autonomes que prennent souvent les actions d'aide, et qui conduisent à déposséder les institutions locales de la gestion du développement. En premier lieu, on déplore fréquemment les effets de déresponsabilisation et de déstabilisation de l'institution-projet, structure autonome chargée de réaliser le projet-objectif, sur les institutions locales. L'institution-projet est accusée de court-circuiter ou de phagocyter les institutions selon qu'elle est située en parallèle ou en leur sein. Van de Walle et Johnston jugent même que « *La préférence pour les projets enclaves et les structures parallèles de gestion a été particulièrement destructive* » (Van de Walle et Johnston 1996 : 21).

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

L'unanimité se retrouve pour constater a posteriori l'inefficacité du couple homologue-expert. Ainsi Damiba note que « *l'expérience de plusieurs décennies montre que le couple coopérant-homologue national a été plus marqué par sa stérilité que par son habileté à assurer le transfert des savoirs et le renforcement des capacités* » (Damiba 1996 : 18).

Un autre thème récurrent, notamment lors des évaluations, est l'inadaptation des découpages en séquences temporelles qui ne correspondent qu'aux exigences des instruments et perturbent la réalisation effective des actions. Cela est tout autant déploré pour l'aide programme que pour l'aide projet, comme le fait remarquer Lecomte.

> « *Le découpage temporel précis pour programmer une action de développement est exigé non pas par la nature de l'opération mais par la contrainte budgétaire. Bien entendu, ce n'est pas cette nécessité d'intendance qui est mise en avant pour demander à chaque bénéficiaire d'étudier, de programmer et de négocier chaque fois qu'il voudra obtenir l'aide. On parlera d'objectifs, de résultats, de quantités et de volumes à réaliser.* » (*Lecomte* 1986 : 31).


ÇA ?
C'EST POUR PAS ABIMER MA COQUE DE « VAISSEAU DU DESERT »
... QUAND J'ARRIVE A QUAI ...
PROGRAMME 1025 P38
A.D.S.
SAMSON

Le système d'aide est incohérent, et génère des effets pervers

Une bonne partie des études existantes, notamment celles qui concernent l'action d'un seul donateur, et la totalité des évaluations ne cherchent pas à adopter un point de vue global sur l'efficacité ou l'impact de l'aide. Or, le système d'aide a, dans les pays sahéliens, des effets qui dépassent très largement la sphère d'activité de chacune des actions d'aide considérées individuellement. On l'a vu pour les effets positifs, notamment à travers l'analyse des impacts diffus. C'est également le cas pour les effets négatifs. Ces effets négatifs indirects, résultant de l'ensemble de l'activité du système d'aide, que l'on appellera ici « effets de système », sont insuffisamment investigués. Ils ne se révèlent, en effet, que dans des études qui adoptent un point de vue global pour analyser l'impact de l'aide, ce qui est rarement le cas des analyses des donateurs, préoccupés par leur propre action[7], et plus rarement encore des institutions sahéliennes plus préoccupées par la gestion de l'aide que par son évaluation.

Certaines études, à vocation globale, se sont pourtant penchées sur ces effets de système. Elles ont alors conclu, à l'image de Berg, qu'il s'agissait d'une donnée essentielle à l'étude de l'efficacité de l'aide.

> « L*e processus d'aide a des caractéristiques qui diluent sa propre efficacité à moyen terme — notamment en entravant l'ownership et l'engagement local. Il a également des effets négatifs inattendus sur le long terme en érodant les processus de construction des capacités et de développement institutionnel.* » (B*erg* 1996 : 1, *traduction de l'auteur*).

L'importance des effets de système de l'aide dans les pays sahéliens, et plus généralement dans les pays recevant une aide importante, peut se constater dans trois domaines : l'impact sur les institutions, les effets de saturation, les effets de déresponsabilisation (dépendance).

[7] A l'exception des efforts consentis au titre de la coordination de l'aide, qui toutefois ont rarement pour point de départ une analyse de l'impact global de l'aide dans les pays bénéficiaires.

Les effets du système d'aide sur les institutions

La généralisation des structures et des programmes d'aide particuliers a un effet déstabilisant sur les institutions des pays fortement aidés. Cela est parfaitement résumé par Berg.

> « L*a présence si pressante des donateurs dans de nombreux pays africains crée un désordre institutionnel généralisé. Ceux-ci ont trop d'influence* :
> ➪ *Ils décident qui est bien payé et qui ne l'est pas (par des paiements de salaires supplémentaires sur des fonds réservés aux projets ou en embauchant du personnel local) créant ainsi tous les ressentiments prévisibles quand des structures de salaires duales [et provisoires] sont établies* ;
> ➪ *ils deviennent les arbitres du maintien de tel ou tel organisme local ; ceux qui bénéficient de l'appui des donateurs à travers l'aide directe ou des fonds de contrepartie se développent, d'autres stagnent ou disparaissent* ;
> ➪ *ils parrainent, financent ou coordonnent des unités de projet et ainsi affaiblissent les ministères concernés en réduisant la cohésion dans la prise de décision politique* ;
> ➪ *la présence de fonds de contrepartie relativement importants, générés par l'aide hors projet et souvent coordonnés par les donateurs, sape la discipline budgétaire et renverse les priorités établies. Les donateurs, qui orientent l'investissement public et l'assistance technique rendent la gestion gouvernementale extrêmement difficile.* » (*Berg in Michailof* 1993 : 375).

L'effet de déstabilisation des institutions est peut-être largement à l'origine de la faible performance réalisée par l'aide en matière de développement institutionnel au Sahel. Chaque intervention extérieure renforce une institution particulière, ou un secteur particulier à l'intérieur d'une institution, pendant que l'ensemble des interventions nuit à la capacité institutionnelle globale.

Cette contradiction entre effet particulier et effet global est une des origines de ce sentiment d'absurdité, ressenti par certains acteurs de l'aide. La recherche même de l'efficacité de l'aide, à l'intérieur de projets donnés, contribue par la mise sur pied d'équipes ad hoc pour atteindre des objectifs ponctuels à un phénomène plus vaste de déstructuration des capacités institutionnelles globales. Jaycox analyse ce phénomène :

> « *Ce qui subsiste dans un ministère démoralisé est aspiré par les donateurs et leurs arguments salariaux. Par exemple, les danois peuvent être en concurrence avec les suédois et la* Banque Mondiale *pour qu'un gars qui sait ce qu'il fait et est capable de mener un projet à bien quitte son ministère de la santé pour aller sur leur petit projet ponctuel, dans l'espoir que ce projet pourra réussir alors que l'ensemble des interventions échoue dans le pays. Mais le résultat de cela, bien sûr, est que le ministère est miné, les talents s'enfuient et le système est encore plus affaibli. De telles choses arrivent tout le temps.* » (*Jaycox* 1993 : 3, *traduction de l'auteur*).

Ces effets de système sur les institutions ne sont pas limités à l'administration centrale des pays receveurs d'aide. L'effet du système d'aide sur l'organisation de la société civile est évident, même si les conséquences n'en sont encore pas bien connues. Pesche met par exemple l'accent sur le foisonnement des organisations paysannes au Burkina Faso :

> « *Au Burkina Faso, l'administration recensait plus de* 8500 *groupements villageois,* 511 *groupements de jeunes agriculteurs et plus d'une centaine de coopératives. Même si l'on peut douter de la fiabilité des statistiques dans ce domaine, on ne peut que constater le caractère massif du phénomène auquel il faudrait rajouter tous les groupements non suivis par l'administration, qu'ils soient créés par des* ONG *ou liés au fonctionnement de sociétés locales. Au total, dans chacun des* 8000 *villages de ce pays, il est fréquent de compter plusieurs groupements de nature différente.* » (*Pesche* 1997 : 4).

Sans préjuger de ces évolutions, on peut légitimement se demander si une telle prolifération renforce ou affaiblit l'expression paysanne, ainsi que le rôle du système d'aide dans ce développement des organisations paysannes. Cela constitue au moins un sujet de préoccupation et de réflexion.

Enfin, l'effet du système d'aide sur les institutions locales est encore à venir. Le processus de décentralisation en cours dans de nombreux pays sahéliens est marqué par l'émergence de nombreux nouveaux acteurs aux capacités institutionnelles souvent faibles, aux besoins immenses comparés à leurs ressources et aspirant légitimement à être des interlocuteurs directs des partenaires extérieurs. Les agences d'aide sont, pour la plupart, très désireuses de s'investir dans ce chantier d'avenir. D'ores et déjà, elles adaptent leurs procédures et réservent des fonds. Pourtant, on peut remarquer que l'on

s'interroge peu sur les effets de système que pourrait avoir le dispositif d'aide sur le délicat processus de construction des institutions locales.

Les effets de saturation

Dans les pays fortement aidés, les analyses globales de l'aide mettent en avant, même si c'est avec d'autres mots, la saturation des capacités locales devant les actions d'aide extérieure : trop de programmes, trop de conditionnalités, trop de projets, trop d'initiatives. C'est le cas des pays sahéliens : le nombre d'actions appuyées par des fonds extérieurs entrepris en même temps rend en lui-même impossible une coordination, voire même un suivi et une participation efficace par le gouvernement bénéficiaire. Cela a au contraire pour première conséquence de submerger les institutions bénéficiaires.

Gabas notait ce phénomène il y a déjà près de 10 ans à partir d'un exemple précis.

> « *Les neuf pays de la région sahélienne signent chaque année depuis* 1975, *environ mille accords avec plus de quarante bailleurs de fonds différents. Ces accords représentent aussi bien de très importants projets en termes financiers, que des actions beaucoup plus modestes. Un pays comme le* Burkina Faso, *en* 1984, *a reçu près de* 300 *missions d'experts étrangers dans le seul domaine de l'hydraulique villageoise. Est-ce possible, compte tenu des capacités des administrations locales, de gérer efficacement autant de projets et d'actions* ? » (*Gabas* 1988 : 37).

Des analyses, empruntées à d'autres pays africains, traduisent une réalité également valable pour le Sahel. Ainsi Van de Walle et Johnston expliquent comment un rapide calcul peut démontrer l'absurdité du système d'aide.

> « *La prolifération des agences a abouti à une explosion comparable du nombre de projets… Pour les pays receveurs et leur capacité administrative limitée, cette prolifération a eu des coûts très élevés (encore plus que pour les donateurs). Une étude évalue le nombre de projets au milieu des années* 1980 *a environ* 600 *et* 614 *au Kenya et en Tanzanie, provenant de respectivement* 60 *et* 69 *donateurs officiels… 600 projets se traduisent probablement par* 2400 *rapports trimestriels soumis aux ministères compétents, ainsi que plus d'un millier de missions de consultants par an ne serait ce que pour la préparation, le suivi, la coordination et l'évaluation*

des activités. Chaque mission compte bien rencontrer les décideurs clés dans les ministères, chacune produit un rapport sur lequel le gouvernement est appelé à réagir. Il n'est pas étonnant que le fardeau administratif de l'aide soit la première source de plaintes des officiels interrogés dans les études de cas. » (*Van de Walle, Johnston* 1996 : 29, *traduction de l'auteur*).

Encore n'est-il ici compté que les projets en exercice. Si l'on y ajoute ceux en phase de préparation et d'évaluation, le nombre d'action en cours devient bien plus élevé, comme le fait remarquer Jaycox au cours d'un interview.

« *En Tanzanie, je pense qu'il y a, sur les tablettes,* 2740 *projets de développement supportés par les donateurs. Il n'y a pas assez de managers expérimentés pour gérer ces projets et il n'y a pas assez de shillings pour prendre en charge les coûts locaux. La situation est totalement surchargée… Vous pouvez imaginer les migraines, chacun ayant son propre gestionnaire, sa propre ligne budgétaire, son propre système comptable, sa propre façon de rendre compte!* » (*Jaycox* 1997).

Cette saturation a une autre conséquence que de répandre un climat général d'inefficacité et de manque de leadership. Elle contribue également à détourner les institutions de toutes les préoccupations qui ne sont pas dans l'agenda des agences d'aide. Les institutions bénéficiaires deviennent en premier lieu des administrateurs de l'aide, nécessaires au fonctionnement du système. L'administration de l'aide supplante la gestion du développement comme cœur des préoccupations des institutions. Cela est très visible en ce qui concerne la gestion des conditionnalités des programmes d'ajustement qui devient la préoccupation première des gouvernements devant la conduite des politiques[8].

Le nombre de plans et de programmations imposés aux pays receveurs de l'aide montre également à la fois la saturation générée par le système d'aide et la tendance à transformer les institutions appuyées en administrateurs de programmes d'aide. Le bon fonctionnement des instruments de l'aide repose sur des stratégies et des programmations. A ce titre, il est demandé à certains pays sahéliens de gérer une panoplie démesurée d'instruments

[8] Ainsi les domaines politiques pour lesquels il n'y a pas de conditionnalités ne reçoivent qu'une attention distraite, ce qui pousse à l'extension des conditionnalités pour les faire prendre en compte. Il y a là un parfait mécanisme de cercle vicieux.

de planification, qui conduit à une véritable overdose de programmation et d'analyse stratégique (*voir encadré*).

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, plans 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.

Ces effets de saturation sont d'autant plus à prendre au sérieux que les agences d'aide parlent de plus en plus de sélectivité pour guider leur action future ; c'est-à-dire de concentrer une aide, certes en diminution, sur un nombre réduit de pays ou d'institutions partenaires.

Les effets de déresponsabilisation

De nombreux analystes constatent dans les pays fortement aidés une certaine déresponsabilisation des acteurs dans leur propre développement. Cela est souvent traduit par le terme de dépendance à l'aide. Une nouvelle fois Berg a été parmi ceux qui ont le mieux illustré ce phénomène, tout en précisant qu'il était difficile d'en situer l'ampleur et l'impact.

> « *L'étendue des attitudes de résignation et de passivité est difficile à évaluer. Beaucoup de technocrates en parlent. Ils disent que la domination des donateurs dans la programmation des projets et plus encore dans la formulation et la mise en œuvre des politiques leur confère un rôle réduit sinon inexistant. Pourquoi essayer de proposer des initiatives en matière de politique puisque le staff de la Banque Mondiale (ou d'autres) les trouveront probablement inappropriées et que leur gouvernement est de toute manière avant tout intéressé à satisfaire les exigences des*

donateurs plutôt qu'à encourager des initiatives locales. De ce fait, la passivité prévaut parmi les technocrates locaux, qui, dans la majorité des pays lourdement aidés, ne font guère plus que critiquer "à la va vite" (take potshots) les formulations de politiques arrêtées par les experts des donateurs. » (*Berg* 1996 : 9, *traduction de l'auteur*).

Berg avait auparavant décrit ce mécanisme de déresponsabilisation, en remarquant que les programmes d'ajustement étaient une partie du problème tout autant qu'une partie de la solution de l'apparente passivité des gouvernements devant des situations de crise financière.

« *L'aide est un obstacle à la responsabilisation politique car elle réduit la nécessité de faire des choix vitaux. Dans beaucoup de domaines, les autorités africaines résolvent le problème de la rareté des ressources en demandant de l'argent aux donateurs au lieu de faire face aux sacrifices nécessaires.* » (*Berg in Michailof* 1993 : 374).

La présence d'une aide massive change la rationalité des acteurs locaux. Diallo (1997 : 5) parle de stratégies réceptives et de stratégies d'adaptation. Il décrit comment de nombreuses réformes sont acceptées sans être approuvées. Comment également des solutions à de multiples problèmes ne sont même pas recherchées dans l'attente d'une initiative du système d'aide. Entre autres exemples, il cite le financement de centrales électriques au Sénégal pour lesquelles des négociations infructueuses avec les bailleurs de fonds se sont étendues sur de longues années avant qu'on ne s'aperçoive qu'il existait des solutions privées que l'on avait omis d'explorer. Edgren décrit ce phénomène comme typique de la situation de dépendance.

« *La dépendance conduit à un manque d'initiative, à l'attente permanente que l'autre partie suggère ou même prescrive les actions à entreprendre.* » (*Edgren* 1996 : 3).

On pourrait multiplier à l'envi des exemples illustratifs, mais ce changement de rationalité ne concerne pas que les politiques et les technocrates, il s'est répandu largement dans les sociétés auprès des bénéficiaires potentiels du système d'aide. Il a, dans certains cas, envahi la relation d'aide, comme l'analyse une nouvelle fois Edgren :

> « *Lorsque les partenaires locaux ne se préoccupent même plus de proposer de nouveaux projets ou de nouvelles politiques, puisque les donateurs insisteront toujours sur les leurs, lorsque les représentants des bénéficiaires ne viennent même plus aux réunions sans avoir été payé pour le faire, lorsque les meilleures compétences d'un pays sont employées par les donateurs pour remplir des fonctions que le gouvernement devrait assurer, alors la dépendance envers l'aide est un problème. Et c'est un problème pour les deux parties, un problème pour la relation d'aide en tant que telle.* » (*Edgren 1996 : 3, traduction de l'auteur*).

La pratique de l'aide a développé dans certains cas un large renversement des incitations. Un exemple très connu est le système d'intéressement systématique adopté pour la formation et la diffusion d'information au cours des nombreux séminaires financés par les actions de coopération[9]. Non seulement ce système conduit à sélectionner l'assistance selon des critères autres que techniques, mais il aboutit à une véritable désincitation pour toutes les formations qui n'offrent pas de « *per diem* ».

Il faut bien entendu relativiser le phénomène de dépendance et de déresponsabilisation. Toute aide amène d'une façon ou d'une autre des formes de dépendance, cela ne doit pas conduire à en condamner le principe. Mais, il faut reconnaître que dans les pays sahéliens, comme dans d'autres pays africains, tout en prônant sans relâche la participation, le système d'aide a contribué à créer des incitations et un climat qui font obstacle à une réelle mobilisation.

5.3. Des fausses pistes qui éloignent la réforme de l'aide

Le diagnostic précédent s'est constitué progressivement. Certains points, tels que l'insuffisance de la participation des bénéficiaires, l'absence de coordination, l'excès du nombre d'actions ou la méconnaissance des conditions locales, sont dénoncés depuis très longtemps. Le système d'aide ne semble

[9] Qui, du fait de leur nombre, est également un bon exemple d'effet de saturation.

pas parvenir pas à tirer profit de leçons établies de longue date. En plus du sentiment de frustration évoqué, beaucoup d'acteurs sont également désillusionnés, et ne croient plus à la capacité de l'aide à vaincre ses dysfonctionnements. Van de Walle et Johnston attirent l'attention sur ce point en intitulant un de leurs chapitres : la difficulté de la réforme des donateurs (*voir encadré*).

Cette difficulté à réagir peut paraître surprenante. On ne peut pourtant faire un reproche global d'immobilisme aux agences d'aide. Des efforts y sont menés en permanence pour renouveler les priorités, pour rénover ou améliorer les approches. On accuse tour à tour le système d'aide de conservatisme ou d'inconstance. D'où vient alors cette difficulté à réformer l'aide ? Il semblerait que les donateurs aient mobilisé une grande partie de leurs efforts de réflexion et de réforme sur des thèmes qui ne peuvent aboutir à l'amélioration de la pratique de l'aide. Ces thèmes, importants en eux-mêmes, ont constitué autant de fausses pistes pour dépasser les dysfonctionnements du système.

Une réflexion stratégique envahissante

Les donateurs et leurs experts ont souvent accordé une attention première à la révision permanente de leurs stratégies de développement (sectorielles ou globales). L'historique de ces stratégies pour le Sahel mériterait une étude spécifique, qui ne manquerait ni de matière, ni de péripéties.

La difficulté de la réforme de l'aide

« L'attention a régulièrement été portée sur la complexité excessive des projets et sur l'irréalisme de leurs exigences en termes de capacité pour le gouvernement. Et pourtant aucune diminution de cette complexité n'est apparente sur les années récentes. » (Van de Walle et Johnston 1996 : 36).

« Ces facteurs (objectifs étroits, horizons de court terme, prévisions trop optimistes, mauvaise compréhension de l'environnement sectoriel et politique, mauvaise connaissance du contexte socio-culturel) ont déjà été identifiés, dans les évaluations réalisés par les donateurs, comme des contraintes à la réussite des actions avec les petits producteurs. Pourtant, cette littérature a peu d'impact sur le comportement des donateurs. » (Lele et Jain 1991 : 587).

Beaucoup d'efforts ont été investis pour définir des objectifs, des priorités et des actions, moins pour réfléchir aux modalités de gestion et de mise en œuvre associées et moins encore pour se pencher sur les modes de partenariat et de coopération. Autrement dit le « pourquoi », le « où » et le « quoi » ont été soigneusement étudiés, le « comment », c'est-à-dire l'intendance, beaucoup moins.

Comment expliquer cette prédominance de la réflexion stratégique ? Sans doute, les stratégies de développement constituent-elles un domaine d'étude plus noble et plus gratifiant que celui de la pratique concrète de la coopération. Israël propose une explication complémentaire originale tenant aux habitudes disciplinaires.

> « *La pratique et la théorie du développement sont depuis longtemps entre les mains des économistes. Ces derniers ont, par tradition disciplinaire, l'habitude de se concentrer sur les différentes modalités d'allocation des ressources et leur efficacité respective, et non sur la manière la plus efficace d'utiliser les ressources une fois allouée. L'accent est toujours placé sur la planification et l'évaluation ex ante et non sur la mise en œuvre, sur les stratégies d'investissement et sur les politiques et non sur les opérations elles-mêmes. Plus encore, le biais quantitatif qui a caractérisé la science économique, y compris dans le domaine du développement, ces dernières décennies a encore contribué à privilégier l'analyse de l'allocation des ressources, basée sur la planification et la prévision, plutôt que les questions de mise en œuvre par nature moins quantifiables.* » (Israël 1987 : 3, *traduction de l'auteur*).

Les insuccès n'ont pas remis en cause la prédominance de la réflexion stratégique. Au contraire chaque nouveau problème ou nouvel enjeu a entraîné la mobilisation de la capacité de réflexion et d'imagination des donateurs vers la recherche de nouvelles ou de meilleures stratégies. La réflexion stratégique a entamé une véritable fuite en avant, reléguant ainsi au second plan l'examen de la pratique de coopération.

L'élaboration de stratégies est, bien entendu, primordiale pour l'efficacité de l'action de l'aide. Mais elle ne peut conduire à surmonter les dysfonctionnements de la pratique de l'aide, qui se sont perpétués souvent à l'identique, indépendamment des stratégies poursuivies.


CE QU'IL YA C'EST LE MANQUE DE PROFESSIONALISME ...
DES POPULATIONS SECOURUES...
A.D.S
ON PERD UN TEMPS FOU
SAMSON

Une mise en cause de la capacité ou de l'engagement des bénéficiaires

Les analystes et les donateurs aboutissent volontiers à la conclusion que l'insuffisance de l'engagement vers les réformes ou les faibles capacités institutionnelles des pays bénéficiaires constituent la cause première du manque d'efficacité de l'aide. Il s'agit d'une des principales conclusions de l'étude de Van de Walle et Johnston.

> « *Un thème central de cet essai est que bon nombre des problèmes d'efficacité de l'aide peuvent être rattachés au manque de stratégies de développement de la part des gouvernements aidés, précisant l'usage de l'aide, ainsi qu'à l'absence d'institutions, de normes et de procédures pour intégrer l'aide dans les plans et les budgets du gouvernement.* » (*Van de Walle et Johnston* 1996 : 4, *traduction de l'auteur*).

Il est indéniable que les conditions institutionnelles et politiques pour que l'aide, telle qu'elle est, soit efficace ont souvent été absentes, notamment au Sahel. Mais quelles conclusions en tire-t-on ?

La conclusion qui semble gagner du terrain, notamment chez les donateurs, est que l'appui extérieur doit être attribué en priorité là où les conditions sont remplies pour qu'il soit efficace. C'est-à-dire là où l'engagement des dirigeants et les conditions institutionnelles — la gouvernance — apparaissent satisfaisants. C'est cette conclusion qui justifie la volonté des principaux donateurs d'être de plus en plus sélectifs. La définition et l'évaluation des conditions favorables à l'efficacité de l'aide — stabilité politique et cohésion sociale, état de droit, orientation pro-développement des autorités (development-oriented government), autorité suffisante de l'Etat, engagement vers la réforme, existence d'une stratégie endogène de développement, capacité institutionnelle minimale, etc… — soulèvent des difficultés immenses et laissent libre cours à la subjectivité des donateurs, mais on ne peut ignorer l'exigence de pré-conditions à l'attribution de l'aide.

Mais une seconde conclusion devrait être tirée pour équilibrer la précédente : le système d'aide doit chercher constamment à s'adapter aux situations rencontrées, notamment en exigeant moins d'engagement politique et de capacité institutionnelle. La première caractéristique des pays pauvres est

souvent qu'ils ont une situation sociale, institutionnelle et politique fragile. Le système d'aide doit, dans la mesure du possible, accompagner le développement en admettant et en tenant compte de cette fragilité.

En ne retenant que la première des conclusions, ce qui est bien souvent le cas, on accentue la domination des donateurs sur le processus d'aide. On déplace la nécessité de la réforme et de l'adaptation entièrement du côté des bénéficiaires. Il revient aux bénéficiaires d'adapter leurs institutions pour rendre l'aide efficace, et non à l'aide d'adapter ses modalités aux conditions des pays appuyés. Le conservatisme quant aux méthodes de l'aide s'en trouve justifié.

Dans cette optique, l'idéal du donateur est le pays pauvre et vertueux : stable, doté d'institutions solides et fortement réformateur. Cela conduit le système à promouvoir constamment des « bons élèves », montrés en exemple à l'ensemble des pays bénéficiaires, invités à lui ressembler. Derrière cela, se devine l'ancienne illusion du sous-développement vu comme un simple manque de moyens, atteignant des pays dotés par ailleurs de projets, d'hommes et d'institutions prêts pour mettre à profit ces moyens manquants.

Poussée à son terme, la logique de mise en cause des bénéficiaires risquerait d'aboutir à orienter les appuis vers ceux qui, dotés de bonnes institutions et d'une bonne gouvernance, n'en ont guère besoin. Elle retarde également un examen lucide des méthodes de l'aide, indispensable si l'on veut passer d'un système efficace pour quelques bons élèves à un système performant dans la plupart des pays pauvres.

Si les méthodes actuelles de l'aide ne peuvent permettre un appui profitable aux pays sahéliens, pays internationalement respectables et relativement stables placés aux derniers rangs mondiaux en matière de développement humain, ne faut-il pas mettre en cause ces méthodes ? Que dirait-on d'un entraîneur sportif qui avouerait que ses athlètes ne parviennent pas à suivre ses méthodes d'entraînement ? Faudrait-il changer les méthodes ou les athlètes (ou encore l'entraîneur) ?

Des mots d'ordre simplificateurs

La communauté de l'aide se mobilise autour de mots d'ordre promus par les grandes institutions internationales : ainsi l'accent placé sur la coordination des aides, la participation, le partenariat, l'*ownership* (*appropriation*)[10], le développement des capacités. On est bien là dans le domaine de l'« intendance ». Ces prises de conscience sont fort utiles et portent d'ailleurs leurs fruits. Au Sahel, les progrès en matière de coordination, par exemple, ont été réels.

Cependant, à certains égards, l'adoption enthousiaste de mots d'ordre séduisants est aussi une façon d'éviter un examen en profondeur des causes réelles des dysfonctionnements passés[11]. Les échecs passés peuvent-ils s'expliquer simplement par le fait que l'on n'avait pas compris auparavant l'importance de la participation ou de l'*ownership*[12] ? Les mots d'ordre de l'aide sont simplificateurs et ambigus. Les praticiens les considèrent souvent comme des « mots piégés », illustratifs d'une certaine langue de bois.

La « participation » est un parfait exemple de ces thèmes mobilisateurs, mais en fait peu fonctionnels. L'étrangeté du concept, qui semble mettre la logique

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

[11] Bien souvent, dans les débats autour de l'étude Coopération 21, des participants (le plus souvent du Nord) se sont déclarés gênés par l'utilisation du mot aide, censé appartenir au passé, proposant de le remplacer par coopération ou partenariat. Certaines réactions ont été violentes allant jusqu'à demander que le mot aide soit « banni » de tous les documents de l'étude. Ces réactions sont peut-être justifiées, mais elles montrent tout de même que l'utilisation de mots d'ordre passe-partout -comme partenariat- peut être aussi un moyen d'éviter une réflexion en profondeur sur certains points sensibles.

[12] L'examen des archives montrent au contraire que ces préoccupations ont toujours, avec plus ou moins de force, été présentes. Chauveau (1994) retrace l'évolution du modèle de développement participatif depuis les années 1920. On trouve également toutes ces préoccupations, participation, coordination, partenariat, *ownership*- dans les textes fondateurs du Club du Sahel en 1976-77 : *« les représentants des gouvernements donneurs se sont montrés sensibles aux préoccupations et aux priorités des dirigeants africains, reconnaissant que la stratégie du développement à long terme ne pourra réussir qu'à la condition d'être celle des Etats africains eux-mêmes* » (CAD 1976 : 215 cité par Lecomte 1977).

du projet au dessus de celle des acteurs, a déjà été mentionnée. Il semble même contredire celui d'*ownership* (participer ou décider ? questionnait Lecomte dès 1977). Certains auteurs (Godbout 1982, Jacob 1997b) opposent la logique de la démocratie participative, sans possibilité d'opposition ni même de défection, à celle de la démocratie élective. Cette opposition théorique a une traduction bien concrète au Sahel où les institutions démocratiques issues des processus de décentralisation se trouvent parfois en concurrence avec les dispositifs participatifs mis en place par les projets. De plus en plus d'analystes (*voir encadré*) sont amenés à douter que la participation, à côté de ses mérites évidents, doive être érigée en principe irréfutable.

La participation : incantation ou principe général d'action ?

Le souci de la participation des bénéficiaires dans les actions d'aide est un gage de dialogue, de respect de la demande et de volonté d'adaptation des méthodes de coopération. Mais, faut-il en attendre un changement majeur des pratiques ? A mesure que la « participation » devient un nouveau mot d'ordre du système d'aide, certains spécialistes en mesurent également les limites et les ambiguïtés.

Chauveau (1994) remarque ainsi que la participation était déjà invoquée comme facteur de réussite à l'époque coloniale. Denève (1997 : 20) relève que la participation devrait être naturelle et que de fait « le qualificatif « participatif » signifie souvent que les promoteurs de ces projets ont une conception du but à atteindre pour lequel ils savent déjà qu'il sera difficile d'obtenir l'adhésion de la population cible. ». Rahnema (cité par Petty 96) estime de la même façon que « le plus souvent les gens sont attirés ou entraînés dans des opérations collectives sans intérêt pour eux précisément au nom de la participation ». Petty (1996) de manière plus systématique explicite sept niveaux de participation depuis « la participation manipulative » jusqu'à « l'auto-mobilisation » montrant que le concept est trop large pour être réellement contraignant. Lecomte (1997) cite Cissokho, leader paysan Sénégalais « 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 », puis remarque « 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 ! ». Enfin, dans un autre registre, Freudiger et al. (1997) remarquent que « la décentralisation rompt dans ses principes avec le modèle participatif et le remplace par un modèle de représentation démocratique qui introduit une division du travail stricte ». La tension est inévitable avec « le schéma participatif courant et l'idée selon laquelle le développement — tout le développement des infrastructures aux exploitations privées — est l'affaire de tous ».

Des réserves similaires peuvent être faites pour les autres mots d'ordre évoqués. Le besoin de coordination des aides peut également paraître incongru. Pourquoi le système d'aide qui condamne dans de multiples domaines les formes de régulation planifiée en souhaite-t-il une pour lui-même ? Dans un monde où la concurrence loyale est considérée comme un gage indispensable d'efficacité, pourquoi l'aide ferait-elle exception ?

Enfin l'*ownership* n'est peut-être pas un critère infaillible, même si une telle réflexion apparaît aujourd'hui sacrilège. Si l'on regarde les succès de l'aide envers le Sahel — par exemple les périmètres cotonniers, la lutte contre l'onchocerchose, les campagnes de vaccination, l'électrification et l'extension des réseaux d'eau potable, la libéralisation des marchés céréaliers, la lutte contre les acridiens — y voit-on des processus moins fermement conduits par les donateurs ? N'est-il pas souhaitable que les agences d'aide soutiennent, sur un certain nombre de sujets, leurs positions avec fermeté ? Doit-on, au nom de l'*ownership*, condamner radicalement le bilan de l'ajustement structurel ?

L'adoption de mots d'ordre revient à nommer des problèmes davantage qu'à les analyser ou les résoudre. Elle n'a, le plus souvent, qu'un lointain rapport avec de réelles analyses d'impact qui établirait la supériorité de certaines pratiques. Il s'agit plutôt de normes consensuelles de bonnes pratiques, souvent largement de bon sens, adoptées à un instant donné par l'ensemble du système.

Ces mots d'ordre sont généralement portés par des structures de coordination de l'aide qui sont éloignées des problèmes pratiques et de la réalité des pays bénéficiaires. Nés d'un consensus éloigné du terrain, ils permettent autant d'éluder les dilemmes et les difficultés concrètes que de les résoudre. Relayés, parfois mollement, par les sièges des agences d'aide, ils apparaissent, aux praticiens et aux bénéficiaires de l'aide, comme des préoccupations parachutées. Bien souvent, les conséquences qu'auraient la transformation de ces mots d'ordre en réalité sur le fonctionnement des agences, leurs instruments et méthodes, leurs budgets ne sont guère explorées. Le chemin allant du mot d'ordre à la réforme n'est pas parcouru.



Ce faisceau de critiques et d'efforts insuffisamment fructueux appelle un diagnostic approfondi qui repose sur une analyse spécifique des méthodes, des instruments et plus généralement du fonctionnement institutionnel du système d'aide dans le contexte des résultats obtenus au Sahel.

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 donneurs. 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 révélé une tâche plus ardue que prévu... Il invite les donneurs 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 œuvre 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 1995).

L'incapacité à surmonter les faiblesses de la pratique de l'aide montre que les causes des dysfonctionnements, contrairement à leur diagnostic, ne constituent pas encore une connaissance admise et partagée au sein du système d'aide. Même si la conscience de l'importance des problèmes de pratique et de méthode progresse, comme l'analyse Berg.

> « D*ans les années récentes, les stratégies de développement ont fait l'objet d'un consensus croissant parmi les donateurs ainsi qu'entre les agences d'aide et leurs partenaires des pays en développement. Les questions de substance semblent maintenant moins importantes que les questions de processus, qui ont trait à la nature même de la relation d'aide. De ce point de vue, il est devenu de plus en plus apparent que dans de nombreux pays, particulièrement les moins développés et les plus lourdement aidés, les choses allaient de travers.* » (*Berg* 1996 : *page* 1).

Les chapitres suivants proposent des réflexions sur l'origine des dysfonctionnements constatés, et tentent d'en tirer des enseignements.

CHAPITRE 6

Le Sahel ne répond pas aux besoins de l'aide

Une des critiques faites à l'aide est qu'elle 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 ».

Cette critique n'est pertinente que pour la partie, certes très importante, des activités de l'aide qui est fortement dépendante des conditions locales. Cela recouvre ce que l'on a désigné au chapitre 4 comme des activités non spécifiques, relevant du facteur humain plus que du facteur technique. Ce chapitre ne s'adresse qu'à ce type d'activités. Le vaste domaine du « renforcement des capacités » est une approximation du champ ainsi couvert.

La standardisation des interventions extérieures est parfois mise sur le compte d'une prétendue méconnaissance de la réalité du terrain. Pourtant, les donateurs se sont en permanence appuyés sur une nombreuse intermédiation, le plus souvent étrangère mais aussi parfois sahélienne, pour définir et concevoir l'aide : personnels des agences locales, assistants techniques, volontaires, consultants, membres d'association ou d'ONG. Ces intermédiaires ont constitué pour les donateurs une réserve permanente de connaissance du terrain, certes imparfaite et largement issue d'une vision étrangère, mais que l'on ne peut sous-estimer. Si les actions ont semblé méconnaître les réalités, c'est plutôt parce que les méthodes de conception

n'ont conduit qu'à mobiliser très partiellement et sélectivement la connaissance qui était disponible[1].

De fait, le dessin des interventions extérieures a conduit à adapter les institutions et les populations sahéliennes aux instruments de l'aide plus souvent que l'inverse. Les instruments ont été considérés comme des données de départ, et le bénéficiaire a été censé s'y adapter pour pouvoir les utiliser efficacement[2].

C'est dans le schéma même de conception qu'il faut rechercher la cause de la standardisation des actions d'aide.

6.1. La mécanique de la standardisation

Concevoir une action d'aide, c'est, en principe, construire une « solution » à un problème particulier. Les étapes et les logiques de cette construction — la démarche de conception, le mode d'établissement des diagnostics, la disponibilité instrumentale — loin d'être neutres, se révèlent être des facteurs déterminants de la nature même des solutions adoptées.

Des démarches planificatrices souvent inadaptées à leur objet

La conception et la pratique de l'aide sont imprégnées d'une culture de planification. Une action d'aide est généralement, par nature, indissociable de ses objectifs. On peut en voir une illustration dans l'importance donné au concept de projet, concept qui lie étroitement objectif et intention d'action. Le projet c'est l'objectif à atteindre tout autant que le moyen optimal pour parvenir à cet objectif, c'est-à-dire le plan d'action qui va de l'existant à la situation souhaitée. Les actions d'aide sont « anticipatives », déterminées par l'anticipation rationnelle des moyens pour parvenir à l'objectif fixé.

[1] Un consultant expérimenté partage, consciemment ou inconsciemment, sa connaissance des réalités en ce qu'il sait devoir dire et ce qu'il sait ne pas devoir dire.
[2] Ainsi voit-on par exemple, des donateurs organiser, ou faire organiser par des ONG, des formations à leurs procédures afin que les initiatives locales puissent tirer partie des instruments et des moyens existants.

Le projet inadapté aux activités non spécifiques

Gabas (1988 : 73) cite une définition du projet donnée en 1975 par Chadenat, alors vice-président de la Banque Mondiale. L'esprit d'optimisation, d'anticipation et de planification y ressort d'une telle façon que l'on mesure aisément l'inadaptation de la méthode à l'appui à des activités non spécifiques. Depuis lors, les ambitions se sont sans doute réduites en terme de précision, de quantification et d'optimalité mais l'inadaptation de l'instrument demeure.

« Un projet est un ensemble optimal d'actions à caractère d'investissement, fondé sur une planification sectorielle et cohérente, grâce auquel une combinaison définie de ressources humaines et matérielles engendre un développement économique et social d'une valeur déterminée. Les éléments d'un projet doivent être définis avec précision quant à leur nature, leur emplacement, leur déroulement. Les ressources nécessaires sous forme de dons, de matière et de main-d'œuvre, ainsi que les revenus escomptés, tels que les réductions de coûts, accroissement de production et développement des institutions, sont estimés à l'avance. Les coûts et les revenus sont calculés en termes financiers et économiques, ou — s'il n'est pas possible de les quantifier — définis avec une précision qui permette de formuler un jugement raisonné sur ce que doit être l'ensemble optimal de ces actions. »

Les démarches de planification par objectifs conviennent sans nul doute aux activités de nature spécifique. Elles aboutissent souvent à des solutions de nature technique, pour lesquelles la gestion de l'incertitude et l'adaptation aux conditions locales ne sont pas des difficultés majeures. En revanche, pour les activités peu spécifiques fortement dépendantes des conditions locales et du facteur humain, qui représentent de loin la majorité des activités appuyées, une démarche anticipative, fondées sur les objectifs, ne correspond pas forcément à la manière de voir des partenaires, comme le rappelle Denève à propos de la collaboration entre ONG occidentales et sahéliennes.

> « *Les* ONG *du Nord réfléchissent plutôt en termes d'objectifs, d'idéologies et de concepts, c'est-à-dire à partir d'une attitude volontariste, alors que leurs partenaires du Sud réfléchissent plutôt en fonction d'une analyse de la réalité à laquelle ils sont confrontés journellement.* » (*Denève et al.*1996 : 36).

A partir des objectifs, un schéma de programmation financière, de planification des moyens, d'objectifs intermédiaires et d'engagements réciproques est alors construit. Ce schéma est censé être le chemin le plus direct et

rationnel de l'existant à l'objectif. L'expérience pratique, reportée par de nombreux analystes[3], aboutit à la conclusion que ce mode de conception des actions, de type « *blueprint* », trop rigide, est mal adapté aux activités non spécifiques, pour lesquelles l'incertitude est élevée.

Parfois, la démarche, entraînée dans une logique absurde, conduit à perdre le contact avec le « monde réel ». Gueneau et Lecomte décrivent ainsi la glissade vers le « monde virtuel » des programmations des interventions extérieures.

> « O*n 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.* » (L*ecomte et* G*ueneau* 1997).

Au cours de la phase de mise en œuvre, les acteurs se heurtent immanquablement à un certain nombre d'éléments qui n'ont pu être anticipés lors de la conception, et qui n'ont de ce fait pas été intégrés. L'initiative et l'engagement des acteurs locaux en particulier se prêtent mal à l'anticipation. On est conduit à faire des hypothèses *a priori* dans ce sens. De même, beaucoup de petits événements, d'importance considérable sur le déroulement de l'intervention, ne peuvent s'insérer dans les programmations et planifications, tels que la personnalité des responsables, les mouvements de personnel, l'activité des projets voisins, le climat général, la réceptivité à certaines innovations, etc. La conception planificatrice ne peut faire autrement que de passer outre tous ces éléments d'incertitude, et d'éluder les difficultés qui peuvent en découler. Beaucoup d'actions d'aide apparaissent ainsi exagérément technicistes, refusant de voir ce qu'elles ne peuvent intégrer dans leurs plans. Berg note dans ce sens que des problèmes essentiels ne sont simplement pas pris en compte dans une approche d'essence anticipative.

> « P*eu d'organismes bénéficiaires contesteraient l'existence de ces problèmes* [*absence de volonté politique, népotisme, absence de sanctions, etc.*]. P*ourtant ils sont*

[3] En particulier les analyses référencées de Berg (1994), Israël (1987), Lecomte (1986), Bossuyt et Laporte (1996) font largement écho à ce problème.

en général minimisés dans les discussions sur les problèmes de l'aide. Tout résultat médiocre est principalement attribué à une pénurie ou à un manque de qualification du personnel, ou à l'insuffisance des équipements ou des fonds d'exploitation. En fait, les problèmes de gestion sont perçus en termes de ressources humaines et de défaillances budgétaires, plutôt que comme le résultat d'imperfections sur le plan institutionnel. » (*Berg* 1994 : 147).

Ainsi, le chemin entre objectif et existant est-il toujours possible à combler, lors de la conception, en ajoutant des moyens : formation, assistance technique, équipement.... La démarche conduit par nécessité à associer des « moyens » pour chaque incertitude ou difficulté rencontrées.

Plus tard, dans le cours de l'action, les inévitables impondérables justifieront souvent que la structure d'aide se substitue aux institutions et aux capacités locales pour poursuivre l'avancée vers les objectifs. Enfin, au terme des efforts, on constatera *a posteriori* les multiples événements imprévus qui ont perturbé le cycle de l'action, et l'on conclura que les objectifs étaient trop ambitieux, en attribuant peut être cela à une prétendue méconnaissance initiale des réalités locales.

Ce conflit entre planification et réalité des processus n'est pas propre au domaine du développement. Crozier le décrit de manière plus générale.

« *Le raisonnement déductif est fondé sur l'idée qu'une fois l'objectif déterminé, on doit trouver le meilleur moyen d'y parvenir et que ce meilleur moyen, on le découvre par la technique. Ce faisant, nous décidons de tout a priori; nous ne tenons pas compte de ce que nous pourrons découvrir, chemin faisant, dans le fonctionnement de cet ensemble et qui va apparaître, par la suite, sous la forme d'une série de problèmes que les exécutants aux différents niveaux vont découvrir. Tout ce qui est en aval de notre déduction devient moyen, sans aucun recours et le système devient fou.* » (*Crozier. Interview* 1974. *Cité par Lecomte* 1986 : 28).

Mais l'aide, en général et plus encore au Sahel, est un domaine où l'anticipation, la planification et la technicisation sont particulièrement vulnérables. Les facteurs humains, institutionnels ou naturels (climatiques) y ont souvent une importance prépondérante sur les aspects purement techniques. Elle opère dans un environnement — institutionnel, politique, social,

climatique, macro-économique — incertain et peu stable.[4] De plus elle est par nature éloignée des problèmes de terrain, et ne peut avoir qu'un faible niveau de maîtrise sur l'environnement de son action. Morin et Tremblay, à propos des programmes canadiens de développement rural au Sahel, parviennent à une conclusion identique en mettant en avant ce facteur d'incertitude.

> « L*a réalité du développement rural est trop complexe et évolutive pour se permettre de planifier les interventions de façon « blueprint », davantage approprié à un type de projets dans lequel le niveau de certitude est relativement élevé, comme par exemple les projets d'infrastructures*. » (*Morin et Tremblay* 1995 : 8-9).

Finalement, la démarche de planification par objectifs conduit inévitablement à privilégier les aspects techniques et à minimiser les facteurs humains. En fait, elle tente vainement de rendre spécifiques des problèmes qui ne le sont pas. Elle reproduit à petite échelle le vieux fantasme techniciste de « *la fin du politique, c'est-à-dire de l'avènement de la société rationnelle où selon la formule de* Saint-Simon *le gouvernement des hommes sera remplacé par l'administration des choses* » (Crozier, Friedberg 1977 : 26). De plus, la démarche pénalise l'appropriation par les bénéficiaires en excluant la possibilité d'une progression par tâtonnement.

C'est pourquoi Israël parvient au constat (*cité au chapitre* 4.1), à peine croyable pour l'expérience officielle d'une institution comme la Banque Mondiale, qu'une bonne planification n'apparaît pas comme une cause de succès !

Des solutions dictées par les instruments

Le dessin des actions proposées est inconsciemment dicté par les instruments à disposition, davantage que par les problèmes rencontrés. C'est une raison essentielle pour laquelle des projets similaires sont appliqués à des situations d'une grande diversité. Lele et Jain notent dans le domaine agricole que « *les réponses des agences d'aide se sont davantage concentrées sur la forme de l'assistance à offrir que sur la nature des problèmes à résoudre* » (Lele et al 1991 : 597).

[4] C'est inverser les problèmes que de dire que l'environnement doit être stable pour que l'aide soit efficace.

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

> « U*ne même erreur partout : vouloir rendre le contexte juridique et politique conforme à la logique du projet au lieu d'adopter la démarche inverse.* » (L*e Bris* 1996 : 157 *cité par* L*atouche* 1996 : 8).

De même, comme l'analyse Thiam (1996) pour le Sahel, la multiplication de projets d'appui à l'entreprise au sein des administrations a été une réponse plus adaptée à l'utilisation des ressources des donateurs qu'aux véritables problèmes du secteur privé. Aujourd'hui si la vision du secteur privé sahélien par les donateurs s'est considérablement modifiée, il est loin d'être sûr que les outils utilisés correspondent aux véritables besoins, notamment des PME.

> « I*l est en effet curieux de constater que si le discours de la plupart des bailleurs exalte le développement de la* PME*, le niveau minimum des crédits offerts se situe bien au-delà des besoins de ces* PME. » (*Thiam* 1996 : 23).

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

> « L*a réflexion sur la subsidiarité, élément essentiel de la définition (et de l'évaluation) d'une action régionale, semble davantage concerner les instruments que l'objet même des actions financées. Dans un certain nombre de cas, une action est financée dans le cadre des fonds régionaux parce que son « montage » est plus facile sous cette forme qu'au travers, par exemple, de projets nationaux coordonnées entre eux.* » (C*oste et Egg* 1996 : 13).

Le budget disponible, en général approximativement connu *a priori*, est également une contrainte instrumentale majeure qui va souvent être déterminante sur la forme finale que prendra l'intervention. La contrainte budgétaire s'imposera au diagnostic et aux méthodes de travail, comme le remarque Freudiger à partir de l'analyse de projets de développement local au Burkina Faso.

> « O*n ne peut qu'être étonné de l'ampleur financière de certains projets étudiés, qui atteignent couramment plusieurs milliards de fcfa. Cela apparaît, en un certain sens, relativement disproportionné avec les dimensions géographiques, l'esprit et les méthodes de travail du développement local. Il n'est pas sûr que des moyens*

importants soit un atout dans ce genre d'entreprise. Il est à craindre que ces budgets, arrêtés très tôt dans le processus de conception, ne soient pas fonction d'une appréciation technique de la demande et des problèmes à résoudre. » (Freudiger *et al* 1997 : 9).

On pourrait multiplier de telles constatations où les caractéristiques des instruments à disposition l'ont emporté dans la détermination des solutions sur l'analyse des problèmes. De même, combien d'institutions ont été créées ou remodelées dans le seul but d'accueillir des actions d'aide ? Ces institutions se sont rarement révélées durables justement parce qu'elles étaient des solutions à l'implantation d'un instrument, davantage que des solutions à un problème de développement.

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

« *A la fin des années* 1980, *l'idée est venue à la* Banque Mondiale *d'expérimenter la scission des entreprises des secteurs de l'eau et de l'électricité en deux entités : une société de patrimoine détentrice des équipements de production et une société de gestion chargée de vendre l'eau ou l'électricité aux usagers. La société de patrimoine reste dans le portefeuille de l'*Etat *et la société de gestion est confiée à une société privée... Il semble que cette expérience est une réponse simple à la privatisation de sociétés de services publics. En effet, les sociétés privatisées ne peuvent pas bénéficier des ressources concessionnelles de la* Banque Mondiale*... Puisque la* Banque *estime qu'il faut privatiser les services publics, il fallait trouver une astuce pour permettre au secteur de bénéficier des concours de la* Banque Mondiale*. Cette astuce est venue sous la forme d'une société de patrimoine... C'est alors qu'un économiste de la* Banque Mondiale *a choisi d'étendre cette expérience discutable au secteur des transports urbains. La société de patrimoine, dans son schéma, achèterait des bus qu'elle céderait à une société de transport privée moyennant une redevance annuelle. Qu'une telle expérience puisse être défendue dans un secteur capitalistique comme l'eau ou l'électricité se comprendrait aisément, mais dans le secteur des transports urbains, cela paraît pour le moins incongru.* » (Diallo 1996 : 13-14).

Ce passage décrit parfaitement un schéma classique de conception d'une action d'aide. On construit des solutions adaptées aux instruments disponibles. Ces solutions sont alors susceptibles de devenir des solutions passe-partout réplicables dans des contextes très différents. Il faut pour cela que les diagnostics confirment la généralité des solutions retenues, plutôt que de mettre en avant la spécificité des problèmes rencontrés.

Des diagnostics fonction des solutions disponibles

On pourrait écrire l'histoire des projets de développement en Afrique à travers la longue série des « erreurs de diagnostic », successivement dénoncées, et qui expliquent pour la génération actuelle de projets, les résultats décevants obtenus auparavant.

Ces effets de génération ne valent nulle part autant que pour les stratégies de développement rural. Denève explique dans une synthèse remarquable sur le Sahel pourquoi selon lui le « *bilan global de l'effort de l'aide au développement au cours des* 20 *dernières années est maigre* » (Denève 1994 : 33). Pour la plupart des grands types d'interventions passés, il analyse très simplement les raisons des faibles résultats, mettant en avant les lacunes des diagnostics qui sous-tendaient ces actions. L'enlisement des réformes foncières s'explique par la non prise en compte des rapports de force ethniques, la dégradation des puits publics par la mauvaise compréhension des conflits d'intérêt entre agriculteurs et éleveurs, l'absence de viabilité des périmètres irrigués par des calculs de coûts irréalistes, certains programmes de reboisement se sont heurtés à un diagnostic totalement erroné de l'économie du bois de chauffe, la gestion de terroir se base sur la disponibilité contestable de solutions techniques par les paysans etc.

Il ne s'agit pas de traiter ces questions sur le fond — les analyses de Denève sont ici caricaturées —, mais de s'interroger sur cette longue suite de diagnostics d'experts qui, le plus souvent avec raison, viennent mettre à mal les diagnostics précédents et ainsi expliquer les échecs du passé. Pourquoi se trompe-t-on de diagnostic avec persistance ? Cette suite d'erreurs va-t-elle

prendre fin ? Est-on en présence d'un processus cumulatif naturel de la connaissance ?

Bien que le système d'aide soit constamment accusé d'être sans mémoire, il est probable qu'une réelle accumulation de connaissance ait lieu. Les préoccupations environnementales, la prise de conscience du rôle des femmes dans la production agricole, la prise en compte de la société civile, pour retenir des thèmes qui sont souvent présentés comme des modes, représentent aussi des avancées et des acquis durables en matière de connaissance et de pratique de développement. Mais, on ne peut ignorer qu'une partie importante de l'impulsion qui conduit aux changements ne vient pas directement de l'analyse des contextes des projets de développement, mais de préoccupations extérieures. Le diagnostic est tout autant la justification d'une action à mener que son fondement.

La similitude des actions d'aide qui sont menées dans les campagnes africaines au même moment conduit à admettre que les observations de zones agricoles extrêmement différentes, avec des populations différentes dans des pays différents, ont conduit systématiquement à des diagnostics voisins. Ainsi Freudiger remarquait récemment que les diagnostics des situations de départ des interventions de développement local au Burkina Faso étaient souvent peu solides et qu'ils reprenaient des enchaînements et des constats standardisés.

> « *On parle toujours dans les mêmes termes de très forte densité de peuplement, que l'on soit dans une situation de* 40 *habitants au km*^{2} *ou* 140 *habitants au km*^{2}. » (*Freudiger* 1997 : 65).

Il en est de même dans le secteur de l'éducation par exemple. Samoff, à l'issue d'une étude comparative de 240 analyses sectorielles sur le secteur de l'éducation en Afrique, relève cette uniformité des diagnostics.

> « *La quantité produite est impressionnante : des milliers de pages, de chiffres, de tableaux, de schémas. Quelle que soit la diversité des commanditaires, des pays concernés ou des thèmes traités, ce qui frappe dans les études sectorielles sur l'éducation en Afrique au début des années* 1990, *ce sont leurs similitudes. A quelques exceptions près, ces études ont une structure analogue, la même approche et la même méthodologie. Rien d'étonnant à ce que leurs résultats, eux aussi, soient*

similaires. L'éducation africaine est en crise ; les gouvernements ne font pas face ; la qualité baisse, les fonds ne vont pas là où il faudrait ; la direction et l'administration sont inefficaces. De la Mauritanie à Madagascar, les recommandations faites sont, elles aussi, les mêmes. » (*Samoff* 1997 : B-73).

Une raison essentielle de cette uniformité est que les diagnostics sont souvent élaborés non à partir des problèmes ou des aspirations des acteurs locaux, mais à partir des « solutions » disponibles. Les problèmes sont construits, consciemment ou inconsciemment, en fonction des types d'action que l'expert connaît ou sait qu'il peut parvenir à mobiliser. Ainsi diagnostique-t-on des problèmes techniques lorsque les solutions le sont, des problèmes environnementaux lorsque les solutions touchent à ce thème, etc., selon l'optique du « W*hat we have is what they need* » (Griffin 1991).

Le diagnostic revient bien souvent à « trouver des problèmes aux solutions ». Ainsi pour revenir dans le domaine du développement rural les projets de développement intégré dans les années 1970 ont mis en avant dans leurs diagnostics fondateurs l'insuffisance de la productivité agricole, les projets de gestion de terroir des années 1980 ont préféré s'attaquer à la gestion régressive des ressources et les projets de développement local des années 1990 déplorent quant à eux l'insuffisante organisation du monde rural.

La nature des instruments de l'aide entretient cette confusion entre problèmes et solutions. Un rapport d'expert ne peut dresser un diagnostic sans y associer automatiquement ses solutions (recommandations). Certaines méthodes participatives, telles que la Méthode Accéléré de Recherche Participative (MARP), conduites par des consultants en court séjour peuvent devenir de puissants instruments de construction de problèmes adaptés à des solutions préconvenues. Le projet, structure autonome, fait les diagnostics, propose les solutions et les met lui-même en œuvre. De fait, un projet est plus la proposition d'une « solution » que la prise en main d'un problème à résoudre.

Or, les critères de choix d'une « solution » sont nombreux et divers : être pertinente par rapport aux problèmes rencontrés n'est qu'un critère parmi d'autres ; être facilement vendable auprès des bailleurs ou du pays concerné, être à la mode, être élégante ou originale, posséder une certaine envergure

sont d'autres critères qui rentrent tout autant en compte. Crozier, à partir d'une expérience tout autre que celle du développement, synthétise parfaitement cette « autonomie » de la solution par rapport au problème qu'elle est censée résoudre.

> « *Quantité de gens travaillent à développer des solutions qui n'ont pas de relation directe avec les problèmes que rencontrent les hommes du terrain. Les consultants et les sages en management en recueillent un succès médiatique certain, beaucoup plus que grâce à l'analyse des problèmes qu'ils auront pu faire ou aux analyses pratiques qu'ils auront guidées. La mode joue un rôle déterminant dans le succès. On voudra d'abord employer une solution séduisante et on cherchera ensuite le problème auquel elle peut s'appliquer. Certains vont travailler à renverser les courants établis, à lancer un nouveau type de solutions. Ce sont eux qui vont créer la dynamique de la mode, dont les effets seront parfois efficaces. Toutefois, dans la plupart des cas, ce qui va primer demain sur le marché, c'est l'originalité de la solution, et non pas sa pertinence par rapport à un problème ou une classe de problèmes. On remarquera que le caractère universel d'une solution la rend beaucoup plus rentable qu'une solution prisonnière du problème pour lequel elle a été formulée. En conséquence pour être rentable, une solution doit être exportée et répétée.* » (*Crozier* 1995 : 91-92).

La prédominance de la solution, justifiée par la démarche diagnostic, est évidemment à la source des effets de mode de l'aide, dont tous les acteurs se plaignent constamment.

L'identification de vecteurs du financement

Les développements précédents montrent que le diagnostic local est souvent postérieur à la prise en compte des contraintes instrumentales et de certains choix techniques, et est de fait conditionné par ces derniers. Le schéma type de conception peut être représenté de la façon suivante :

Objectifs (de développement ou de décaissement)[5] ⇨ **Contraintes instrumentales et choix techniques** (budget, type d'instrument, thèmes et méthodes mobilisables, etc.. **)** ⇨ **Diagnostic local** ⇨ **Identification des problèmes** ⇨ **Dessin de l'action à entreprendre**

[5] Les contraintes instrumentales et les choix techniques peuvent parfois se situer en amont de l'objectif de développement. L'objectif qui déclenche cette chaîne est alors tout simplement celui de décaisser.

Une anecdote rapportée par Diallo permet d'illustrer cette séquence dans sa totalité.

> « *Un jour, il m'est arrivé de discuter avec un haut fonctionnaire d'un pays membre de l'*OCDE *au sujet des difficultés budgétaires d'un pays sahélien et je cherchais à savoir si ce bailleur de fonds pouvait apporter une quelconque aide financière. Il me répondit qu'en principe il n'y avait pas de difficulté particulière, mais il fallait trouver un vecteur de cette aide financière, c'est-à-dire un programme d'ajustement sectoriel… Il faut donc trouver un secteur à réformer rapidement, formuler des conditions à appliquer par les gouvernements, les convaincre d'accepter et rédiger un rapport aux conseils d'*Administration *des* Institutions *pour que les financements se mettent en place.* » (*Diallo* 1996 : 8).

On retrouve bien la séquence de conception décrite ci-dessus. L'objectif est de contribuer au rétablissement budgétaire du pays concerné (et/ou de consommer les crédits du bailleur de fonds). Les instruments adéquats dictent la solution : faire un programme d'ajustement sectoriel d'un certain montant. Alors le diagnostic local permet l'identification des problèmes qui justifient le déroulement de l'action d'aide. Il faut bien comprendre que le problème à résoudre ne joue ici qu'un rôle instrumental et ne se situe pas au centre de la démarche de conception. Comme le dit Diallo, le problème est le vecteur qui permet le déroulement de l'action d'aide : son prétexte et non son fondement.

Un programme de sécurité alimentaire mené dans un pays du Sahel donne un second exemple de ce type de démarche. Le programme se proposait de fournir une aide budgétaire importante liée à une stratégie nationale de sécurité alimentaire. Le travail demandé au consultant chargé de l'analyse diagnostic était de proposer une stratégie nationale (qui de fait existait déjà), et surtout d'identifier quelques conditions clés pouvant servir d'instruments de déblocage et de suivi des transferts financiers prévus. Les problèmes identifiés (gestion de stocks nationaux, régime foncier) ont clairement, cette fois encore, joué le rôle de vecteur de l'aide budgétaire. On peut plus généralement constater que l'identification des conditionnalités de l'aide se fait souvent selon ce même principe de recherche de vecteurs des transferts financiers.

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

> « *Que dire des réformes des codes du travail dans la plupart des pays du* CILSS ? *Jugées indispensables par certains bailleurs de fonds, elles se sont faites contre l'avis des syndicats de travailleurs (ce qui est somme toute naturel) mais surtout contre l'avis du secteur privé. Ainsi, la suppression de l'autorisation de licenciement pour cause de difficultés économiques qui devait organiser la flexibilité de l'emploi aboutit-elle à la rigidification du travail. Le chef d'entreprise est désormais à la merci d'une décision de justice pouvant le condamner, en cas de licenciement jugé abusif, à des dommages-intérêts dont le montant est totalement imprévisible et, le plus souvent, sans aucun lien avec l'indemnité précédemment prévue par la loi.* » (*Thiam* 1996 : 13).

Le besoin d'un vecteur pour établir le financement des programmes d'ajustement structurel a ici conduit à identifier un problème qui n'existait pas réellement. La démarche suivie a contribué à ajouter un nouveau problème aux entrepreneurs plutôt que de résoudre ceux qu'ils affrontent réellement.

Ces exemples ne sont pas des cas particuliers. Ils correspondent au contraire à une façon de faire très commune, qui toutefois compte également de nombreuses exceptions.



La démarche de conception illustrée tout au long de cette partie permet de comprendre les constats répétés de standardisation des actions, de méconnaissance du terrain, d'objectifs trop ambitieux. Le désir d'anticipation et de planification est un facteur de technicisation et d'éloignement des préoccupations réelles des bénéficiaires. La primauté des contraintes instrumentales et des choix techniques sur le diagnostic et l'identification des problèmes est une porte ouverte à des solutions préconçues, non spécifiques

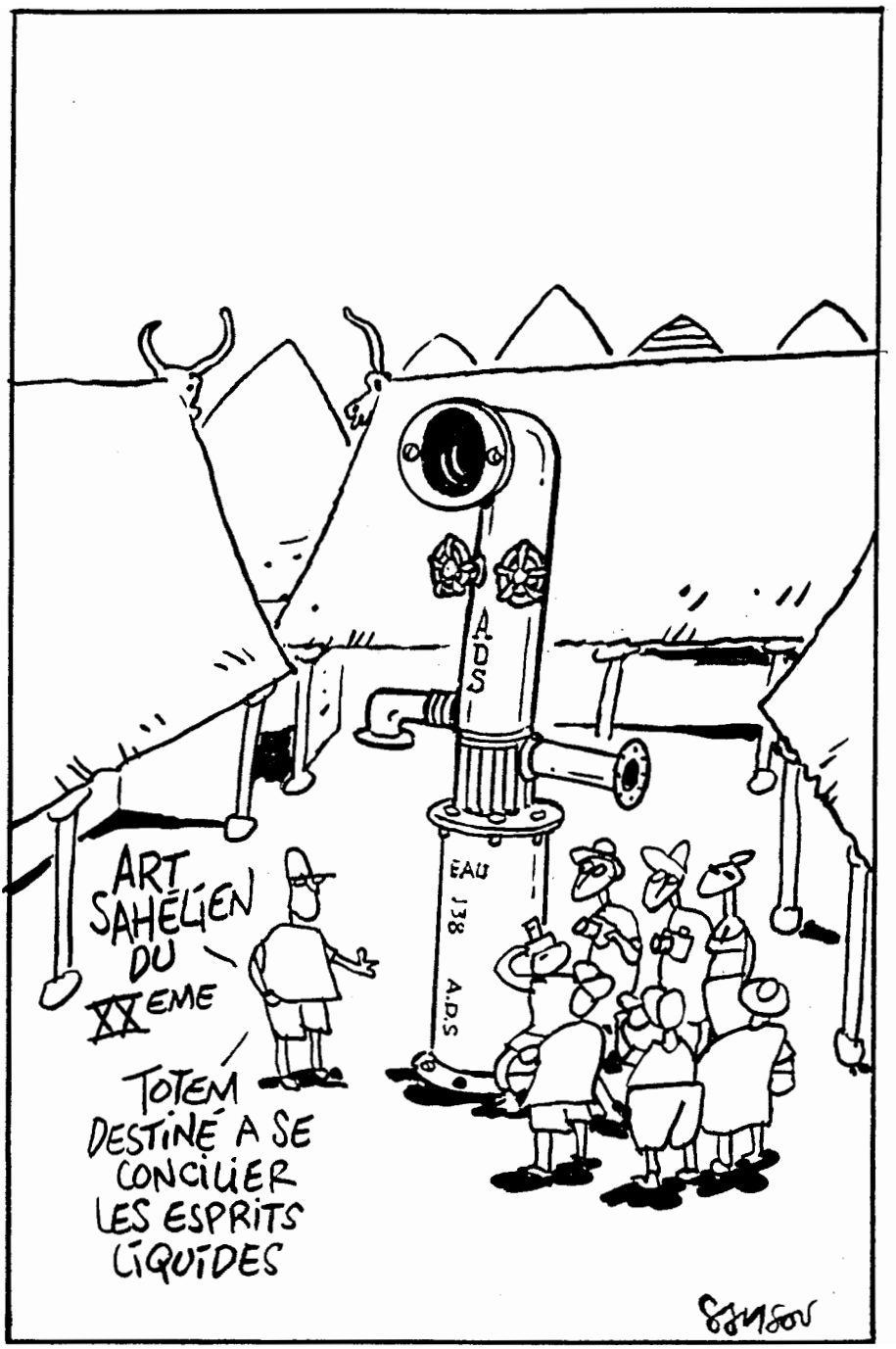
aux situations rencontrées[6] satisfaisant avant tout aux usages et aux contraintes des acteurs en présence.

La démarche classique a de ce fait trois types de conséquences. La première est d'aboutir à des actions peu concertées. Les exigences instrumentales et procédurières, venues très tôt dans la définition des solutions, disqualifient d'autant plus vite les partenaires, avant tout compétents pour parler des problèmes rencontrés. Le retard de concertation pris lors de la conception peut difficilement se rattraper lors de la mise en œuvre. On a là certainement une des causes du faible engagement des bénéficiaires dans la réalisation des actions.

La seconde est de contribuer à limiter le facteur crucial qu'est l'autonomie (empowerment) des partenaires sahéliens. Les démarches anticipatives ont pour principe de tenter de figer le comportement des acteurs dans des plans pré-établis. La réduction de la marge de manœuvre des partenaires devient donc en quelque sorte une nécessité. On peut voir là une des causes du phénomène de dépendance et de perte d'initiative[7].

[6] On pense à ce sujet à l'histoire cruelle rapportée par Sachs pour dépeindre l'appui des pays donateurs à l'Afrique : « Dans cette vieille histoire, le paysan s'en va trouver le prêtre afin qu'il le conseille pour préserver ses poulets qui sont en train de mourir. Le prêtre recommande la prière, mais les poulets continuent de décéder. Le prêtre alors conseille de repeindre le poulailler dans des couleurs éclatantes. Finalement tous les poulets meurent. « Quel dommage », dit le prêtre au paysan, "j'ai encore tellement de bonnes idées à essayer". » (Sachs 1996, traduction de l'auteur).

[7] On peut analyser les démarches anticipatives de coopération en terme de pouvoir, comme le font Crozier et Friedberg : Dans une relation de pouvoir, « la stratégie de chacun des partenaires/adversaires s'orientera vers la manipulation de la prévisibilité de son propre comportement et de celui d'autrui... En d'autres termes, il s'agira pour lui d'élargir autant que possible sa propre marge de liberté et d'arbitraire pour garder aussi ouvert que possible l'éventail de ses comportements potentiels, tout en essayant de restreindre celui de son partenaire/adversaire, et de l'enfermer dans des contraintes telles que son comportement devienne au contraire parfaitement connu d'avance. » (Crozier et Friedberg 1977 : 72). Comment ne pas songer, dans cette description d'une stratégie de pouvoir, à l'ajustement structurel par exemple où les comportements des Etats sahéliens sont minutieusement planifiés alors que le partenaire extérieur garde toute entière sa liberté d'action. Devant une relation aussi inégalitaire, la dernière réserve d'autonomie du partenaire dominé réside dans une attitude de passivité : « le temps est aussi une dimension de la marge de manoeuvre d'un acteur, et peut même devenir son principal atout. Dans une situation de total dénuement, il n'aura plus rien à perdre : le temps lui-même le laisse indifférent. Face à un acteur « pressé », cette indifférence au temps peut devenir l'atout qui lui permet de retrouver du pouvoir à partir d'une situation de faiblesse. » (Crozier et Friedberg 1977 : 75). L'absence d'engagement et d'*ownership* peut être interprétée comme l'utilisation de la dernière marge d'autonomie.


ART SAHÉLIEN DU XXEME
TOTÉM DESTINÉ A SE CONCILIER LES ESPRITS LIQUIDES
A.D.S
EAU
J38
A.D.S

Enfin, la troisième conséquence est de rendre les solutions beaucoup moins aptes à résoudre les problèmes réels du Sahel qu'à faire fonctionner les instruments de l'aide. On peut expliquer alors pourquoi de nombreuses réalisations n'entraînent pas de mouvement général de progrès. L'aide devient donc une diversion autant qu'une solution au développement. Ce qui peut conduire à saturer les institutions sahéliennes, en ajoutant aux contraintes de la gestion du développement les exigences de la gestion de l'aide[8].

6.2. Procéder autrement : expérimenter plutôt qu'anticiper

Malgré ses défauts (ou peut-être à cause de ses défauts), la démarche classique de conception est d'une opérationnalité éprouvée et il n'est pas facile d'imaginer son remplacement. Pourtant, de plus en plus les agences de coopération se dirigent vers des démarches et des instruments plus souples, donnant plus d'importance au suivi au détriment de la conception. Sans doute peut-on également songer à délier davantage les différentes phases et les différents niveaux de décision de la conception. Cependant, ces changements de méthode ont des conséquences pratiques importantes sur le fonctionnement des agences de coopération ; les contraintes et les enjeux associés méritent d'être examinés.

L'expérience naissante de démarches plus flexibles

La nécessité de démarches et d'instruments plus flexibles, permettant une meilleure adaptation aux « problèmes de terrain », a été largement diagnostiquée par bon nombre d'experts et d'agences de coopération. Cela a donné lieu à certaines expérimentations de la part des donateurs qui reçoivent selon les pays des noms divers : approche processus (*voir encadré, Coopération néerlandaise*, ODA), fonds souples (Coopération française), approche d'orientation libre (GTZ), etc.

[8] La gestion des multiples instruments de programmation décrite au chapitre précédent (encadré point 5.2.) est un exemple de la voie par laquelle le fonctionnement du système d'aide ajoute des problèmes aux institutions plutôt qu'il ne les aide à les surmonter.

L'approche processus

La flexibilité et la participation sont deux des éléments clés de l'approche processus. Le point de départ est une implication réelle de l'ensemble des acteurs concernés dans l'identification, la planification, la mise en œuvre et la gestion des activités.

L'approche processus se distingue essentiellement par le fait que les objectifs spécifiques, le montant de l'aide et la date de fin de l'action ne sont pas déterminés à l'avance. Les objectifs sont fixés par les acteurs eux-mêmes au cours du déroulement de l'action, et non pas avant son démarrage. Les personnes impliquées décident des priorités et des différentes étapes à entreprendre au fur et à mesure de leur action, et non selon une démarche planifiée. Le donateur choisit un partenaire et le partenaire choisit ses objectifs… La principale obligation à laquelle le donateur doit faire face est de s'engager dans une relation de partenariat durable au cours de laquelle il soutiendra une partie du processus tandis que le partenaire fera également une contribution significative en termes d'idées, d'attention, de travail et de ressources financières. En général l'approche processus conduit à une aide qui met longtemps à arriver sur le terrain, qui s'étend sur une longue période et qui ne représente pas des montants considérables. Cela provient tout simplement de ce que l'aide est ainsi en phase avec ce que les gens, et non les agences de développement, peuvent diriger et gérer. (Netherlands 1995 : p76-77, traduction de l'auteur).

L'idée générale est de modifier le cycle de l'action en renforçant la phase de suivi, mettant l'accent sur l'expérimentation, au détriment de celle de conception et de programmation, et, comme le dit Bossuyt, « *de s'écarter d'une mentalité de projet — et de la forte insistance placée sur les apports, résultats, contrôles et délais — pour laisser de la place à l'expérimentation et au financement pilote* » (Bossuyt 1995).

Lecomte (et la Coopération suisse) a sans doute été le précurseur de ce renouvellement de méthode de l'aide. A partir d'une analyse critique de l'instrument projet. Il a défini, il y a maintenant plus de dix ans, une démarche nommée « initiatives ascendantes ». Il décrit ainsi une expérience de ce type au Burkina Faso.

> « *Un processus d'initiative ascendante est bien autre chose qu'un programme. Retenir l'eau, dans le sous-sol d'une région peuplée et en voie de désertification, comme le Yatenga, était l'objectif de chacun des programmes d'aménagement depuis 20 ans. Dès 1965, l'aide extérieure avait tenté d'y parvenir par un grand projet de défense et de restauration des sols, effectué sur le terrain par des engins.*

> *De ces travaux, il ne restait rien cinq ans après. Diguettes et fossés avaient disparu sous la pioche de paysans non concernés par ces travaux et non conscients de leur objectif salutaire. Comment réintroduire ce besoin de maîtrise de l'eau et du sol, un besoin apparemment si mal ressenti ? Deux hypothèses furent émises : l'une (d'un planificateur régional) orientait l'action vers des travaux d'aménagement (diguettes, petits barrages, etc.) à réaliser par la population, qui seraient l'objet d'une campagne intense d'information. L'autre (d'un sociologue du lieu) proposait de mettre en valeur tout de suite quelques bas fonds (qui conservaient assez d'eau en saison sèche pour réussir une ou deux cultures maraîchères). Ne pas planifier à partir de l'objectif, disait-il, mais à partir du premier problème que les gens veulent résoudre.* » (*Lecomte* 1986 : 14-15).

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

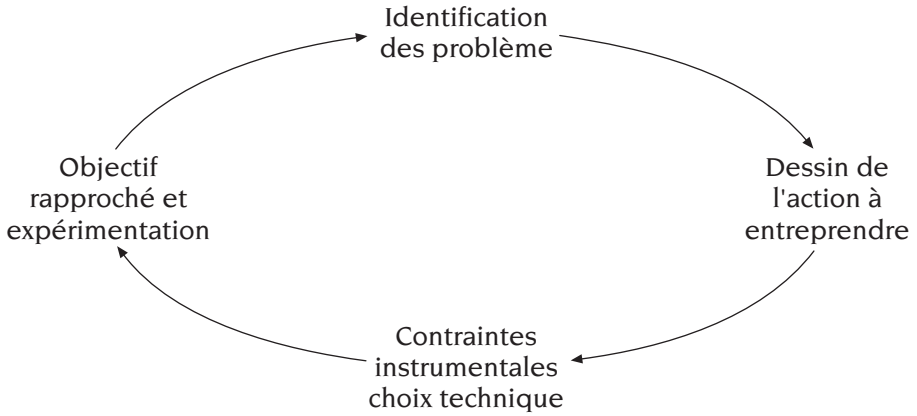
> « *A la troisième saison sèche, les pluies précédentes ayant été médiocres, la deuxième culture maraîchère échoua presque partout car, le sous sol n'ayant plus d'eau, les puits peu profonds tarirent. Les responsables des différents groupements maraîchers se réunirent. Ils critiquèrent véhémentement l'action. Il fallait commencer par barrer la route à l'eau, dirent-ils, car aujourd'hui ce que nous avons cultivé est perdu. L'un des groupes se mit alors à l'ouvrage avec ses propres moyens, construisant à la main une première retenue d'eau. Le besoin immédiat, satisfait imparfaitement, avait révélé un besoin fondamental ignoré jusque là.* » (*Lecomte* 1986 : 14-15).

Cet exemple est remarquable. Il montre que le chemin entre l'objectif et l'existant ne peut être prévu et planifié au nom de la rationalité ou de l'économie de moyens. Il est le résultat de changements de comportements, de leçons d'expériences, de tâtonnements, de succès et d'échecs successifs : c'est-à-dire du développement des capacités. C'est pourquoi l'objectif est, dans une certaine mesure, secondaire par rapport au chemin parcouru. Une phase initiale de conception n'aurait pu éviter d'enfermer les populations concernées dans une démarche qui ne leur appartenait pas et qu'on aurait tenté de leur faire s'approprier. Le suivi rapproché (en fait une conception permanente) a permis au contraire dans ce cas là de soumettre les contraintes instrumentales au processus endogène d'apprentissage.

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

> « *Dans de telles situations, il n'y a pas d'actions précises qui peuvent être planifiées. A priori, aucune activité n'est plus recommandable qu'une autre. Le joueur doit évaluer de quelle façon les bâtonnets s'entrecroisent, commencer avec les mouvements les plus évidents, et procéder ensuite au fur et à mesure des actions réussies.* » (*Guilmette* 1996 : 5).

L'analyse de ce type de démarche conduit à constater un schéma de conception (en boucle plutôt qu'en cycle unique), totalement différent de celui qui était décrit précédemment.



Plus d'analyse, moins de prescriptions

Lele et Jain expliquent la standardisation des actions et le phénomène des modes du développement par un excès de leadership de la part notamment des sièges des agences de coopération, très naturellement dépendants des préoccupations de leur propre société (*voir* 5.2.). Une piste évidente pour ancrer davantage les actions dans leur contexte local est bien évidemment la décentralisation de la décision au sein des agences de coopération. Rochette notamment plaide avec passion dans ce sens.

> « *Au début des années* 1980, *quand l'échec de l'approche productiviste s'affirmait, les coopérations ont demandé que les cadres nationaux laissent enfin un peu d'autonomie et d'initiative à "leurs paysans"... Aujourd'hui, les coopérations doivent faire de même mais pour elles-mêmes. Elles doivent décentraliser la décision sur les objectifs et sur les méthodes au niveau des projets, de leurs cadres nationaux et expatriés et des populations concernées : conserver la décision financière globale qui est le nerf de la guerre et de la coopération, mais, de grâce, valorisez ce que vous avez de meilleur.* » (*Rochette* 1996 : 26).

De nombreuses agences ont fait de réels efforts de décentralisation. Il est difficile cependant d'en tirer des enseignements généraux. Peut-être n'est-on, dans certains cas, pas allé assez loin. Certains efforts de décentralisation ont davantage porté sur le personnel que sur le pouvoir de décision, ajoutant ainsi de la bureaucratie sans réellement renverser le rapport de force. C'est peut-être le cas du système des Nations-Unies. Par ailleurs, il existe un réel dilemme entre la cohérence stratégique d'une institution et son niveau de décentralisation et de souplesse d'adaptation aux situations locales. Il reste néanmoins certain que la décentralisation de la décision dans le cycle de l'action d'aide est une voie tout à fait essentielle pour redonner au diagnostic local et à l'identification des problèmes un rôle moins subalterne aux contraintes d'instrumentation et d'affichage.

Une autre voie pour tenter de rompre la chaîne actuelle de conception est de chercher à isoler le diagnostic de l'identification des solutions, dans le but de passer du diagnostic aux solutions et non l'inverse. Il faut pour cela songer à séparer les phases de diagnostic et d'action pour le changement[9]. Elles sont souvent trop étroitement et simultanément imbriquées notamment dans le travail des experts. Les sociologues des organisations (Crozier et Friedberg 1977, Friedberg 1993) insistent sur les différences de méthodes pour les phases de diagnostic et d'action pour le changement. Si l'extériorité est un avantage pour faire le diagnostic, c'est en revanche un handicap certain

[9] Le programme Coopération 21 du Club du Sahel, à l'origine du présent ouvrage, a mis en œuvre cette séparation. Il s'est interdit de réfléchir à toute perspective d'avenir pour se consacrer exclusivement à une analyse de bilan pendant les 12 premiers des 18 mois qu'a duré le programme. Les travaux de diagnostic ont ainsi été réalisés indépendamment de toute « solution » à promouvoir.

pour transformer les logiques organisationnelles. Autrement dit, parce qu'il est absent des enjeux de pouvoir, l'expert a une situation privilégiée pour diagnostiquer[10], mais il n'est guère en position de prescrire et encore moins de mettre en œuvre des transformations (rompant ainsi avec sa position d'extériorité).

La sociologie du changement organisationnel met l'accent sur les phases de partage du diagnostic, au début extérieur et dans le meilleur des cas peu à peu internalisé, auprès des acteurs et d'animation de processus internes, réunissant progressivement des acteurs aux intérêts divers, voués au changement. Bien sûr cela n'exclut pas que de bonnes solutions puissent être parfois imposées par voie d'autorité au profit de tous. Cette internalisation de la volonté de changement, orientée progressivement vers des solutions concrètes est sans doute plus facile à décrire qu'à mettre en œuvre. Il faut tout de même en retenir que l'étape qui passe du diagnostic aux prescriptions n'est pas uniquement affaire d'expert.

Le projet est un instrument utile, mais très dangereux, pour établir ce lien entre diagnostic et action. Il est utile parce qu'il donne un cadre institutionnel où peut être élaboré, puis discuté, le diagnostic et d'où peuvent être animés les processus de changements internes. Il peut également servir à apporter un changement d'origine externe dans des situations réellement bloquées. Mais l'expérience montre qu'il est très dangereux car il peut servir à court-circuiter le processus d'internalisation du changement, processus long, incertain et souvent décevant. Le projet se suffit à lui-même puisqu'il peut mettre en œuvre lui-même les prescriptions qui sortent du diagnostic. Ce faisant, il lie étroitement diagnostic extérieur et recommandations, problèmes et solutions, entraînant l'évolution décrite qui peut le mener jusqu'à adapter son diagnostic aux solutions qu'il détient. Le projet et l'expert agissent alors comme n'importe quel autre acteur. Porteurs de solutions, ils ne sont plus extérieurs aux enjeux et ne peuvent même plus prétendre à la supériorité de leur diagnostic.

[10] Il ne faut pas oublier qu'un regard extérieur est généralement très utile. On peut commettre des erreurs en faisant faire, au nom de l'*ownership*, des diagnostics par les acteurs eux-mêmes.

Une action d'aide doit, sauf cas particulier, appuyer la recherche et la mise en œuvre de solutions. Il est pour cela indispensable qu'elle n'en détienne pas *a priori*. Cela exige bien entendu une grande flexibilité de la part des instruments (et des experts) d'aide à utiliser. Le problème n'est pas tant d'avoir dès le départ le diagnostic le plus juste, que d'agir dans le cadre d'instruments évolutifs, qui permettent de tester différents diagnostics. Les objectifs, les rythmes de décaissement, les programmes d'action doivent être perpétuellement modifiables. Cela rentre difficilement dans les contraintes du cycle actuel du projet.

Généraliser les méthodes souples et expérimentales ?

Toutes les observations précédentes conduisent à des méthodes présentant des traits caractéristiques : souplesse de la programmation, absence de « contrat » de départ sous forme de programme anticipatif détaillé, procédé par tâtonnement, importance du suivi, présence locale permanente du bailleur de fonds, dialogue permanent avec les bénéficiaires, analyse approfondie du contexte local, rythme d'action adapté au tempo du changement endogène, intervention durable, etc.

Ce type de méthode relève actuellement, pour la plupart des agences de coopération, de la part marginale d'activité que l'on consacre à la recherche-action. Bien que l'on ne s'adresse ici qu'à un certain type d'activités (non spécifiques, plutôt orientés vers les aspects institutionnels et humains), la généralisation de ces pratiques ne semble envisageable que dans le cadre d'un véritable changement des méthodes de travail des agences de coopération.

En premier lieu, les instruments souples demandent des systèmes de suivi, d'évaluation et de valorisation très différents de ceux qui existent actuellement. L'absence d'objectifs et de plan fixés dès le départ transforment totalement les données de l'évaluation. Les processus d'expérimentation et de tâtonnement exigent le respect d'un certain droit à l'erreur. L'accent placé sur l'accompagnement et le renforcement des capacités conduit souvent à des actions peu spectaculaires, voire peu visibles.

En second lieu, le type de démarche considéré amène à des frais d'accompagnement qui peuvent devenir bien supérieurs à l'investissement et aux transferts financiers vers les bénéficiaires. Le renforcement des capacités est faiblement consommateur d'investissement. L'accompagnement et le suivi permanent engendrent des coûts en même temps qu'ils conduisent souvent à tempérer et à ralentir le rythme des autres types de dépenses. Les démarches souples peuvent amener à décaisser peu, et à transférer encore moins.

Enfin, en troisième lieu, les agences n'ont pas l'expérience, et dans certains cas peut-être pas les capacités, pour maîtriser sur une large échelle des instruments souples. La gestion de la relation de coopération dans le cadre d'un instrument souple est particulièrement délicate. Elle ne peut s'appuyer que sur des principes et des règles partagés, mais pas sur un contrat ou un programme. La gestion de la relation devient pleinement une affaire humaine, avant d'être un programme technique. Elle exige un mélange de proximité et de distance, de confiance et d'exigence, de patience passive et d'interventions d'appui appropriées.

Cela demande un personnel important, décentralisé et surtout d'une grande qualité, capable selon l'expression de Damiba « *d'humilité, de respect et d'écoute patiente et relax des pauvres* » (Damiba 1996 : 25).

Il n'est pas étonnant de constater que jusqu'à présent ce type d'actions, basé sur la souplesse et l'accompagnement, apparaît plus du ressort d'« artistes » que de professionnels. Tout le monde connaît des exemples de succès généralement fondés sur la personnalité remarquable d'un ou des partenaires qui avaient la charge de l'action. Mais les succès sont loin d'être la règle et de bons professionnels peuvent se trouver désarmés devant des approches qui ne leur offre pas une démarche de travail suffisamment balisée.

Les changements de méthodes nécessaires à une généralisation des approches souples et expérimentales apparaissent comme un sérieux obstacle à lever. Ils font en partie l'objet des chapitres suivants. On peut toutefois retenir que de tels changements n'apparaissent envisageables qui si parallèlement les agences poursuivent, voire intensifient, leur appui dans le domaine

des activités spécifiques (infrastructures, formation, information etc.), et cela par le biais des instruments classiques comme le projet. Une action soutenue dans ce domaine est indispensable, outre son utilité intrinsèque, pour assurer un montant de transfert et une visibilité suffisante pour autoriser des expérimentations dans la gamme des activités non spécifiques.

Il en ressortirait une nette séparation des méthodes et des attentes entre l'appui aux activités spécifiques et non spécifiques, jusqu'à présent traitées par le même type d'instruments. La gestion des appuis souples aux activités non spécifiques devrait largement passer d'une optique *a priori*, basée sur l'accord sur des programmations d'activités détaillées, à une optique *a posteriori*, reposant sur le suivi et l'évaluation. La conduite de la relation de coopération, dans le cadre d'instruments souples, devrait progressivement donner corps à un véritable code professionnel, basé sur les principes de respect, de discrétion, de confiance, de partage des rôles et d'exigence. La formation progressive de ce code marquerait pour les acteurs des agences de coopération le passage d'une relation basée sur l'obtention de résultats (provoquant souvent la substitution) à une relation fondée sur l'accompagnement.

Mais, la première nécessité, susceptible d'entraîner les transformations évoquées, est de changer de perspective sur l'instrumentation de l'aide. On doit considérer que les méthodes de l'aide doivent s'adapter aux différentes situations dans lesquelles on tente d'intervenir. Et non, comme cela est trop fréquemment le cas, considérer que les situations, les problèmes, les institutions doivent s'adapter aux méthodes et aux instruments disponibles afin de pouvoir en tirer les bénéfices. C'est ce changement de paradigme qui pourrait être le moteur de la réforme de l'aide.

CHAPITRE 7

L'offre est la demande

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 confrontée 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 accompagner l'expression et l'action des bénéficiaires, souvent sur des interventions inappropriées et sans lendemains, qui n'ont laissé derrière elles qu'un sentiment de frustration. C'est l'origine de la perception d'une aide subie plutôt que voulue.

7.1. Les donateurs offreurs ou demandeurs ?

Les donateurs apparaissent tout à la fois offreurs et demandeurs : offreurs de projets et demandeurs de partenaires et de structures d'accueil. L'habitude fait perdre de vue l'étrangeté d'une telle situation. Pourquoi, pourrait-on demander naïvement, l'aide ne vient-elle pas simplement en réponse à une demande de développement exprimée par le bénéficiaire ? On peut voir trois raisons à cela.

Premièrement, l'aide est un instrument de promotion, ce qui la conduit à adopter des stratégies actives d'implantation, et non passives de réponse à

une demande. L'aide est porteuse de certaines valeurs à prétention universelle — capitalisme libéral, droits de l'homme et de la femme, démocratie et humanisme, préservation de l'environnement, charité et solidarité —, et de certaines méthodes — stabilité du cadre macro-économique, techniques scientifiques et technocratiques, principes d'action de certaines organisations non gouvernementales. Le système d'aide cherche explicitement à promouvoir, et non simplement à proposer, ces valeurs et méthodes. De la même façon, mais dans un registre tout à fait différent, les différentes aides sont également porteuses d'intérêts politiques et commerciaux, non universels cette fois-ci, et sont chargées de la promotion de ces intérêts. Il est donc inévitable que, dans cette entreprise, offre et demande, si elles parviennent parfois à se conjuguer, ne puissent coïncider.

Deuxièmement, le système institutionnel de l'aide, comme tout système public, est mû par le désir d'augmenter ses budgets et contraint par la nécessité de les consommer. Dans ce sens les donateurs apparaissent non plus comme des offreurs mais comme des demandeurs de partenariat et d'opportunités d'investissement.

Troisièmement, la « demande de développement » est en partie une fiction. Les partenaires sont nombreux, leurs demandes complexes et diffuses. Les multiples besoins sont très rarement explicités en une demande de nature comparable à ce que les donateurs ont à offrir. Quand cela est, encore faut-il que ces derniers jugent légitime une telle demande au vu de leurs critères et de leurs stratégies. Une limitation de l'aide aux seuls « projets bancables », librement exprimés en provenance du Sahel, conduirait à réduire les appuis de manière drastique, en dépit de l'ampleur évidente des besoins. Les offreurs se voient conduits à assumer la tâche d'aider à la formulation de la demande. Il y a là un mécanisme supplémentaire susceptible de soumettre la demande à l'offre disponible.

Ainsi, de puissants mécanismes, légitimes pour certains inévitables pour d'autres, conduisent à la situation d'une aide dirigée par l'offre, où la demande ne joue qu'un rôle secondaire. Il n'en reste pas moins que le système qui en résulte est absurde, et surtout peu efficace. Sans remettre en cause

les motivations explicitées, il est envisageable de vouloir redonner un rôle plus important à la demande en agissant sur les règles de fonctionnement du « marché de l'aide ». L'analyse de ces règles s'impose en préalable.

7.2. La contrepartie au cœur du marché de l'aide

Un service sans prix et donc sans valeur

Le contraste entre le caractère contraignant pour le bénéficiaire de l'aide-programme de type ajustement structurel, composée de prêts aux conditionnalités multiples, et l'absence d'exigences de l'aide-projet est saisissant. La gestion par l'offreur d'instruments aux contraintes fort différentes permet toutefois de comprendre ce contraste. L'aide-programme est en partie fongible, son contrôle par les donateurs exige un certain nombre de garanties. De plus, ses enjeux sont en général tels que même des conditions sévères ne remettent pas en question son acceptabilité. Elle peut donc rester conduite par l'offre, et remplir son rôle de promotion ainsi que son office dépensier, même en fonctionnant de manière très contraignante pour le bénéficiaire.

L'aide-projet présente des caractéristiques inverses. L'affectation précise de ses fonds rend superflu des conditions supplémentaires pour son contrôle. En revanche, le caractère ponctuel et limité de ses actions fait que leur acceptation ne peut généralement être soumise à des conditions contraignantes. Une aide-projet conduite par l'offre ne peut imposer que peu d'exigences. Ainsi doit-on comprendre la disparition progressive de contreparties financières réelles aux projets d'aide, au moins de la part des institutions publiques sahéliennes.

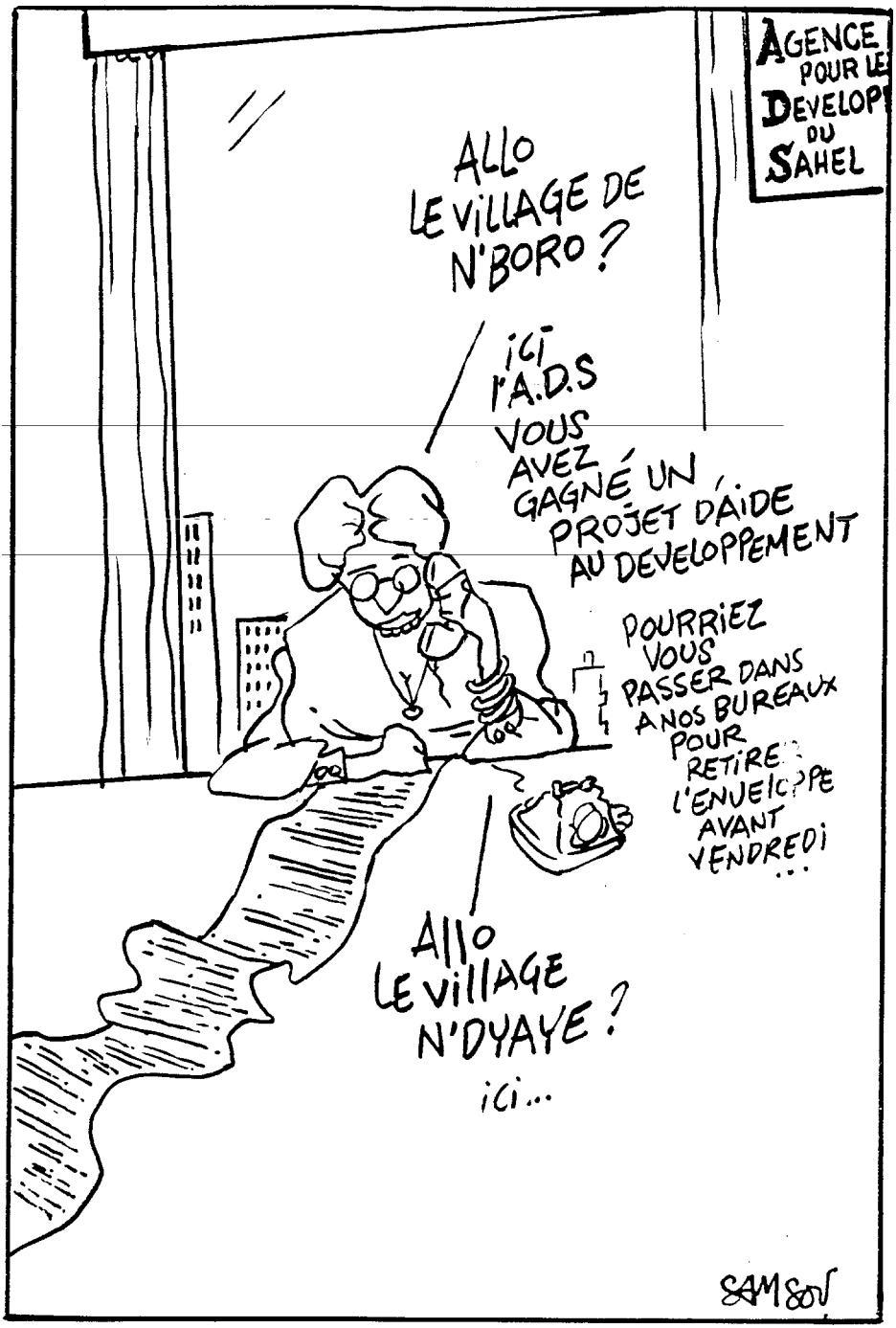
Les mécanismes initiaux de l'aide-projet prévoyaient des contreparties financières systématiques. Cette pratique s'est continuellement assouplie au Sahel, souvent de manière imaginative, jusqu'à devenir largement fictive :

- Jusque dans les années 1980, des mécanismes prévoyaient, par exemple, le financement par les pays bénéficiaires d'une partie du coût de l'assistance technique française. Ces mécanismes, qui ont d'ailleurs peu joué pour les pays sahéliens, ont été sévèrement critiqués. Par la suite la contrepartie n'a cessé de se réduire et/ou de devenir de plus en plus fictive : logement des assistants techniques, contribution au matériel des projets (les bureaux de l'administration), contribution au personnel du projet (les cadres de l'administration).
- L'exemple du traitement des coûts récurrents est illustratif de la pratique qui s'est installée. Plutôt que de demander aux bénéficiaires de participer au financement des projets à hauteur des coûts récurrents, il a été progressivement convenu que les projets finançaient toute la phase de mise en œuvre, et que le bénéficiaire avait comme contrepartie la charge des futurs coûts récurrents. Personne n'est dupe d'un tel arrangement qui n'est qu'une façon de sauver la face d'une aide conduite par l'offre[1].
- Les fonds de contrepartie mis en place par les bailleurs de fonds relèvent de la même ambiguïté. Ils n'ont de contrepartie que le nom, et sont financés entièrement pas les donateurs.

Parallèlement, les avantages fournis par les projets au financement courant de l'administration ne font qu'augmenter : primes, matériels, déplacements, etc. La contrepartie aux projets d'appui à l'administration est devenue de fait largement négative. Comment s'étonner alors qu'il soit fait un usage désinvolte et excessif d'un service dont le prix est nul ou négatif ? A travers ce gaspillage, le « piège de la gratuité », dont parlait Gabas (1988 : 116), se referme finalement sur le « bénéficiaire ».

La contrepartie ou le co-financement (ou encore la participation sur fonds propres des bénéficiaires) des interventions extérieures peut toutefois s'effectuer à plusieurs niveaux : au niveau de l'Etat, mais aussi au niveau d'associations privées ou non gouvernementales et enfin directement au niveau de la population bénéficiaire.

[1] On peut faire le parallèle avec les prêts à très long terme, comprenant un long moratoire avant le début du remboursement. Dans les deux cas, le « fonctionnement du système » implique que l'on passe outre les contraintes de capacité d'absorption (capacité contributive ou de remboursement) en reportant les problèmes dans le futur.


AGENCE POUR LE DEVELOP DU SAHEL
ALLO LE VILLAGE DE N'BORO ?
ICI L'A.D.S VOUS AVEZ GAGNÉ UN PROJET D'AIDE AU DEVELOPPEMENT
POURRIEZ VOUS PASSER DANS NOS BUREAUX POUR RETIRER L'ENVELOPPE AVANT VENDREDI ...
ALLO LE VILLAGE N'DYAYE ? ICI...
SAMSON

Si l'évolution a été vers une disparition progressive de la contrepartie de l'Etat, la pratique du co-financement aux autres niveaux laisse place à des situations diverses, et semble même relever bien souvent du cas par cas. Le recours aux apports propres des populations bénéficiaires est toujours affirmé en principe, et sa pratique se renforce selon certains observateurs.

> « P*endant 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.* » (G*ueneau et* L*ecomte* 1997).

Cette évolution positive ne doit cependant pas masquer des approches diversifiées, et parfois contradictoires. La volonté d'offrir un appui dont les plus pauvres puissent profiter, le désir de « s'implanter » ou de poursuivre des actions menacées peuvent conduire à la tentation de mettre de côté la nécessité de contrepartie. Cela pose surtout un problème de coordination des interventions extérieures. Des exemples abondent de patients efforts de mobilisation de fonds propres des populations, perturbés voire mis à mal par l'action moins exigeante d'une intervention extérieure voisine[2].

Plus complexes encore sont les règles et pratiques de co-financement entre les donateurs et les structures intermédiaires de type ONG ou associations. Les situations sont ici très diverses du point de vue du lien avec les bénéficiaires — entre des structures représentant directement les bénéficiaires (par exemple une association de quartier), celles chargées de faire du lobbying au plan national (une association d'entrepreneurs), et celle défendant une cause internationale (une ONG luttant contre la faim dans le monde) —, et du point de vue des ressources propres mobilisables. Du fait de cette diversité, il est difficile de dégager des principes qui régiraient la pratique du co-financement.

Cela peut laisser libre cours à la tendance permanente du donateur à vouloir prendre tout en charge afin d'être plus libre et de pouvoir s'attacher ceux des partenaires de la société civile qu'il juge les plus prometteurs.

[2] Plusieurs observateurs font par exemple ce constat amer au Tchad où un bailleur de fonds a accepté récemment de fournir un complément de rétribution aux professeurs de certaines écoles communautaires, jusqu'alors exclusivement pris en charge par les parents d'élèves.

Les auteurs développent ensuite les cas de « pathologie organisationnelle » où les relais n'équilibrent pas leur double rôle, en associant les sources de ce déséquilibre à la situation de concurrence ou de monopole existant entre l'organisation et ses relais.

> « A *l'un des extrêmes, on trouverait un système de négociations biaisé en faveur de l'organisation dans la mesure où celle là se trouve en situation de monopole et où, de ce fait, l'environnement n'a que peu de moyens de sanction par rapport à elle*. A *la limite, on assistera à la colonisation des relais par les exigences internes de l'organisation*… U*ne telle intégration* [*des relais dans l'organisation*] *aura pour conséquence une perte de contact croissante de l'organisation par rapport à son environnement; perte de contact qui ne pourra être combattue que par la création de nouveaux relais, création qui se heurtera toujours à la résistance des relais existants*. » (C*rozier,* F*riedberg* 1977 : 173).

Le cas de l'aide au développement dans la région sahélienne peut servir de cas d'école pour cette analyse théorique. L'ancienne situation où les Etats avaient le monopole du dialogue de l'aide, et étaient donc les relais uniques et obligés[3], était très contraignante pour les donateurs et les obligeait de fait à transiger sur leurs propres règles.

Cette situation de monopole s'est complètement renversée et aujourd'hui on peut effectivement parler d'une colonisation par les donateurs de bon nombre de leurs relais/intermédiaires. Bon nombre de projets, d'ONG, d'associations, de cellules, etc. conçues au départ comme des structures de partenariat ne rendent réellement compte qu'au donateur concerné.

Cela a pour conséquence une moindre connaissance, et surtout une moindre prise en compte[4], de l'environnement sahélien par les donateurs, et une projection des exigences internes des agences dans cet environnement. Et l'on assiste bien à la course au partenaire que prédisaient Crozier et Friedberg.

[3] De fait, la situation était plus complexe que celle d'un simple monopole, car dans de nombreux cas les Etats s'appuyaient sur une administration encadrée par l'assistance technique, laquelle intervenait d'ailleurs directement dans le dialogue de l'aide.

[4] Plus que l'insuffisance de la connaissance, c'est la sélectivité de sa mobilisation qui est significative. On peut parler, selon l'expression de Jacob, d' « ignorance construite » pour qualifier cette propension à ne retenir que la connaissance « utile » au bon fonctionnement des instruments.

Les donateurs sont amenés constamment à dénigrer les partenaires qu'ils ont eux même suscités, mais qui sont par la suite qualifiés de « capteurs de rente ». Ce qui traduit bien qu'ils se situent plus dans la logique interne du système d'aide que dans un véritable rôle d'intermédiaire.

On peut même penser que la « pathologie organisationnelle » va plus loin que celle théorisée par Crozier et Friedberg. Non seulement l'intermédiation ne joue pas son rôle de relais des enjeux sahéliens, mais au contraire elle entraîne derrière ses propres enjeux un bon nombre d'acteurs sahéliens. De plus en plus de formes institutionnelles semblent tentées de se structurer autour de la fonction d'intermédiation de l'aide. Ce n'est plus tant la dépendance de la seule intermédiation qui pose problème, que la dépendance de pans entiers des sociétés sahéliennes. La société civile semble parfois phagocytée par les exigences du partenariat, de même que les structures d'intermédiation de l'aide ont peu à peu envahi l'administration.

L'analyse théorique s'éloigne cependant du cas d'étude sur un point : le système d'aide peut difficilement être vu comme une organisation unique. L'offre d'aide est, on l'a vu, diversifiée et même dans certains cas atomisée. Il reste là une marge de manœuvre qui permet aux intermédiaires de s'autonomiser. Ainsi, une organisation de la société civile aura parfois intérêt à travailler avec plusieurs partenaires. Elle acquerra ainsi un degré d'indépendance qui lui permettra de mieux gérer le risque d'interruption du partenariat, de peser sur les règles de ses partenaires, et ainsi de se rapprocher d'un rôle réel d'intermédiaire. Cela aura toutefois pour pendant d'alourdir considérablement sa tâche en gérant plusieurs relations de front et donc plusieurs systèmes de procédures et de gestion des résultats.

Il n'y a sans doute pas de principes en ce domaine si l'on reste à ce niveau de généralités. Mais, il est intéressant d'observer le problème de la coordination des aides sous cette perspective. La coordination des aides si elle se fait au sein même du système (de l'organisation) et non au sein d'un de ses relais risque de renforcer le décentrage et la dépendance de l'intermédiation. Cela se voit clairement lorsque les intermédiaires — projets et programmes

en particulier — se voient incités à appliquer les principes et mots d'ordre provenant des « *guide-lines* » des grandes instances de coordination[5].

Le gain en simplicité de gestion et en cohérence stratégique vaut-il cette perte d'autonomie, de pouvoir de négociation, et donc d'interaction avec l'environnement ? Cela dépend clairement des cas très divers qui peuvent se présenter, mais il faut néanmoins se poser le problème de la coordination des aides aussi de cette façon.

Les stratégies autonomes de l'intermédiation

L'intermédiation de l'aide n'est pas une passerelle neutre entre donateurs et bénéficiaires. Elle est elle-même mue par des objectifs et des stratégies propres. Bien souvent, les intermédiaires de l'aide sont en situation de précarité, pas forcément financière mais plutôt statutaire et contractuelle. La première des stratégies de l'intermédiation est donc celle de la minimisation des risques. Lorsque la survie d'une structure intermédiaire n'est pas menacée, alors elle adopte plutôt une stratégie de croissance institutionnelle. Ces différentes stratégies se recoupent sur plus d'un point. Elles conduisent par exemple à défendre le prolongement des actions en cours, à tenter de diversifier les partenaires et les actions et à s'investir dans les thèmes « à la mode ».

Un système à la recherche de sa propre reproduction : le cas de l'assistance technique

On peut voir cette tendance à l'auto-reproduction de l'intermédiation à travers l'exemple de l'assistance technique. Damiba remarque la fréquente précarité de ce type d'intermédiaires et les stratégies qui en découlent.

> « D*e nombreux assistants techniques travaillent, comme des mercenaires, « à la tâche », sans perspectives. Ils vivent du projet et disparaissent avec sa fin. Une telle*

[5] Comme le Comité d'Aide au Développement (CAD) ou le Programme Spécial pour l'Afrique (SPA).

> *insécurité ne permet pas d'attirer les meilleurs et de capitaliser sur des expériences acquises par les individus pour le bénéfice du pays récipiendaire. En outre, une telle précarité pousse souvent l'expert à « faire des pieds et des mains » pour prolonger des positions inutiles ou des projets qui n'en valent pas la peine ou pour « intéresser » les preneurs de décision à la reconduction du projet.* » (Damiba 1996 : 20).

Les intermédiaires sont pour beaucoup dans la culture d'approbation (*approval culture*) que le rapport Wapenhans (1992) dénonçait dans le cas de la Banque Mondiale. Les donateurs savent bien cela et de fait l'assistant technique est souvent la personne la moins écoutée quand il s'agit de prendre des décisions sur un projet. Sa fonction potentielle d'intermédiaire dans le dialogue entre donateur et bénéficiaire est donc délaissée, car faussée par ses stratégies personnelles.

L'assistant technique apparaît souvent écartelé entre ses différentes fonctions. Il doit être tout à la fois médiateur d'un transfert de connaissance, gestionnaire des fonds d'aide et technicien responsable de certaines réalisations.

Un rapport récent sur l'assistance technique française (Ministère de la Coopération française 1994) met l'accent sur ce dernier rôle de technicien. Le rapport met en première place de ses recommandations, en vue d'une amélioration de l'efficacité du dispositif, le développement d'une coopération par objectifs (techniques). L'assistant technique risque d'être alors incité à réaliser par lui même les objectifs, prolongeant ainsi le besoin d'assistance.

Henry, dans une analyse percutante de l'assistance technique intitulée « quand donc les experts partiront-ils ? », privilégie nettement la fonction de gestionnaire.

> « *Une partie du voile se lève lorsqu'on accepte de reconnaître que la mission des expatriés ne se réduit pas au seul transfert de connaissances. Si tel était le cas, la plupart d'entre eux seraient déjà repartis. Alors qu'on les croit occupés à jouer ce rôle, ils en assument simultanément un second : ils sont chargés de superviser la gestion. Tandis que la première mission est celle qui donne à leur présence toute sa légitimité, c'est en réalité la seconde moins visible, qui les retient sur place.* » (Henry 1996 : 30).

L'assistant technique trouve ainsi, selon Henry, une fonction d'arbitre extérieur quasiment institutionnelle dans le contexte africain.

> « *Les expatriés, pendant qu'ils croient être là pour transmettre les « bons modèles » de gestion, sont en réalité eux-mêmes un ingrédient d'une gestion africaine. Contrairement à leur idée, la fonction de l'expert n'est pas temporaire. Celui-ci n'intervient pas de façon ponctuelle pour résoudre des difficultés transitoires ; il occupe une place usuelle, permanente ; il forme un pivot constitutif, quasiment constitutionnel, de ces sociétés.* » (*Henry* 1996 : 31).

On peut ou non adhérer à l'analyse originale de Henry. Elle propose cependant une explication à un fait avéré : l'assistance technique a su trouver, en dépit de la réticence permanente qu'elle a suscité, une place réellement durable dans le fonctionnement des sociétés sahéliennes et africaines.

L'accent mis sur les rôles technique et gestionnaire, plutôt que sur celui de la médiation, peut être un élément d'explication des maigres résultats que l'on prête souvent à l'assistance technique en matière de transfert de connaissance. Il en a résulté une assistance technique peu impliquée du côté des bénéficiaires[6] (en dépit d'exceptions méritoires), et de ce fait beaucoup trop excentrée pour jouer un rôle efficace de médiateur du transfert. Plus encore, cela a amené à mettre de côté la seule fonction de l'assistance qui conduisait à faire de sa diminution progressive le gage de son succès[7].

Le temps de la réalisation l'emporte sur celui de l'accompagnement

Un autre aspect de l'insuffisance de la médiation est la difficulté à concilier les différentes échelles de temps. La gestion du temps, source de conflit permanente, est au coeur de la distance entre donateur et bénéficiaire. Le temps du développement, de la construction institutionnelle, du renforcement des capacités n'est pas celui des donateurs, des projets, des changements de stratégie, des modes successives. Il ne s'agit pas de nier cela et

[6] Damiba remarque en particulier que l'assistance technique a été et reste « une affaire de blancs », et que l'apprentissage et le respect du contexte culturel (de la langue par exemple) n'a souvent pas été la préoccupation première.

[7] Le nombre total d'assistants techniques a nettement diminué du fait de la disparition progressive des assistants techniques français enseignants. Cependant, en l'absence de chiffres pour l'ensemble des aides, il n'est pas du tout sûr que le nombre d'assistants sur projet soit en diminution.

d'imaginer que les donateurs puissent ralentir leur horloge interne. Ils sont insérés dans leur propre environnement et doivent évoluer avec lui.

En revanche, il faudrait sans doute compter sur l'intermédiation pour absorber une partie de cette différence de rythme, ou pour au moins la gérer. Or fréquemment, l'intermédiation a peut être le rôle inverse d'amplifier le décalage. Les courts séjours, l'absence de statut, la dépendance vis-à-vis du financement met en avant le besoin de visibilité immédiate de l'intermédiaire lui-même. La première des stratégies de l'intermédiation sera donc souvent de réaliser quelque chose pour assurer sa propre visibilité. Or comme l'analysent Gueneau et Lecomte (1997) « *réaliser et accompagner sont difficilement compatibles en un court délai* ». Cette pression du temps, qui le pousse à ne pas attendre son partenaire, est vivement ressentie par l'assistant technique et plus encore par le volontaire, dont l'intervention est courte. Ce point ressort notamment d'une évaluation récente du volontariat français.

> « *Les attentes des partenaires vis-à-vis des volontaires expatriés sont le plus souvent de l'ordre de la durée de séjour (la plupart souhaitent des durées plus longues, de l'ordre de trois à quatre ans) et de la gestion du temps : le rythme du volontaire n'est pas le rythme du partenaire, le premier étant jugé trop rapide et trop orienté vers la fin de contrat.* »[8] (*Ministère de la Coopération française* 1995 : 80).

La tentation technocratique

L'intermédiation a également tendance à se protéger en se retranchant derrière une pratique et un langage complexe qu'elle est seule à maîtriser. Les donateurs et les intermédiaires ont mutuellement contribué à définir un ensemble de contacts, de procédures et de connaissances qui sont devenus indispensables au fonctionnement de l'aide, excluant de ce fait bon nombre d'intervenants potentiels. Lecomte parvient à une telle constatation.

> « *Les agences développent en permanence des panoplies de règlements, normes et critères qui font rentrer leurs interventions dans des cadres préétablis. Pour surmonter les contraintes ainsi édictées, elles font confiance aux divers agents (administrateurs*

[8] *Le rapport poursuit* « Ces observations viennent surtout des partenaires des secteurs du développement rural ou urbain; elles sont moins nettes dans les secteurs de la santé, de l'enseignement et de la formation, pour lesquels au contraire les partenaires demandent plutôt des interventions limitées dans le temps (sessions pédagogiques), mais si possible répétitives sur plusieurs années » *montrant ainsi que selon les domaines les besoins diffèrent sensiblement.*

d'aide, consultants, etc.) qu'elles emploient et qui seuls connaissent les secrets et les codes des procédures. Ce faisant, elles limitent la capacité d'examen et de gestion des administrations centrales des pays récepteurs. » (Lecomte 1986 : 57-58).

On peut aisément se persuader de cette « dérive technocratique » en lisant la liste des méthodes dites participatives établie par Pretty (1996) (*voir encadré*). L'esprit des méthodes participatives qui, au départ semblait aller vers moins de technocratie et une position plus transparente de l'intermédiation, semble bien avoir été étouffé sous un nouveau langage tout aussi complexe et élitiste que ses prédécesseurs. Il y a bien d'autres exemples qui montrent qu'il faut, pour être un intermédiaire efficace, connaître l'éventail des méthodes, mais aussi manier parfaitement les mots et concepts clés et surtout dominer les procédures de financement. L'étroitesse de l'accès aux « secrets » de la gestion de l'aide entrave la participation des institutions bénéficiaires à cette gestion, mais aussi l'accès à l'intermédiation de structures sahéliennes.

La gamme étendue des méthodes participatives

Une sélection des termes apparus récémment pour qualifier des systèmes d'action ou d'apprentissage participatifs comprend : Agroecosystems Analysis (AEA) — Beneficiary Assessment — Development Education Leadership Teams (DELTA) — Diagnostico Rurale Participativo — Farmer Participatory Research — Groupe de Recherche et d'Appui pour l'Auto-Promotion Paysanne (GRAAP) — Méthode Active de Recherche et de Planification Participative (MARP) — Participatory Action Learning Styles (PALS) — Participatory Analysis and Learning Methods (PALM) — Participatory Action Research (PAR) — Participatory Environmental Appraisal (PEA) — Participatory and Reflective Analysis Mapping (PRAM) — Participatory research Methodology (PRM) — Participatory Rural Appraisal (PRA) — Participatory Rural Appraisal and Planning (PRAP) — Participatory Technology development (PTD) — Participatory urban Appraisal (PUA) — Planning for Real — Process Documentation — Rapid Appraisal (RA) — Rapid Assessment of Agricultural Knowledge Systems (RAAKS) — Rapid Assessment Procedures (RAP) — Rapid Assessment Techniques (RAT) — Rapid Catchment Analysis (RCA) — Rapid Ethnographic Assessment (REA) — Rapid Food Security Assessment (RFSA) — Rapid Multi-perspective Appraisal (RMA) — Rapid Organizational Assessment (ROA) — Rapid Rural Appraisal (RRA) — Regenerated Freiréan Literacy through Empowering Community Techniques (REFLECT) — Samuhik Brahman (Joint trek) — Soft Systems Methodology (SSM) — Theatre for development — Training for Transformation — Visualization in Participatory Programmes (VIPP). (Pretty 1996 : 15).

La multiplication des partenariats est un processus en cours dont les bénéfices sont indéniables. Mais cela contribue à élargir la demande jusqu'à considérablement affaiblir son rôle. De plus, cette nouvelle situation fragilise la position des partenaires sahéliens dans le dialogue de l'aide, et rend nécessaire une intermédiation pour relayer les positions de ces derniers.

Or, l'intermédiation, luttant avant tout pour son existence, n'a souvent pas de légitimité bien établie autre que celle qu'elle a tirée de sa proximité avec les agences d'aide. Elle est donc largement excentrée et en situation de dépendance vis-à-vis des donateurs. Son rôle de relais de la demande en est brouillé. Finalement, le complexe système de partenariat et d'intermédiation contribue souvent à faire remonter une demande conforme aux attentes des donateurs, perpétuant un système conduit par l'offre. Une nouvelle fois, par des voies parfois complexes, l'offre d'aide façonne et détermine la demande.

7.4. Comment renforcer le rôle de la demande ?

Répondre aux initiatives sahéliennes ?

Il existe, on l'a vu, des raisons objectives pour lesquelles le système d'aide est une force de proposition et non seulement de réponse à une demande. Peut-on imaginer un système totalement conduit par la demande, ou doit-on seulement souhaiter renforcer l'expression et le rôle de cette dernière ?

Une première question est de savoir d'où doit venir l'initiative. Il est certain qu'un excès d'initiatives de la part des donateurs entrave l'apparition d'initiatives sahéliennes. Les donateurs devraient bien davantage essayer d'identifier et d'accompagner les initiatives existantes. Faut-il pour autant recommander une attitude volontairement restreinte à la réponse à des initiatives en provenance des bénéficiaires ? C'est la solution proposée par les partisans de l'évolution du système d'aide vers un modèle de type fondation. Dans ce modèle, les donateurs pourvoient au financement de fonds autonomes de développement auxquels l'ensemble des acteurs locaux

peuvent prétendre accéder (Van de Walle et Johnston 1996, Wamalwa 1996, Hyden 1996, Gonzales 1996). Ils se déchargent ainsi non seulement de l'initiative, mais aussi de la conception, de la mise en œuvre et de la gestion de l'aide, pour se concentrer sur la sélection, le suivi, le contrôle et l'évaluation.

Ce modèle peut-il réellement être mis en place dans le cas sahélien ? Il choisit d'ignorer la volonté de promotion de l'aide. Il revient, comme il était évoqué en début de chapitre, à ne financer que les « projets bancables » qui parviennent jusqu'aux instances de financement. Cela risquerait de limiter très significativement les flux actuels en volume et en type d'intervention. Plus encore, un tel modèle suppose implicitement que les pays bénéficiaires sont porteurs de capacités de proposition, de gestion et de mise en œuvre et que le développement peut se ramener à un simple manque de moyens financiers, ce que l'ensemble de l'étude du développement semble démentir depuis les années 1950.

Cependant le modèle a le mérite d'être ambitieux et d'attaquer réellement de front le problème de la conduite du système par l'offre. Il mériterait au moins d'être expérimenté sur des sujets particuliers[9].

Plus généralement, doit-on réellement chercher à restreindre la capacité d'initiative des donateurs pour donner un plus grand rôle à la demande ? Ce pourrait être une fausse bonne piste. Les bonnes idées n'ont pas de nationalité et il faut reconnaître que bon nombre des succès de l'aide ont été des initiatives des donateurs. Les spécialistes de terrain voient souvent leur rôle justement dans l'appui à la formulation de la demande et à l'essor d'initiatives, qui ne peuvent rencontrer spontanément les opportunités offertes. Se limiter aux initiatives sahéliennes, ce serait aussi encourager une situation d'hypocrisie, déjà très perceptible, où les donateurs cherchent à faire proposer leurs propres initiatives par des partenaires préparés pour cela. Enfin, entraver sensiblement la capacité d'initiative du système d'aide, reviendrait probablement à mettre en cause sa vitalité et à terme peut-être son existence.

[9] La pratique de fonds de soutien aux initiatives se développe d'ailleurs. Les projets français dits de « développement local » sont bâtis sur ce principe.

Le problème du déséquilibre entre offre et demande ne réside pas tant dans l'origine que dans le processus de relais et de mise en œuvre des initiatives. Le plus souvent, les initiatives des donateurs ne rencontrent aucune résistance pour devenir, presque selon les termes de départ, des actions concrètes. Ni l'Etat, ni les intermédiaires, ni les bénéficiaires, par leur participation au financement ou au processus de conception et de mise en œuvre, ne pèsent réellement pour adapter, transformer voire rejeter ces initiatives. Leur approbation et leur transformation en action sont en fait rarement négociées sur le fond[10]. A l'inverse les initiatives en provenance des partenaires sahéliens, lorsqu'elles existent, peinent à se transformer en réalisations effectives. Dans le meilleur des cas, elles sont pour le moins négociées, corrigées, voire transformées au cours des différentes étapes intermédiaires. C'est là que se situe réellement la domination du système par l'offre.

Le renforcement de la demande se situe donc à deux niveaux : une plus grande attention portée aux initiatives sahéliennes et la mise en place de formules permanentes de « négociations » durant les cycles des actions. Les voies par lesquelles ont peut avancer vers ces objectifs se déduisent a contrario des constats explicatifs de la domination du système par l'offre. On peut envisager en particulier un recours plus systématique à la contrepartie et au co-financement et le support d'une intermédiation moins dépendante des donateurs.

Un recours systématique à la contrepartie

C'est l'aptitude des partenaires sahéliens à faire des choix qui déterminera la place que la demande occupera dans le processus futur de mise en place de l'aide. De plus en plus d'observateurs[11] pensent que l'aide ne peut être efficace que lorsque les partenaires sont en position de refuser ou renégocier

[10] Les négociations, quand elles ont lieu, portent le plus souvent sur le volume des dépenses et sur les avantages annexes à l'action entreprise.

[11] Y compris parmi les bailleurs de fonds eux-mêmes, ce qui les place dans la position curieuse d'en venir à souhaiter qu'on leur refuse ou renégocie leurs dons ! (peut-être plus vraisemblablement souhaitent ils surtout que l'on refuse les offres de leurs collègues).

les propositions qui leur sont faites[12]. Comment cependant parvenir à une telle situation ?

Une première réponse serait d'imaginer un fonctionnement centralisé et planificateur qui aboutisse à définir un cadre fixe dans lequel l'aide serait tenue de s'inscrire. C'est, en la caricaturant, la proposition qui est contenue dans les travaux menés par Van de Walle et Johnston (1996). Ces auteurs citent en exemple de coordination et d'efficacité de l'aide le Botswana où, selon eux, le gouvernement a su amener avec fermeté les donateurs à travailler dans un cadre qu'il avait lui même fixé. Ce qui a marché au Botswana peut-il réussir dans les pays du Sahel ? Les processus de décentralisation et d'émergence de la société civile, par ailleurs prônés par les donateurs eux mêmes, sont-ils compatibles avec une telle évolution ?

On risque fort en préconisant la généralisation de telles solutions d'aboutir au travers que l'on dénonçait dans le chapitre précédent ; c'est-à-dire de vouloir adapter le Sahel aux besoins du système d'aide. Ce n'est pas parce que le système d'aide, tel qu'il est actuellement, nécessiterait un renforcement de la planification centralisée que cela doit être recommandé pour le Sahel. Peut-être doit-on plutôt tenter d'adapter le système d'aide à la réalité distincte de chaque pays sahélien.

Une seconde réponse tiendrait dans la mise en place de mécanismes de marché pour fonder les choix, à l'opposé d'une démarche planificatrice. La contrepartie est dans ce sens un mécanisme de marché simple, qui oblige les partenaires à faire des choix et de ce fait combat les effets pervers développés précédemment (excès d'aide, dilution de la demande, dépendance des structures intermédiaires, etc.).

Il n'appartient pas de choisir *a priori* parmi ces deux approches laquelle serait la meilleure dans l'absolu. Mais, il faut tout de même remarquer que 20 ans d'efforts incessants dans le Sahel n'ont pas permis de progresser, bien au contraire, dans le sens de l'efficacité d'une démarche centralisée et planifiée.

[12] C'est par exemple le thème du rapport de la Cimade *« Quand l'Afrique posera ses conditions. Négocier la coopération internationale : le cas de la vallée du fleuve Sénégal »* (Cimade 1994).

Il reste à s'interroger sur la possibilité d'avancer dans le sens d'une généralisation de la contrepartie. Pour ce qui est du co-financement avec les bénéficiaires directs, le principe en est plus ou moins déjà admis, et il n'est besoin que d'une extension et d'une coordination de pratiques déjà existantes.

Pour les actions dont la maîtrise d'ouvrage est partagée avec des partenaires de la société civile, l'exigence de contrepartie devrait être rapidement, sinon dès le départ, impérative. La fonction essentielle de la société civile est de représenter des groupes de population. Cette fonction exige une certaine dose d'autonomie, et donc d'indépendance vis-à-vis des acteurs extérieurs. Ce besoin d'autonomie a été jusqu'à présent masqué par le fait que les donateurs et la société civile ont eu un adversaire commun : l'Etat. Cela est de moins en moins vrai et de moins en moins souhaitable. L'exigence de contrepartie est réellement une garantie pour la réelle représentativité de la société civile. Elle est aussi le moyen par lequel cette dernière peut espérer prendre progressivement le contrôle, plutôt que d'assurer la mise en œuvre, de l'aide extérieure.

Pour le co-financement des projets d'investissements publics, la mise en place de contreparties impératives représenterait une petite révolution, rendue difficile du fait des moyens très limités des Etats sahéliens. Cela exigerait une démarche concertée des principaux donateurs. Y a-t-il cependant à terme d'autres perspectives souhaitables ? Doit-on penser que les pays sahéliens sont condamnés à se faire perpétuellement financer en totalité leur budget d'investissement par l'extérieur ?

La revue de l'aide au Mali (exercice présenté au chapitre suivant) a proposé une initiative très intéressante liant le recours systématique à la contrepartie à la suppression des exonérations des importations effectuées au titre des actions d'aide. Ces mesures peuvent se compenser financièrement si l'on fixe le niveau de contrepartie à dessein. En l'absence de transfert financier, cela représenterait en revanche un véritable transfert d'*ownership*. Les fonds publics résultant de la suppression des exonérations constitueraient un véritable fonds de contrepartie parfaitement fongible, que l'Etat pourrait utiliser selon ses priorités, en particulier en fixant le montant et les priorités de l'aide qu'il souhaite obtenir.

Globalement, cependant, une application, même progressive, de règles strictes de contrepartie aboutirait sans doute, au moins dans un premier temps, à une baisse sensible des montants d'aide. De plus la co-gestion induirait une complexité importante. Il faudrait pour les donateurs accepter de mener des petites actions plutôt que des grandes, d'aller moins vite, d'obtenir des résultats moins visibles, de laisser éventuellement pourrir ou échouer des opérations entamées. Il ne s'agit pas de résolutions faciles à prendre.

Une intermédiation moins centrée autour du donateur

Rien ne sert de reprocher à l'intermédiation son action et le brouillage de la demande réelle qui en résulte. Ce serait se tromper de cible. Les intermédiaires, comme les autres acteurs, ne font que s'inscrire en toute logique dans les règles de fonctionnement de l'aide. Ce n'est qu'en agissant sur ces règles et en particulier sur la position des structures relais dans l'ajustement entre offre et demande que l'on peut espérer parvenir à une « meilleure intermédiation ».

La proximité sans l'ingérence

Damiba plaide, en ce qui concerne l'assistance technique, pour une « coopération immergée », pour laquelle la connaissance du milieu, l'attachement à son métier seraient des critères aussi, sinon plus, importants que les qualités techniques. Damiba parle de « coopérants aux pieds nus » (1996 : 25) qui seraient capables de comprendre et de relayer la demande réelle des Sahéliens.

Les exemples foisonnent au Sahel de coopération technique immergée et de médiation efficace avec la coopération des congrégations missionnaires et de certaines ONG. Les analyses sont unanimes pour voir dans une proximité plus importante avec les bénéficiaires, le principal avantage de l'aide réalisée par les ONG.

Thiam confirme cette nécessité de proximité, avec une certaine emphase, en le mettant en avant comme ultime conclusion de son analyse de l'aide au secteur privé au Sahel.

> « *La mise en œuvre d'une véritable politique vis-à-vis du secteur privé suppose de la proximité, beaucoup de proximité et encore de la proximité parce que rien de durable ne peut être fait sans complicité, concertation et même consensus.* » (Thiam 1996 : 33).

La proximité des intermédiaires envers les bénéficiaires est le gage de leur moindre centration autour du donateur. Mais, il faut nuancer ce besoin de proximité avant qu'il ne devienne à son tour un slogan. La proximité est loin d'être un facteur incontestable de succès. Les projets d'animation rurale, basés sur la proximité avec les villageois, ne sont pas globalement jugés comme étant les succès les plus représentatifs de la coopération.

La proximité des bénéficiaires avec les intermédiaires est sans doute souhaitable, celle avec les donateurs est plus contestable. Les intermédiaires sont en principe en position de neutralité vis-à-vis des partenaires, même s'ils poursuivent en réalité des stratégies propres. Les donateurs ne le sont pas par nature : ils ont leurs priorités, leurs instruments favoris, leurs besoins de résultats, leur vision du développement, etc. La proximité est aussi une façon de renforcer la conduite de l'aide par l'offre, de restreindre l'autonomie des bénéficiaires, de donner libre cours à la tentation d'ingérence.

La proximité est donc un facteur souhaitable dont il ne faut pas abuser. Une proximité non étouffante avec les intermédiaires, mais une certaine distance avec les donateurs est peut être la formule souhaitable. Elle assure du même coup un éloignement minimum entre intermédiaires et donateurs.

Certains aspects du manque de proximité de l'intermédiation sont de nature à évoluer positivement. De plus en plus de sahéliens font aujourd'hui partie des équipes d'assistance technique, lorsque cela est statutairement possible. Les consultants, cabinets privés ou ONG sahéliens capables de conseiller les agences ou de conduire un projet se multiplient. Peut-être est-ce là un préalable important de l'efficacité de l'aide qui est en train de se réaliser avec la constitution progressive de cette intermédiation réellement située entre les deux partenaires ? Ce mouvement se conjugue, hélas, avec l'intensification de la fuite des compétences hors des structures administratives nationales.

Mais la proximité ne peut être ramenée à son aspect culturel. Elle peut également résulter de la collaboration entre professionnels ou entre institutions comparables[13]. Plus encore la proximité est une question de statut. On ne peut être totalement dépendant des donateurs et être proche des bénéficiaires.

Une intermédiation plus indépendante

L'intermédiation ne pourra relayer efficacement la demande des sahéliens que si elle est en partie dégagée de l'obligation trop pesante et trop fréquente de se faire valoir et de faire valoir son action auprès du donateur qui l'emploie. Tant que les intermédiaires n'acquièrent pas davantage d'indépendance vis-à-vis des donateurs, ils ne feront que lui fournir la demande qu'il attend. Le système d'aide doit davantage responsabiliser l'intermédiation sur laquelle il s'appuie.

On retombe sur un aspect élargi du problème de la décentralisation des choix et des options. Les rapports entre les sièges des agences et leurs représentations locales ne sont pas seuls concernés. L'enjeu plus vaste est de parvenir à décentraliser le pouvoir de décision dans l'ensemble de la chaîne d'intermédiation, bien entendu jusqu'au bénéficiaire final[14]. Décentraliser ne signifie pas renoncer à certaines exigences sur le fond. Au contraire, un niveau central de décision, déchargé des problèmes de conception et de mise en œuvre, ne doit que davantage se consacrer au respect de la bonne gestion, de l'exigence de résultats ex post et de quelques conditions fondamentales. Décentraliser, c'est renoncer à imposer ses thèmes, ses stratégies et ses solutions.

La contrepartie est un élément essentiel de l'indépendance de l'intermédiation (et donc de la décentralisation). Celle-ci peut également passer par le recours à des financements multiples ou encore à des

[13] C'est l'idée de la coopération entre communautés décentralisées, mais aussi de l'expérience réussie de la coopération de la Compagnie Française pour le Développement des Fibres Textiles (CFDT) avec ses institutions homologues sahéliennes (voir ci-dessous).
[14] On peut également parler de principe de subsidiarité. Le niveau central ne doit prendre que les décisions qui ne peuvent être prises par les niveaux intermédiaires.

financements sous forme de fonds, dont les intérêts peuvent assurer le fonctionnement de structures dédiées à un objectif identifié.

L'indépendance nécessite également de la durée. Un véritable partenariat, basé sur l'acquisition progressive d'autonomie et sur un équilibre entre l'offre et la demande, ne peut s'installer que dans la durée, la proximité et l'indépendance comme l'illustre par exemple le succès rencontré dans le développement des sociétés cotonnières d'Afrique de l'Ouest, reporté par Lele et Jain.

> « L'*expérience, comme donateur, des anciennes puissances coloniales montre que les efforts des agences ne peuvent aboutir au succès s'ils ne s'appuient pas sur une présence de long terme ainsi qu'une expertise spécialisée, située en Afrique, et connaissant les contextes locaux. Comme l'illustre l'exemple du développement du coton par la Compagnie Française pour le Développement des Fibres Textiles* (CFDT), *une assistance technique de haute qualité générant à terme d'importants effets d'entraînement peut être souhaitable même si elle entraîne des coûts élevés.* ». (*Lele and Jain* 1991 : 601).

CHAPITRE 8

Un bailleur ça va, trente bailleurs ...

Le chapitre 5, portant sur les critiques de la pratique de l'aide, donne une large place aux « effets de système » de l'aide, dommageables pour le processus de développement sahélien. En même temps que les actions d'aide, considérées individuellement, promeuvent inlassablement le renforcement des capacités, l'efficacité et la participation, le système d'aide, considéré dans son ensemble, génère des effets allant dans le sens inverse : la déstructuration des institutions mine le renforcement des capacités, la saturation des partenaires stratégiques suscite un environnement marqué par l'inefficacité, la déresponsabilisation due à la présence massive de l'aide génère un climat particulièrement défavorable à une pratique réelle de participation.

Cette situation paradoxale, où les efforts de chacun contribuent à annihiler l'action de tous, est plus ou moins bien analysée depuis un certain temps, même si elle ne rentre généralement pas dans les discours institutionnels des gouvernements sahéliens et des agences d'aide. Mais personne ne semble être en mesure de réagir, car cela demanderait une stratégie collective. Personne ne se sent responsable des effets de système de l'aide.

Les donateurs peuvent plaider, non sans raison, que la régulation des effets globaux de l'aide est du ressort des pays bénéficiaires. Cette responsabilité, sans aucun doute réelle, n'est manifestement pas assurée dans la plupart des pays recevant un niveau d'aide élevé, et en particulier dans les pays sahéliens. Il n'est pas sûr que les gouvernements concernés aient pris pleine mesure de ces effets pervers du système d'aide, très rarement étudiés et moins encore discutés par des institutions de pays récipiendaires. Il n'est d'ailleurs pas facile d'inscrire ces effets de système, parfaitement transversaux, dans l'organigramme d'un gouvernement. Si une prise de conscience

se faisait, la volonté d'agir pourrait s'opposer à la traditionnelle stratégie de maximisation du volume de l'aide, qui est elle-même une marque de la dépendance envers l'aide. Si une volonté d'action se manifestait tout de même, les capacités nationales de gestion et l'autorité des structures nationales sur les bailleurs de fonds et les différents bénéficiaires pourraient à leur tour être insuffisantes pour traiter ces problèmes. Toutes ces difficultés font que les effets de système de l'aide ne sont actuellement tout simplement pas pris en charge.

Dans un premier temps, il est essentiel de comprendre comment l'efficacité recherchée par chacun peut nuire à l'entreprise collective poursuivie par tous, et comment ce système se perpétue malgré l'évaluation permanente à laquelle se soumettent les agences d'aide. Cela peut se voir à travers l'analyse des procédures de mise en œuvre de l'aide et de l'utilisation des résultats obtenus dans la gestion du système. On pourra alors s'interroger sur les moyens de renverser la perspective de l'appréhension des résultats, afin de saisir l'aide dans sa globalité et non comme une multitude d'actions dispersées, et donc de s'attaquer aux « effets de système ».

8.1. La course à l'efficacité : pas de vainqueur mais un perdant, le pays receveur

Jusqu'à présent, une tendance se dessine très clairement dans les modalités de l'aide : les donateurs tentent de s'assurer le contrôle maximal d'un bout à l'autre du cycle de l'action. Cela les amène à susciter la création à l'intérieur des institutions ou de la société bénéficiaire de ce que l'on appellera des « *circuits-courts* », dont tous les leviers de commande sont sous le contrôle des donateurs. C'est le meilleur moyen d'être assuré, à la fin du projet, d'un résultat tangible, proche des objectifs de départ, et donc de renforcer l'efficacité individuelle des actions d'aide. Mais, c'est aussi une pratique qui sape la cohérence et l'autorité des dispositifs institutionnels nationaux. Il y a en fait un constant dilemme entre l'exigence légitime de

contrôle et de résultat des donateurs sur chacune de leur action, et la nécessité de cohérence et d'*ownership* pour que ces actions aient globalement un impact positif.

Les circuits courts de l'aide

Le premier des *circuits-courts* de l'aide est bien entendu le projet, muni de son dispositif institutionnel. Il combine affectation programmée des fonds et contrôle financier et technique par le donateur. La structure projet double généralement des institutions déjà existantes, en se situant en parallèle ou au sein même de ces institutions (on parle alors de projet enclave), et ne se justifie que par son autonomie. Van de Walle et Johnston remarquent ainsi le contrôle que la structure projet confère aux donateurs.

> « *L'habitude de s'appuyer sur des projets enclaves est clairement motivée par le désir de contrôler totalement l'environnement des activités appuyées.* » (*Van de Walle et Johnston* 1996 : 21, *traduction de l'auteur*).

Le projet est sans doute la structure la plus indépendante qu'utilisent les bailleurs de fonds. Dans d'autres cas, les interventions extérieures transitent par des structures locales. Mais là encore, toutes les mesures sont prises pour que ce transit soit si contraint que le contrôle n'échappe pas au donateur, et que l'incertitude soit minimale. C'est le cas de l'aide-programme. Le nombre et la minutie des conditionnalités de l'ajustement sont là pour éliminer tout impondérable. Les actions du partenaire sont rigoureusement programmées dans leur moindre détail afin de garder le contrôle des opérations. L'aide-programme, bien qu'en principe fongible, s'inscrit ainsi dans un *circuit-court* basé non plus sur l'autonomie financière et décisionnelle, mais sur la prédictabilité minutieuse des agissements du partenaire.

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

- Certaines actions transversales ou à caractère de programmes s'appuient sur des structures ad hoc — comités inter-ministériels, secrétariats permanents, cellules thématiques, etc. — en principe à caractère national

mais se rajoutant en fait aux organigrammes officiels de l'administration. Ces structures chargées avant tout de gérer des programmes d'aide, le plus souvent non budgétisées et transversales aux services des ministères, sont étroitement dépendantes des bailleurs de fonds pour leur fonctionnement et même pour leur animation.

- Certains soutiens budgétaires ciblés dans les secteurs sociaux fonctionnent comme un véritable dédoublement des procédures budgétaires nationales, où le donateur se réserve le contrôle à tous les stades de la procédure[1].
- Les systèmes de financement de type AGETIP ont la fonction de dédoubler les structures administratives par des circuits de financement plus directs, qui autorisent un contrôle serré des donateurs. On ne peut s'empêcher de voir, selon un principe voisin, certaines institutions régionales, entièrement dépendantes des financements extérieurs, comme des instruments permettant aux donateurs d'agir dans les pays tout en gardant un étroit contrôle sur leurs actions.
- La gestion des fonds de contrepartie, financés indirectement par l'aide en nature des donateurs pour servir par la suite de « contreparties nationales » aux projets des mêmes donateurs, a essentiellement pour fonction de rendre le donateur présent à toutes les étapes du processus de financement des projets.

La mise en place de *circuits-courts* ne se limite pas à ces exemples de circuits financiers ou institutionnels étanches. Elle existe également au niveau des relations humaines ou des circuits d'information, de manière bien entendu

[1] Ainsi, un donateur a pu mettre en place un système de décision parfaitement «étanche» sur le modèle suivant. Un assistant technique est affecté à la Direction de la programmation du Ministère sectoriel concerné avec pour mission de programmer les actions de ce donateur dans le budget de ce ministère. Un autre assistant technique se trouve au ministère des Finances afin de s'occuper des programmes d'investissement du même donateur. Enfin, un dernier assistant technique se trouve au Trésor afin d'effectuer le suivi des décaissements. Le donateur sécurise certaines lignes budgétaires prioritaires du ministère sectoriel. Ainsi, ses engagements sont inscrits au budget sur des lignes spéciales, et les avis de crédit du trésor portant sur ces lignes prioritaires sont reconnaissables afin que les fournisseurs sachent que leurs créances sont couvertes par le donateur. Il y là un système efficace qui s'inscrit dans la procédure budgétaire nationale. Mais, à l'intérieur de cette procédure, un *circuit-court* a été installé, sur lequel le contrôle du donateur est presque total, et de ce fait celui du pays concerné presque nul.

moins rigide. L'assistance technique a souvent, par exemple, joué le rôle de point d'entrée de ces circuits dans l'administration. Aussi, les pays bénéficiaires s'étonnent, ou s'indignent parfois, de voir des donateurs mieux pourvus en information sur leurs économies qu'ils ne le sont eux-mêmes. De même, lors de la négociation et de la mise en œuvre de programmes délicats, les donateurs rechercheront également des appuis à l'intérieur des structures nationales, qui leur permettront de conserver le contrôle des opérations. Van de Walle et Johnston le remarquent à propos du Ghana.

> « *Au Ghana, les donateurs ont constamment court-circuité le niveau intermédiaire au cours des phases de conception et de mise en œuvre des projets, ne traitant qu'avec une poignée d'interlocuteurs de haut niveau, même si par ailleurs de nombreux cadres de niveau intermédiaire avaient acquis leur formation grâce au soutien des donateurs.* » (*Van de Walle et Johnston* 1996 : 21, *traduction de l'auteur*).

Diallo aboutit à une constatation voisine à partir de l'observation des administrations sahéliennes[2].

> « *Les équipes en relation avec les institutions de* Bretton-Woods *voient leur pouvoir se renforcer. Car ce sont elles qui apportent, pense-t-on, les financements indispensables au fonctionnement de l'*Etat *et de l'économie. En retour, comprenant très bien cela, elles n'hésitent pas à s'appuyer sur ces institutions pour affermir leur pouvoir. En fait, elles deviennent des porte-parole des institutions.* » (*Diallo* 1996 : 17).

Tous ces exemples montrent que les procédures de l'aide ont généralement comme objet de créer des circuits étanches de diverses natures — décisionnels, financiers, informationnels —, qui permettent au donateur de contrôler très étroitement ses actions. L'inscription de ces démarches dans l'unique cadre de l'action à mener empêche toutefois de considérer les conséquences globales de l'accumulation de ces *circuits-courts* sur le paysage institutionnel sahélien.

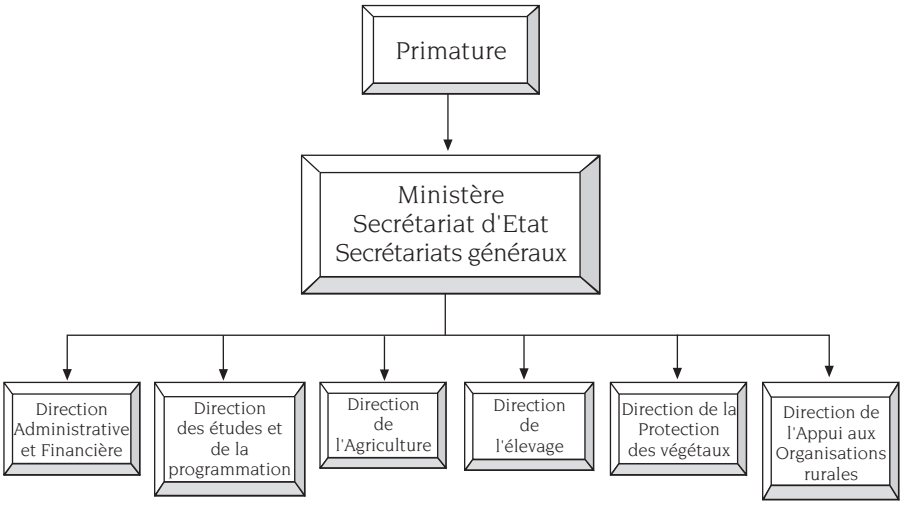
[2] K. Havnevik et B. Van Arkadie (1996 : 21) font une observation identique. « Les donateurs ont souvent agi comme si le développement pouvait être impulsé et géré de l'extérieur, en alliance avec un ministre influent ou un petit segment de l'élite bureaucratique ».

Du *circuit-court* à l'anomie institutionnelle

Les effets négatifs du système d'aide sur les institutions ont déjà été décrits (*voir chapitre* 6). Il est pourtant utile de revenir dessus pour montrer par quels mécanismes interviennent ces effets.

C'est l'accumulation des circuits courts, plus que leur principe, qui fait problème, et cela ne peut être perçu que dans une perspective globale. Chaque bailleur et chaque projet a tout intérêt a travailler en montant un circuit court. S'il ne le fait pas, et cherche à s'insérer dans les institutions en place, il court le risque évident d'être moins efficace que les autres bailleurs ou projets. Mais cette attitude rationnelle au niveau de chacun de ces acteurs individuels devient totalement irrationnelle au niveau de l'ensemble des acteurs.

Graphique 9.1. Organigramme ordinaire d'un Ministère de l'Agriculture sahélien



Pour s'en persuader, un exemple concret peut avoir pouvoir de démonstration. A la suite de la volonté exprimée par un bailleur de fonds auprès d'un pays sahélien de s'engager dans le domaine de la sécurité alimentaire, un atelier sur ce thème a été organisé. L'atelier cherchait à définir un processus d'élaboration d'une stratégie nationale de sécurité alimentaire.

Au cours de cet atelier une analyse institutionnelle a été présentée. Le Ministère de l'Agriculture est bien entendu le premier concerné par la sécurité alimentaire, et l'organigramme très classique de ce Ministère a été montré aux participants[3].

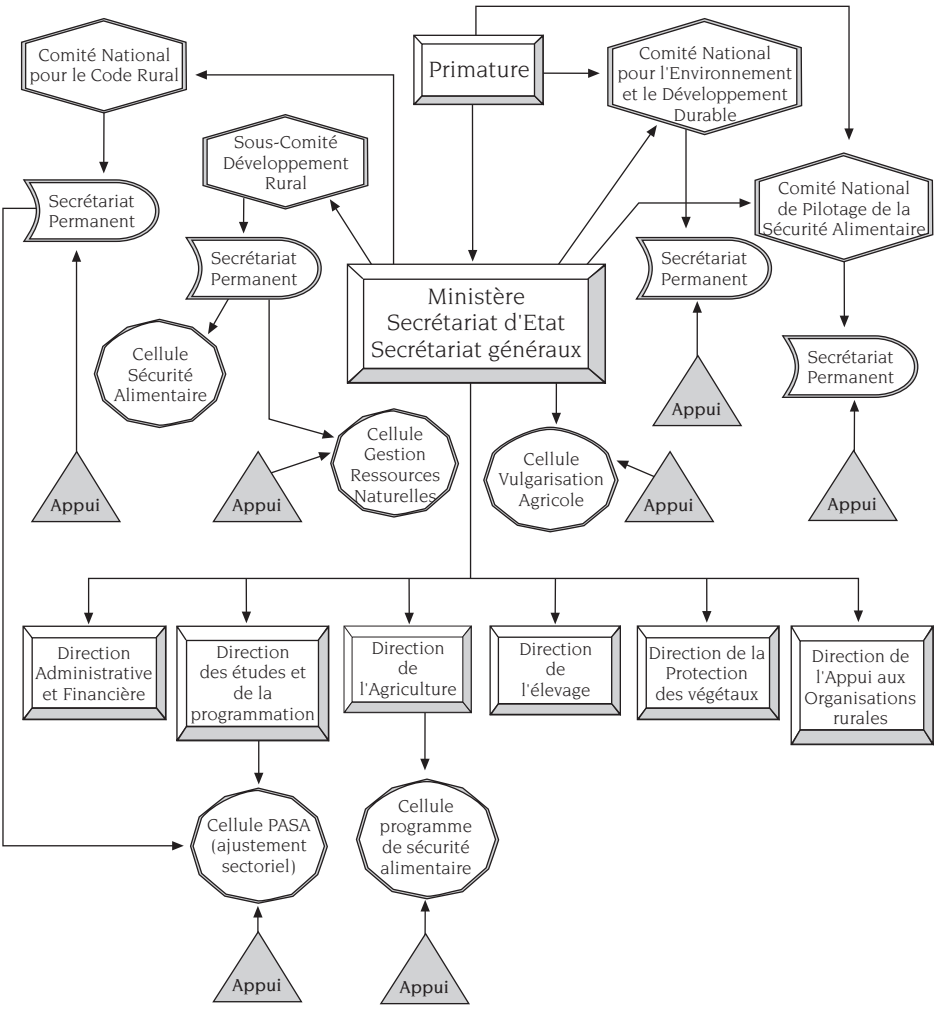
Dans un deuxième temps, l'organigramme dans lequel s'élaborait réellement les stratégies et les actions en matière de sécurité alimentaire a été proposé à l'assistance. Ce diagramme, qui figure ci-avant, ne contient pas, loin s'en faut tous les projets et programmes qui travaillent avec le Ministère de l'Agriculture, mais seulement ceux dont l'action nécessite d'être inscrite dans un cadre stratégique global de sécurité alimentaire ou de développement rural[4].

Un simple regard sur le diagramme vaut une démonstration. Les triangles grisés caractérisent les interventions extérieures. Tous les comités, secrétariats et cellules peuvent être considérés comme des éléments de circuits-courts. Ces circuits peuvent résulter d'actions actuelles ou plus anciennes. En effet, il mérite d'être noté que souvent les structures créées pour gérer des programmes d'aide survivent à ces programmes et végètent alors dans une demi-existence, sans moyens mais avec encore des prérogatives, sans pouvoir d'action mais avec un pouvoir de nuisance.

[3] L'organigramme ci-avant est un peu simplifié, il ne reprend pas les offices publics dont le ministère a la tutelle.

[4] Tous les autres programmes ou projets en cours, que se soient des actions de terrain (projets de développement locaux) ou des programmes partant d'une autre optique (lutte contre la pauvreté), seraient donc en fait à rajouter à cet organigramme si l'on voulait considérer toutes les actions soutenues par des interventions extérieures dans lesquelles le Ministère est impliqué.

Graphique 9.2. Cadre de gestion de la sécurité alimentaire



Le diagramme montre tout d'abord deux choses. Premièrement que le paysage est surchargé et difficilement gérable. La construction de stratégies nationales dans un tel environnement devient une gageure. L'abondance de cadres de référence et de cadres stratégiques aboutissent en fait à l'absence de stratégie réelle. Deuxièmement, que l'autorité et la responsabilité des structures ordinaires de l'administration sont totalement diluées. Les

moyens, les compétences, le dynamisme et donc l'autorité sont essentiellement situés dans les structures transversales actives[5], et l'organigramme ordinaire du Ministère est une coquille largement vidée de son contenu.

L'exemple présenté n'est pas un cas isolé. On peut au contraire faire le pari que la plupart des ministères stratégiques dans le Sahel connaissent, avec une plus ou moins grande ampleur, des symptômes de même nature. Il s'agit d'un phénomène très important au niveau de la région toute entière et qui n'est pas étranger à la perte d'autorité, de compétence et de dynamisme des Etats dans leur ensemble.

Ce phénomène ne s'arrête pas à l'administration. Au niveau local, on constate fréquemment une semblable prolifération institutionnelle. Les compétences et les attributions des multiples associations, comités, cadres de concertation, souvent créés pour gérer des actions d'aide, s'enchevêtrent entre elles et avec celles des communes. Sawadogo, responsable de la décentralisation au Burkina, utilise, pour alerter les donateurs sur cette situation, l'expression de « bureaucratisation des villages ».

Le dédoublement des structures nationales est amplifié par la tendance croissante des donateurs à se situer dans des problématiques transversales aux attributions sectorielles ou aux compétences géographiques des institutions nationales : lutte contre la pauvreté, sécurité alimentaire, bonne gouvernance, développement local, etc. Ces thèmes ont la particularité de dépasser les compétences des ministères sectoriels. Dès lors, le problème de la tutelle des actions qui en découlent est en pratique presque insoluble. Qui peut par exemple avoir la tutelle d'un projet de développement local dont le champ d'action dépasse celui d'une commune, et dont les thèmes d'intervention vont de la protection de l'environnement jusqu'à l'éducation en passant par la construction d'infrastructures ou l'encouragement de l'artisanat ? En l'absence d'une coordination systématique au plus haut niveau (Primature ?), il ne faut pas s'étonner de voir les dispositifs institutionnels se complexifier jusqu'à saturation.

[5] Même s'il s'agit souvent des mêmes cadres qui animent toutes ces structures.

La surcharge du paysage institutionnel est le résultat d'un parfait mécanisme de cercle vicieux. Les donateurs font, à tort ou a raison selon les cas, l'analyse que les institutions sont en l'état trop faibles ou trop défaillantes pour prendre en charge les interventions qu'ils préconisent. Ils ont donc recours, ne serait-ce que pour s'assurer un très légitime contrôle, à des circuits courts et en particulier à la création de structures ad hoc. Ce phénomène multiplié par le nombre de donateurs impliqués dans les secteurs de concentration de l'aide provoque une première complexification du paysage qui de fait accentue la faiblesse des structures institutionnelles nationales. Ces structures se trouvent alors dans l'incapacité d'assurer une quelconque coordination, et laissent les organigrammes dériver au gré des forces centrifuges. Les donateurs se trouvent alors renforcés dans leur conviction qu'ils doivent travailler dans des structures aisément contrôlables et ainsi de suite et le paysage se complexifie à nouveau.

Ce cercle vicieux ne peut être rompu tant que personne n'a la capacité d'adopter une vue globale du phénomène et d'y impliquer toutes les parties prenantes. En attendant, on entre dans une véritable spirale de l'inefficacité.

Les dilemmes contrôle/*ownership* et efficacité/cohérence

Le propos n'est pas de fustiger l'action des donateurs. L'instauration des *circuits-courts* procède de raisons parfaitement valables qui sont la nécessité du contrôle et l'exigence d'efficacité. Les donateurs estiment, parfois à tort et parfois à raison, qu'il est très risqué de confier la conduite et le financement des actions à des structures sahéliennes sans un contrôle rigoureux de leur part. De nombreux exemples peuvent leur donner raison. Le niveau de confiance entre partenaires est faible. Les capacités institutionnelles de nombreuses structures sont défaillantes. Il faut prendre acte de ces réalités.

Il faut également comprendre que la mise en œuvre des actions d'aide soulève un double dilemme entre d'une part l'exigence de contrôle et la nécessité de l'*ownership* et d'autre part l'exigence d'efficacité (pour l'action considérée individuellement) et le souci de cohérence (qui est nécessaire à l'efficacité vue sous un angle plus global).

Dans ce sens, on ne peut pas gagner sur les deux tableaux et le choix de transiter par des circuits courts doit être fait en connaissance de cause par les deux parties. La faiblesse de l'*ownership* dans ce type de mécanismes n'est pas incidente. Il ne s'agit pas d'une lacune que l'on pourrait corriger en adaptant les pratiques à la marge. C'est l'objectif même de ces *circuits-courts* que de limiter au maximum, voire de supprimer, l'intervention des structures locales dans les processus, dans le but d'éviter le plus possible les risques. On ne peut donc recourir à ces mécanismes en poursuivant en même temps l'objectif de renforcer l'*ownership*.

De même la création de structures ad hoc, dans lesquelles on peut débaucher les éléments les plus dynamiques des autres structures, doit, compte tenu des résultats espérés, se faire en assumant que cette pratique entrave la cohérence globale et nuit à l'efficacité générale du dispositif institutionnel national.

On peut résumer cette analyse en terme de gestion du risque. Les circuits courts sont avant tout conçus pour limiter les risques en assurant la régularité des procédures ainsi qu'un minimum de résultats. Or, l'aide au Sahel intervient dans un univers hautement incertain. L'instrumentation qu'elle utilise, construite pour minimiser les risques, ne peut s'insérer dans son environnement sans conflit. Ce conflit se solde généralement par le désengagement des bénéficiaires. Un arbitrage plus performant est à rechercher entre le risque acceptable pour les donateurs et l'inclusion de l'aide dans les procédures ordinaires des institutions sahéliennes. Une plus grande prise de risque peut toutefois difficilement être menée par un seul projet ou un seul donateur, elle nécessite plus probablement une inflexion générale de la pratique de l'aide.

8.2. Une vision étroite des résultats de l'aide

Les effets de système de l'aide sont presque ignorés par le considérable corpus de connaissance établi par les évaluations. Ils ont en effet lieu, comme les effets diffus, dans un cadre différent de celui, précisément circonscrit, de

l'intervention de l'aide. Outre la conformité aux procédures et programmations, l'évaluation des résultats a souvent privilégié les résultats concrets, visibles et mesurables sur une appréciation, certes plus délicate et subjective, des progrès globaux réalisés par les populations ou les institutions sahéliennes. De plus, le système d'évaluation en lui même, composé essentiellement de très nombreuses évaluations ponctuelles destinées à répondre à des questions limitées, a contribué à renforcer une vision étroite des résultats de l'aide et à conforter les stratégies de risque minimal. Il a, de l'avis général, insuffisamment alimenté le processus d'apprentissage collectif.

Des évaluations pour apprendre ou pour justifier de nouvelles actions ?

Un corpus de connaissance difficilement exploitable

Il est devenu commun de reprocher au monde du développement une mauvaise utilisation de sa mémoire. On semble redécouvrir constamment des problèmes déjà analysés depuis longtemps. La faiblesse du processus d'apprentissage, et notamment le peu d'utilisation effective des évaluations, font partie du diagnostic généralement porté sur le système d'aide. On peut voir en effet plusieurs difficultés à l'exploitation des évaluations dans le processus d'accumulation collective des connaissances.

- La première difficulté tient dans le nombre des travaux réalisés. Plus d'un millier d'évaluations, concernant des actions exécutées dans des pays sahéliens, ont été réalisées depuis vingt ans. A elles seules, certaines agences en ont accomplies plus d'une centaine. La plupart de ces études sont des documents volumineux. On est en présence d'une masse d'informations parcellaires, peu appropriée à la mise en évidence de leçons synthétiques. Certaines agences tentent cependant de faire épisodiquement la synthèse de leurs propres évaluations.
- Une seconde difficulté réside dans l'absence de communication entre donateurs. Les évaluations sont rarement rendues publiques. Chaque donateur ne peut profiter que de ses propres analyses, et personne ne

bénéficie ainsi de l'ensemble de l'expérience acquise. Morin et Tremblay voient là un impératif à l'accroissement de l'efficacité de l'aide.

« *Une meilleure gestion et diffusion des connaissances accumulées au fil des expériences supposent l'amélioration des systèmes d'information actuels, à travers notamment une exploitation plus adéquate des mémoires corporatives et une volonté d'échange des résultats de l'aide entre les pays du Nord.* » (*Morin et Tremblay* 1996 : 13).

- Une troisième difficulté, liée à la précédente, provient de l'absence de débat élargi sur les évaluations, et plus généralement sur les résultats de l'aide. Les évaluations sont le plus souvent traitées comme des documents confidentiels, et ne sont généralement même pas communiquées aux bénéficiaires concernés, qui sont parfois censés disposer de leur propre système d'évaluation. Ces travaux ne suscitent aucun débat élargi, en particulier dans les pays bénéficiaires. On peut sans doute faire l'hypothèse qu'une évaluation n'est lue en totalité que par un très petit nombre de personnes. Lorsque le diagnostic d'évaluation débouche sur des réformes difficiles à entreprendre, ces dernières peinent à être relayées par un processus interne aux administrations donatrices. D'autant plus que les services d'évaluation occupent souvent une position non stratégique dans les agences de coopération[6]. L'absence de débat et de relais des résultats d'évaluation limite leur poids dans le processus d'apprentissage.
- Enfin, une quatrième difficulté, sans doute la plus importante, émane de la pertinence limitée, pour un apprentissage global, d'apprécier les résultats de l'aide dans une optique strictement circonscrite quant à l'objet, le temps et le champ d'observation. L'évaluation se limite généralement à l'examen de l'usage et des usagers de l'aide. Elle ne porte généralement pas de jugement sur l'instrument lui-même. Le problème de la durabilité des apports ne peut être instruit que partiellement lors d'une évaluation de fin de cycle de projet. Plus encore, les impacts diffus et indirects et les effets de système de l'aide sont, par nature, systématiquement ignorés. En fait, les évaluations ne traitent qu'un aspect partiel du problème essentiel qui est celui de l'impact de l'intervention.

[6] Et bien plus encore dans les dispositifs administratifs des pays sahéliens.

Il n'est donc pas étonnant a posteriori de constater que le processus d'apprentissage n'ait pas fonctionné de manière satisfaisante. Mais, il serait injuste de considérer que les services d'évaluation et les experts concernés n'ont pas correctement rempli leur tâche. De fait, l'évaluation a généralement plusieurs fonctions. L'accumulation générale de connaissance des agences d'aide n'est que l'une d'entre elles.

L'analyse de l'impact de l'aide n'est qu'une fonction secondaire des évaluations

Les évaluations sont susceptibles de remplir quatre fonctions :

- Une fonction d'aide à la décision. L'évaluation est généralement demandée et utilisée par le service responsable de la gestion de l'action concernée. Elle est une phase du cycle de l'action nécessaire pour préparer la suite : cessation, poursuite ou réorientation. Phase ultime d'un projet finissant, elle est aussi la phase préparatoire au réamorçage du cycle suivant. Elle constitue un élément de pilotage souvent indispensable à l'agence donatrice.
- Une fonction d'audit. L'évaluation est parfois l'occasion d'apprécier la régularité de l'utilisation des fonds publics consommés, du point de vue des procédures et parfois du point de vue de la pertinence des actions engagées.
- Une fonction d'apprentissage. L'évaluation est l'occasion de tirer les leçons générales de la pratique passée pour orienter l'ensemble des actions futures. Cette fonction nécessite que l'évaluation se centre sur l'analyse d'impact.
- Une fonction de dialogue. L'évaluation est, ou plutôt devrait être, l'occasion d'un dialogue permanent et approfondi dans les agences, entre agences et entre partenaires. Cela est rarement le cas.

Ces quatre fonctions ont été classées par ordre décroissant d'importance dans le processus réel d'évaluation de l'aide. Les deux premières fonctions sont largement prédominantes. L'évaluation est avant tout une phase, un « rituel » a-t-on parfois l'impression, du cycle de l'action d'aide. Elle répond parfois à la nécessité de contrôle des fonds publics du donateur. Elle est, en

revanche, rarement centrée sur l'analyse d'impact et contribue insuffisamment au processus d'apprentissage collectif de la « communauté » de l'aide. Enfin, elle n'est presque jamais l'occasion d'un dialogue.

Des fonctions contradictoires

De fait ces quatre fonctions sont en partie contradictoires et nécessiteraient des instruments différents pour être menées à bien. Elles s'opposent en particulier sur trois points : la nature des clients auxquels elles s'adressent, le niveau de responsabilité qu'elles sont censées examiner, le champ des résultats qu'elles appréhendent.

Les deux premiers types d'évaluation (aide à la décision et audit) s'adressent exclusivement à un petit nombre de responsables des agences concernées. Il n'est donc pas étonnant de constater qu'en pratique l'évaluation est un processus totalement interne au donateur concerné et même souvent marqué par la confidentialité. Cela vient naturellement au détriment des fonctions d'apprentissage et plus encore de dialogue, qui demanderaient un public plus large.

Ces mêmes fonctions d'aide à la décision et d'audit amènent à l'examen d'actions précisément définies et donc de responsabilités individuelles. C'est le travail d'individus précis qui est jugé par l'évaluation. On conçoit ainsi facilement que cette dernière ne puisse être qu'à diffusion restreinte et que l'on recherche au maximum des éléments objectifs de jugement, tels que des résultats quantitatifs ou au moins suffisamment précis et ponctuels pour être appréciés sans trop d'ambiguïté.

Guilmette met en avant l'importance du niveau de responsabilité. Il explique que les audits, s'attachant au respect des règles et des procédures, s'adressent à des responsabilités individuelles tandis que les évaluations portant sur l'impact mettent en jeu la responsabilité collective des acteurs engagés. On ne peut mener de front, selon lui, ces deux exercices sans tomber dans une ambiguïté paralysante.

> « *Toute ambiguïté entre ces deux formes d'évaluation des résultats* [audit et évaluation d'impact] *fait immédiatement naître une certaine crainte, et provoque*

> *une réaction de recul de la part des responsables. Les conclusions d'une évaluation seront faussées si leur publication (interne ou externe) peut conduire à blâmer des individus. Les évaluations seront alors rendues rigoureusement insipides. Ce mécanisme tend à compromettre le processus d'évaluation en privilégiant le cynisme sur la probité… Les années d'expérience accumulée et la large reconnaissance que l'activité d'évaluation participe peu au processus d'apprentissage suggèrent que ces deux activités doivent être menées de façon absolument étanches l'une à l'autre, contrairement à ce que laisserait penser la théorie et la logique.* » (Guilmette 1996 : 10, *traduction de l'auteur*).

Les évaluations sont ainsi amenées à analyser les résultats détaillés et précis d'actions dont le champ est précisément circonscrit (le projet par exemple). Or, l'impact de l'aide ne peut se résumer à cela ni dans le temps ni dans l'espace. Les impacts diffus sur les pratiques, les connaissances et les capacités d'initiative, les effets globaux de l'action de l'aide sur les institutions des pays partenaires devraient également être analysées au titre de l'évaluation de l'aide. Ce ne peut être le cas dans le cadre des évaluations actuelles.

Les évaluations ont essentiellement été conçues pour remplir les fonctions d'aide à la décision des agences de coopération et d'audit de la régularité des actions entreprises. Il en résulte un intérêt second porté à l'impact, et un processus confidentiel. Il n'est de fait guère surprenant de constater que la masse de travaux réalisés ne se traduise pas par une avancée proportionnée en terme d'apprentissage et d'acquisition de connaissances.

Minimisation du risque et bureaucratie

Si les évaluations n'ont que peu contribué à l'apprentissage collectif et au dialogue entre partenaires, on peut en revanche penser qu'elles ont influencé la gestion interne des agences. Elles ont sans doute conduit à orienter le système d'aide vers une prise de risque minimale.

La recherche d'objectivité pour juger le travail d'individus précis amène à privilégier les résultats mesurables ou visibles, la conformité aux documents de programmation et la conformité aux procédures. Il est donc naturel que

les responsables d'actions d'aide placent ces critères au premier rang de leurs préoccupations.

Plus encore, chacun se sachant susceptible d'être individuellement évalué, le système tend à développer une culture de « fuite de l'échec » (*failure avoidance* selon l'expression utilisée par Hivon (1996 : 10)), qui conduit à la prise de risque minimale. Chacun sera amené à s'assurer de l'obtention en premier lieu d'une parfaire régularité d'exécution et en second lieu d'un minimum de résultats visibles. La recherche d'un contrôle maximal sur les actions menées, et donc le recours à des circuits courts, ira de soi. Même si l'on sait que cela ne profite guère aux progrès à long terme des bénéficiaires. Peut-on sciemment abandonner le contrôle d'opérations risquées dont on est personnellement responsable !

Bien entendu, des évaluations à caractère plus global ou des analyses d'efficacité ou d'impact de l'aide viennent de temps en temps rappeler les faibles résultats obtenus en matière de développement institutionnel ou de durabilité des résultats. Mais, chacun préférera supporter occasionnellement une critique collective sur le résultat à long terme de son action, que d'encourir une évaluation négative de son travail individuel basée sur l'absence de résultats immédiats ou sur le manque de conformité aux objectifs initiaux.

On peut alors assister à un recours accru à la pratique bureaucratique pour assurer la protection vis-à-vis du risque. Ainsi les procédures sont de plus en plus complexifiées et mises en avant pour servir de garantie aux acteurs concernés. Le respect des règles (*compliance*), la recherche d'une réaction conforme à une situation donnée (*appropriateness*) risquent de devenir des modes de comportement s'imposant à celui de recherche de résultat[7]. La bureaucratisation peut ainsi ritualiser les réactions des gestionnaires jusqu'à leur faire perdre de vue la finalité de leurs actions.

[7] March et Olsen (1989 : 23) décrivent ainsi *« la distinction basique dans l'histoire de la théorie de la rationalité »* en opposant un comportement basé sur la conformité de l'action (*appropriateness*) à un comportement basé sur l'appréhension de ses conséquences *(consequentiality*). Dans le premier cas la question que l'on se pose avant d'agir est « dans quelle situation me trouvais-je, quelle est l'action appropriée ? », et dans le second cas « quelles vont être les conséquences de mon action, quelles sont les alternatives ? ». Le premier type de comportement est évidemment proche de ce que l'on nomme comportement bureaucratique.

La recherche d'impact n'est pas un principe de gestion

Gestion par les ressources et par les normes

Le faible niveau de priorité accordé à l'appréciation de l'impact des actions, noté à propos des évaluations, est un phénomène très répandu. Freudiger et al. mettaient en avant cette constatation à partir d'une analyse comparative des projets de développement local au Burkina Faso. On pourrait généraliser un tel constat.

> « *On ne peut qu'être surpris par le manque de connaissance que l'on a de l'impact des interventions de développement local. Les interventions spécialisées dans la gestion des ressources naturelles ne procèdent généralement pas à un diagnostic de l'état des ressources en début d'action. Il leur est de ce fait impossible d'apprécier par la suite leur impact. Pour l'ensemble des interventions, l'analyse de l'évolution des conditions de vie des populations, de leurs systèmes de production ou de leur situation alimentaire — variables qui devraient être prises en compte dans les objectifs finaux des interventions — n'est généralement pas faite. On n'établit pas non plus d'indicateurs économiques ou sociaux régionaux qui pourraient traduire les évolutions des économies locales.* » (*Freudiger et al* 1998 : 15).

L'absence de mesure, pour le moins de mesure systématique, des résultats finaux des actions soulève le problème du principe de gestion des stratégies d'intervention. Si ce n'est pas la réalisation d'impact, quel est alors le principe directeur de l'orientation stratégique de l'action des donateurs ? Ou autrement dit quels sont les critères permettant d'apprécier la réussite d'une action ?

Ce principe semble jusqu'à présent reposer sur deux bases[8] : d'une part l'appréciation (en termes de conformité et de pertinence) de l'utilisation des intrants et de la production des extrants (résultats opérationnels ou outputs, voir encadré ci-dessous), d'autre part le respect de certaines pratiques reconnues comme de « bonnes pratiques ».

[8] On peut cependant voir des différences importantes selon les agences. Certaines sont beaucoup plus préoccupées que d'autres par l'analyse d'impact.

Les différents niveaux de résultats

Des termes précis sont utilisés pour qualifier les différents niveaux de résultats, ce dernier mot étant utilisé comme terme général, des interventions extérieures. Hivon décrit les différents stades de la chaîne de résultats en français :

> « On définit trois niveaux de résultats, soit : les résultats opérationnels comme les conséquences des actions posées au niveau des intrants et des extrants ; les résultats de transfert qui découlent de l'appropriation par les publics-cible des produits et services mis à disposition par les différents projets et programmes ; les résultats développementaux qui réfèrent aux effets et impacts à moyen et long termes, directs et indirects, des actions entreprises et de leurs interactions avec les autres forces actives dans la société visée. » (Hivon 1996 : 6).

En anglais, les mêmes concepts se traduisent plus simplement (Leblanc 1996 : 3) par les termes de ouput correspondant à résultat opérationnel, outcome pour le résultat de transfert et impact (que l'on utilise également en français) pour résultat de développement.

Une action doit programmer un certain nombre d'extrants et d'intrants précis, mesurables, dépendant essentiellement de son intervention. Les donateurs accordent une importance première à la visibilité des résultats opérationnels[9], témoignage de leur engagement, et à la bonne consommation des intrants. Une ligne directrice de la gestion des actions est donc la visibilité et l'utilité des extrants, ainsi que la conformité et la pertinence de l'utilisation des intrants. On peut parler de gestion par les ressources.

Par ailleurs, un certain nombre de « bonnes pratiques » sont agréées, à un moment donné, par la communauté de la coopération. A titre d'exemple, la participation des populations à toutes les phases de l'intervention, le ciblage de l'intervention sur des groupes déterminés, la collaboration avec des organisations locales de la société civile sont considérées aujourd'hui comme des pratiques recommandables. Sans remettre en cause ces pratiques, largement basées sur le bon sens, il convient de remarquer que leur choix est essentiellement d'essence normative, reflétant un consensus au sein de la

[9] Y compris à la visibilité des intrants si l'on en juge au nombre de véhicules parcourant les routes sahéliennes en arborant les logos des différents projets ou donateurs.

communauté de l'aide, et non basé sur une réelle démonstration de leur plus grande efficacité en termes d'impact[10].

La conformité des méthodes employées aux pratiques normatives recommandées constitue un second critère de jugement des actions, et donc un élément de principe de gestion de la coopération. On peut parler de gestion par les normes.

La gestion par résultat : réforme d'envergure ou nouvelle mode ?

Progressivement, l'évidence s'impose que la production de résultats opérationnels précis et délimités, souvent non durables, est loin d'entraîner systématiquement la réalisation des objectifs ultimes. Un certain nombre de bailleurs de fonds cherchent à adopter une méthode de gestion basée sur les résultats (qui vise à aller plus loin que les simples résultats opérationnels). Une telle évolution va indubitablement dans le bon sens. Elle est toutefois complexe à définir et à mettre en œuvre si bien que l'on est en droit de se demander s'il s'agit d'une véritable réforme en cours ou d'un nouveau mot d'ordre dont les effets seront modestes[11]. En effet, cette réforme manque, dans une certaine mesure, l'essentiel — c'est-à-dire de considérer le système d'aide dans sa globalité — et au contraire confirme l'option de la gestion de l'aide par les résultats individuels.

[10] Chacun connaît des exemples de projets, d'animation rurale par exemple, qui ont indéniablement suivi de « bonnes pratiques » sans obtenir pour autant d'impact durable. Par ailleurs le jugement normatif intervient dans le choix de quelques « bonnes pratiques » à un moment donné parmi des dizaines de pratiques intrinsèquement recommandables. Faut-il préférer l'intervention directe avec les populations ou le travail avec les entités décentralisées ? Faut-il recommander l'approche par filière ou l'approche intégrée partant de la logique de l'exploitation ? Ces questions ne peuvent recevoir que des réponses normatives.

[11] On ose espérer que cette réforme ne tombera pas dans les travers des changements organisationnels manqués que caractérise Friedberg (1993 : 283). Friedberg souligne *« les échecs relativement rapides et souvent retentissants des démarches de changement qui, depuis une dizaine d'années, et sous des dénominations diverses, ont cherché à formaliser et à thématiser les « cultures » d'entreprise pour les mettre au service du changement et d'un fonctionnement plus souple. A vouloir trop miser sur cette dimension, les responsables d'organisation risquent de rencontrer un triple écueil. Soit ils succombent à ce que M. Crozier appelle la «tentation du discours» qui conduit à croire que, parce que l'on a affirmé haut et fort quelques principes fondateurs et quelques valeurs essentielles, ceux-ci et ceux-là sont ipso facto passés dans les comportements des membres de l'organisation. Soit — et les deux choses vont souvent ensemble — ils finissent par provoquer le rejet pur et simple de ce qui est perçu par les intéressés comme une tentative d'embrigadement ou d'endoctrinement idéologique. Soit encore, et de façon plus pernicieuse, ils finissent par créer une organisation « idéologisée » qui, paradoxalement, devient aveugle à ses propres dysfonctionnements, sur lesquels on rechigne alors à s'exprimer. »*


NOTRE PROGRAMME DE DESENSABLAGE DES DUNES N'AVANCE PAS
ADS
MAIS NOTRE SEULE PRESENCE EST UNE AVANCÉE CONSIDERABLE
DANS NOTRE LUTTE POUR EMPÊCHER LE DÉSERT DE SE DÉSERTIFIER

La première question qui se pose est de définir le niveau adéquat de résultat que l'on veut retenir comme base de la gestion du système. Il semble que le niveau retenu, par les agences concernées par cette réforme, soit celui de résultat de transfert (*outcome*), c'est-à-dire le niveau intermédiaire entre l'extrant ou résultat opérationnel et l'impact ou résultat développemental. Ce concept de résultat de transfert n'est cependant pas toujours facile à définir en pratique.

L'exemple concret d'un projet d'hydraulique villageoise peut aider à comprendre la chaîne de résultats. Un puits installé sera le résultat opérationnel du projet. L'utilisation et l'entretien régulier de ce puits sera le résultat de transfert (outcome) du projet (stade de l'appropriation). Enfin, l'amélioration du niveau sanitaire de la population et de sa productivité sera l'impact réalisé. Mais la caractérisation des différents résultats n'est pas aussi facile dans tous les cas. Le résultat de transfert d'un programme de formation est par exemple difficile à définir précisément (ce serait l'utilisation de la formation dans la vie ou l'activité des individus formés) et plus encore à apprécier même qualitativement.

La seconde question a justement trait à la mesure du résultat. Il est déjà difficile dans certains cas, comme celui du développement institutionnel, de donner des indicateurs précis et objectifs des résultats opérationnels. Cela devient presque une gageure pour les résultats de transfert. On ne peut donc concevoir l'appréciation de ces résultats que sur une base qualitative, et nécessairement subjective. Or, d'une part l'appréciation subjective des résultats s'accommode très mal d'un système basé sur l'imputabilité individuelle. On ne peut porter un jugement sur l'activité d'un individu précis que sur des bases objectives. D'autre part, le système de gestion par les résultats semble avoir au départ l'ambition de « rationaliser » la gestion plutôt que celle d'introduire davantage de subjectivité et de jugement qualitatif.

On bute toujours sur le problème évoqué au chapitre 4. Il est difficile d'admettre que l'aide au développement est une activité très peu spécifique. On a toujours tendance à vouloir plaquer des méthodes de gestion adaptées pour des activités spécifiques, méthodes tellement plus rigoureuses et satisfaisantes pour l'esprit, à des activités qui ne le sont pas. Le système

d'aide, du fait de sa faible spécificité, tient plus de l'« anarchie organisée » (concept établi par Cohen, March et Olsen 1972, 1974, 1976 ; *voir encadré*) que du profil type de la compagnie privée prestataire de services. La définition et la mesure précises et objectives des résultats de l'aide ne sont pas toujours possibles. L'imputation des résultats constatés aux différents acteurs et actions est encore plus délicate. S'il est aisé *ex ante* de définir les résultats attendus à partir des actions entreprises, il est autrement plus délicat *ex post* d'isoler les causes des résultats constatés. Les principes directeurs de la gestion et de l'appréciation des résultats doivent tenir compte de cette réalité.

L'anarchie organisée

Friedberg décrit les caractéristiques d'une forme d'organisation appelée «anarchie organisée», dans lesquelles on reconnaîtra sans peine quelques traits distinctifs du système d'aide, même si l'inspiration qui a conduit à ce concept est totalement autre (il s'agit en fait des organisations universitaires).

« La notion d'anarchie organisée désigne des organisations, ou, dans la terminologie Marchienne des contextes de décision qui sont caractérisés notamment par trois traits. D'une part, une forte ambiguïté des préférences : les acteurs de ces contextes ne savent pas très bien ce qu'ils veulent ou plutôt ils veulent beaucoup de choses pas toujours faciles à concilier ; ce qui veut dire que, finalement l'action aura tendance à précéder la formation des préférences, voire à les créer, plutôt que l'inverse. D'autre part une technologie peu maîtrisée : si on connaît (et encore, pas vraiment bien) les inputs et les produits du système, on ne sait à peu près rien sur le processus de transformation qui permet de passer des uns aux autres. Il en découle une difficulté fondamentale pour évaluer les résultats, qui perdent donc une grande partie de leur pouvoir régulateur des rapports entre acteurs. Enfin, troisième trait, une participation fluide dans les processus de décision ou, si l'on préfère, une faible structuration de ceux-ci. Il est facile de rentrer ou de sortir des processus de décision, d'y introduire de nouvelles préoccupations ou d'en retirer d'autres.

Dans de tels ensembles, les possibilités traditionnelles d'évaluer les conséquences d'une décision et de les rapporter à des objectifs, voire simplement d'assigner des effets à une cause, n'existent plus, ou plus guère. C'est pourquoi il convient de concevoir ces organisations comme des ensembles relativement aléatoires où une série de « solutions » cherche des «problèmes» pour lesquels elles pourraient être une réponse, où des « problèmes » comme des « solutions » cherchent des situations de choix qui leur permettraient d'être discutés, et où les décideurs cherchent du travail. » (Friedberg 1993 : 71).

Ces difficultés à définir et mesurer les résultats, et à définir les stratégies d'intervention autour de ces derniers, ne doivent pas occulter que le passage à l'appréhension des résultats de transfert, et donc la reconnaissance que l'appropriation est une partie capitale du résultat, représente bien une sensible amélioration par rapport à l'ancien système de gestion par les ressources.

Mais si la gestion basée sur les résultats représente une amélioration, elle peinera sans doute à constituer un changement décisif. En effet, le système reste guidé par la vision réductrice de multiples résultats ponctuels plutôt que d'aborder une perspective globale de l'impact.

De ce fait, le passage à la gestion par les résultats laisse à l'identique la désincitation au risque, précédemment analysée, qui résulte d'un système d'évaluation basé sur l'appréciation des performances individuelles et non collectives. Chacun sera responsable de ses résultats de transfert ponctuels au même titre que des résultats opérationnels antérieurs. Le risque n'en sera pas diminué pour autant, comme le souligne avec vigueur Guilmette.

> « *Les gurus du management qui clament que l'application de recettes telles que la gestion par les résultats* (« *result based management* ») *résoudra toutes les incertitudes et éliminera le risque dans le processus de décision trompent leur public et, selon moi, agissent sans éthique* (*unethically*). » (Guilmette 1996 : 10, *traduction de l'auteur*).

Au contraire, responsabiliser les gestionnaires de l'aide à un niveau de résultat — le résultat de transfert — qu'ils ne maîtrisent pas peut renforcer encore leur aversion au risque. Cela met en tous les cas les responsables d'action dans une situation délicate, comme l'analyse Hivon.

> « *Jusqu'à maintenant les administrations publiques, et l'administration de l'*APD *n'a fait pas exception, se reconnaissaient imputables uniquement du niveau d'effort déployé et de la probité et de la prudence dans la gestion des fonds. C'est pourquoi, les évaluations et les audits se limitaient dans la plupart des cas à la mesure de la conformité entre la planification et l'exécution et le contrôle financier et comptable. La gestion par résultat vient modifier substantiellement le niveau d'exigence. Les questions clés deviennent maintenant « est-ce que le projet ou le programme fait une différence ? Quelle est la valeur ajoutée pour les bénéficiaires ? »*

> *La réaction ne s'est pas fait attendre. La problématique s'est tout de suite transportée sur le tableau de l'imputabilité. Pouvons-nous être tenus pour responsables de ce transfert qui implique toute une série de facteurs sur lequel nous n'avons pas de contrôle ?* » (Hivon 1996 : 7).

La réaction devant cette situation difficile pourrait bien être de nouveau la recherche de la protection par la bureaucratie.

Si l'on se place d'un point de vue global, on s'aperçoit que pour un pays sahélien, le système d'aide — une trentaine de bailleurs de fonds actifs[12], entre 100 et 200 projets, plus d'une centaine d'ONG — vise simultanément des milliers de micro-résultats et de résultats intermédiaires. Si chaque bailleur, chaque projet, chaque intermédiaire cherche à individualiser et rendre visible ses résultats, on en arrivera vite à une situation inextricable où l'épuisante gestion de milliers de résultats particuliers tendra à saturer les institutions sahéliennes et donatrices. Cette gestion par résultats n'aboutit à aucune vision d'ensemble, ne permet de traiter ni les impacts diffus, ni les effets de système, ni tout ce qui se passe en dehors du champ de l'aide. Ces résultats peuvent difficilement fonder un principe de gestion efficace de l'ensemble du système et nourrir son système d'apprentissage.

8.3. Moins de visibilité pour plus d'impact

Certaines recommandations, déjà exprimées à plusieurs reprises, viennent tout de suite à l'esprit pour atténuer certains des effets pervers exposés dans les paragraphes précédents : faire davantage usage de fonds communs et de fonds sectoriels, privilégier le contrôle *ex post* (en le confiant progressivement à des auditeurs sahéliens spécialisés) sur le contrôle *ex ante*, se restreindre dans la création de structures ad hoc, retrouver l'exigence de contrepartie pour limiter et réapproprier les circuits courts, etc.

[12] Ce chiffre de trente bailleurs de fonds, retenu dans le titre de ce chapitre, est obtenu en se limitant aux acteurs réguliers et en ne distinguant pas les différents «guichets» ou fonds que possède un même donateur. Une étude sur la coordination de l'aide au Mali (République du Mali 1996) distinguait 46 fonds multilatéraux et 24 partenaires bilatéraux intervenant dans le pays.

Mais ces recommandations ne pourront s'imposer à la communauté des donateurs qu'au fur et à mesure que l'on progressera vers le stade de la « gestion par l'impact ». Cela consisterait à partir de l'ensemble des résultats, directs ou indirects, mesurés dans un large champ (sectoriel ou thématique) pour orienter l'action collective.

Il ne faut pas méconnaître les difficultés d'un tel mode de gestion. Si les donateurs accordent une faible attention à la mesure d'impact, c'est aussi parce qu'elle est difficile, coûteuse, et souvent peu conclusive. Il est facile dans une planification de dresser l'enchaînement des conséquences : de l'action au résultat opérationnel, puis au résultat de transfert et enfin à l'impact. Il est beaucoup plus difficile dans une évaluation de remonter la chaîne des causes et d'identifier les actions responsables des impacts constatés.

De plus, le temps nécessaire à la mesure d'impact rend difficile son utilisation pour l'orientation des actions futures. Lorsque le bilan de l'impact d'une génération d'actions est possible, on est déjà passé à la génération suivante, et les enseignements ne sont pas directement utilisables.

Pourtant, une dose de gestion par l'impact pourrait apporter une vision globale et de long terme absolument nécessaire à une gestion efficiente de l'aide. Les orientations individuelles à chaque agence, de court terme, devront toujours s'inspirer des résultats de transferts ou opérationnels, et des normes en matière de bonnes pratiques. Mais les grandes orientations collectives devraient ressortir d'une autre logique, et se baser bien davantage sur l'évaluation de l'impact global du système d'aide sur un espace receveur.

Cette évolution vers la gestion par l'impact nécessiterait que l'on passe d'une optique de responsabilité individuelle à une optique de responsabilité collective. Et qu'en particulier les donateurs, conscients que les résultats d'un seul d'entre eux n'ont pas grand sens pour le pays receveur, travaillent en commun dans le domaine de l'évaluation. L'inévitable subjectivité de cet exercice d'évaluation devrait être alors assumée et canalisée.

De manière plus large introduire le principe de gestion par l'impact, réduire le nombre de circuits courts, combattre les effets de système, améliorer le

processus d'apprentissage et de réforme passent par le même préalable de changer de perspective : adopter le point de vue des acteurs des pays receveurs et non plus celui de l'instrument d'aide (projet, bailleur, etc.).

Se placer du point de vue des acteurs des pays receveurs

La visibilité de l'aide est au cœur de ce changement de perspective. Les marques de visibilité qu'affectionnent souvent les actions d'aide sont les signes révélateurs du sentiment de l'intervenant extérieur que les résultats de son action lui appartiennent. En fait, la visibilité de l'aide est l'exact contraire de son appropriation, comme le remarquent Gueneau et Lecomte parlant d'un projet particulier.

> « P*as 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* ! » (*Gueneau et Lecomte* 97).

On pourrait, de manière un peu caricaturale, penser qu'une aide efficace doit être invisible, non au sens d'inopérante mais au sens d'enfouie sous quelque chose d'autre qui la masque. Car l'appropriation transforme, déplace ou en tous cas modifie l'apport initial. Pour prendre un exemple, les projets gestion de terroir ont permis, dans certains cas, une large diffusion des techniques anti-érosives. Le succès de ces actions se situe bien plus dans cette diffusion, c'est-à-dire là où l'action de l'aide n'est pas directement perceptible, que dans les périmètres d'action des projets où l'action de l'aide est clairement visible.

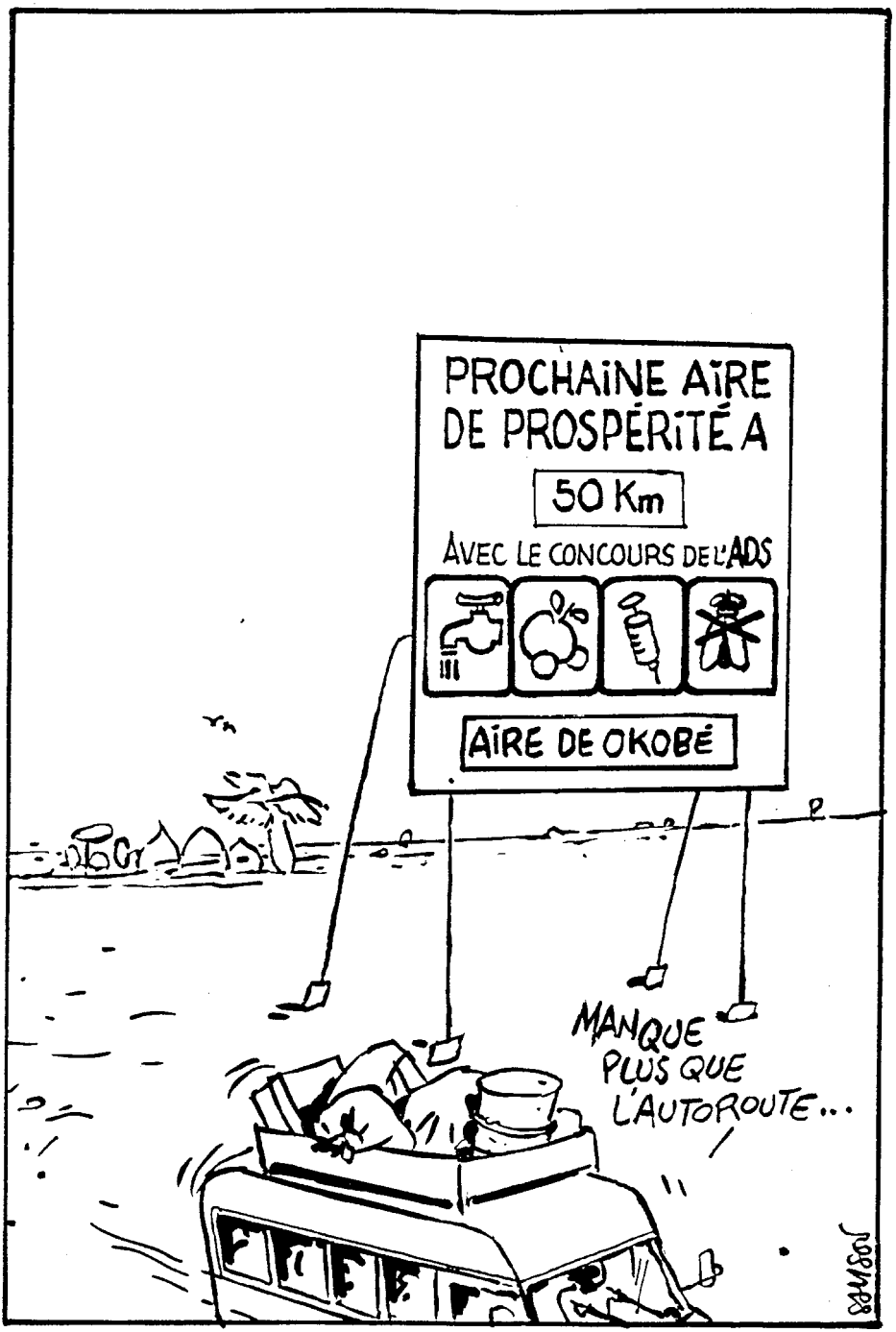
Changer de perspectives et abandonner la propriété de ses actions[13], et leur visibilité, est un pari difficile qui demande une démarche collective et sans doute une impulsion extérieure. Guilmette, dans une optique voisine, évoque le dilemme du prisonnier pour illustrer l'impasse dans laquelle conduit une gestion de l'aide instrument par instrument. Ce paradoxe fait reposer la

[13] On entend souvent dans le milieu de développement une expression comme « mon projet ».

peine qu'encourent deux prisonniers sur leur attitude conjointe mais indépendante de décider ou non d'avouer leur méfait. Chacun supputant la décision de l'autre est conduit à la solution optimale d'avouer. Et pourtant, cette décision conduit à la conséquence collectivement irrationnelle de les envoyer tous deux en prison. Une évaluation individuelle des décisions prises ne pourrait qu'approuver le choix qu'ils ont fait.

On peut faire un parallèle avec la situation du système d'aide. Chaque instrument d'aide (projet, programme, bailleur, etc.) a le choix entre soit agir selon sa propre vision, soit se placer dans une optique globale. Dans le premier cas il sera amené à privilégier l'efficacité et la visibilité interne, à se baser sur des circuits courts et à s'assurer de résultats ponctuels sans se préoccuper de ce qui se passe en dehors de son champ. Dans le second cas, il tentera d'agir dans les institutions existantes, en prenant des garanties, et privilégiera l'impact global sur la visibilité. La stratégie optimale et rationnelle de chaque instrument est de choisir la première voie. Car, si un instrument se retrouve seul à privilégier une optique globale, il sera moins efficace, moins visible que tous les autres, et ne contribuera pas à améliorer l'impact global du système. Mais, la somme de ces stratégies optimales individuelles donne un résultat néfaste pour tous, et en premier lieu pour le pays receveur.

La question est de savoir comment parvenir à ce progressif changement de perspectives. On peut explorer trois pistes dans ce sens. La première repose sur l'inscription des stratégies d'aide dans une planification globale issue du pays receveur. Il s'agit en quelque sorte d'un « scénario idéal » qui a été constamment évoqué et poursuivi, mais rarement opérationnel. La seconde piste consiste dans la dynamisation de l'expression sur l'aide dans les pays receveurs, afin qu'un nouveau point de vue se confronte avec les points de vue des instruments (du projet par exemple) et des bailleurs d'aide. Enfin, une troisième piste concerne le processus d'évaluation des résultats des actions de coopération. Des démarches collectives d'évaluation peuvent être le point de départ d'une démarche de gestion par l'impact. On peut examiner tour à tour ces trois pistes vers le retournement de la perspective de l'aide.


PROCHAINE AIRE
DE PROSPÉRITÉ A
50 Km
AVEC LE CONCOURS DE L'ADS
AIRE DE OKOBÉ
MANQUE PLUS QUE L'AUTOROUTE...

S'inscrire dans un cadre d'action commun (les programmes d'investissement sectoriels, les fonds communs)

La planification a été, pendant les années 1960 et 1970, la grande affaire de la coopération. Chaque pays sahélien était régi par des plans à moyen terme dans lesquels était censé s'inscrire l'essentiel des interventions extérieures. L'élaboration de ces plans recueillait bien entendu la plus grande attention, et était largement le fait de l'assistance internationale. Plus tard, dans les années 1980, ces systèmes de planification ont été démantelés ou se sont écroulés d'eux-mêmes. L'objet n'est pas ici d'analyser les acquis et les faiblesses de cette conception de la conduite du développement. On peut seulement retenir que ces plans se sont révélés mal adaptés au changement d'environnement et à la nécessité de profondes réformes qui ont marqué les années 1980 et l'apparition de l'ajustement structurel. De plus, on a reproché, selon les cas, à ces démarches planifiées de ne pas assurer une réelle cohérence de l'ensemble de l'action publique (la coordination entre Ministères du plan et Ministères sectoriels posait souvent problème), de ne pas être l'occasion d'un dialogue social étendu et de privilégier une approche prescriptive de haut en bas, et enfin d'être des démarches essentiellement formelles qui n'influaient guère sur les projets que les donateurs choisissaient in fine de financer. Enfin, l'approche par projet des bailleurs de fonds a souvent conduit à dépecer en pratique les stratégies globales proposées par les plans[14].

D'autres démarches collectives ont par la suite été expérimentées : Groupes Consultatifs, Tables Rondes, conférences de bailleurs de fonds, etc. Ces démarches ont parfois prouvé leur utilité en terme de coordination des aides, mais on ne peut dire qu'elles aient permis un réel changement de

[14] Ainsi Lecomte remarquait en 1986 : « intervient ici le jeu réaliste, pour ne pas dire cynique, de beaucoup d'agences d'aide ; d'un côté elles contribuent (par leurs experts et par leur exigence de disposer d'un document appelé plan) à ce que chaque Etat élabore un plan ; de l'autre, elles rendent celui-ci inopérant en ne finançant, chacune pour soi, que des projets déterminés. Or elles savent bien que la somme de « leurs projets » ne coïncide pas avec le noyau dur des investissements prioritaires. Chacune vient picorer sa part du plan sans s'occuper de l'effet produit sur l'ensemble. » (Lecomte 1986 : 60).

perspectives vers la position des pays receveurs. Elles se sont davantage appuyées sur des «*shopping lists*» non contraignantes que sur une réelle hiérarchisation des priorités et des objectifs.

Le terrain de la planification s'est aujourd'hui déplacé au niveau sectoriel. Plusieurs donateurs essaient d'expérimenter les « Plans d'Investissement Sectoriels (SIP) » (*voir encadré page* 228). Il ne faut pas s'attendre à ce que ce nouvel instrument, trop récent pour être évalué, agisse sur les causes de l'absence ou de la faiblesse du leadership et de la capacité de planification des administrations sahéliennes. Les SIPs reposent en principe sur l'adoption d'un fonds commun à l'ensemble des acteurs impliqués. Dans les faits, ils ne sont pas pourtant à l'abri, comme les planifications qui l'ont précédé, d'un découpage final en projets. Les donateurs sont toujours plus enclins à partager une vision commune qu'à réellement mettre en commun les moyens d'action et de gestion. Enfin, on peut trouver que les préconditions favorables à la mise en œuvre d'un SIP (*voir encadré page* 228) impliquent, si elles sont prises à la lettre, un usage extrêmement restrictif de l'instrument[15].

Toutefois, dans les cas où leur mise en place peut être envisagée, les SIPs vont indéniablement dans le sens d'une inscription de l'ensemble de l'aide dans un cadre commun exprimé par le pays receveur. Ils permettent de relancer la pratique extrêmement prometteuse[16] des fonds communs, qui facilitent tout à la fois la gestion nationale, la coordination et l'élaboration d'une vision globale des problèmes et des résultats. De plus, se restreignant à un secteur ministériel, ils peuvent être de nature à faciliter la maîtrise des institutions bénéficiaires. Ils pourraient donc être ponctuellement les lieux d'un changement de perspective vers une vision globale et sahélienne de la coopération.

[15] Une nouvelle fois, on demande aux pays de se plier à l'instrument, plutôt qu'à l'instrument de s'adapter aux circonstances réelles des pays bénéficiaires.

[16] L'un des exemples les plus couramment cités dans le Sahel de *success story*, est le Programme de Restructuration des Marchés Céréaliers (PRMC), basé sur un fonds commun multi-donateur. Pourtant, cet exemple n'a pratiquement jamais pu être reproduit. En effet, le fonds PRMC était un fonds de contrepartie, résultant des ventes de l'aide alimentaire, et les donateurs acceptaient plus facilement de se dessaisir partiellement de son contrôle. Bien que tout le monde sache que le fonds commun répond en grande partie aux problèmes de la coordination de l'aide, les donateurs se montrent toujours réticents à tenter d'en développer la pratique.

Principes et faisabilité des SIPs

Un SIP est :
- à champ sectoriel ;
- basé sur une bonne stratégie sectorielle, incluse dans un cadre macro-économique général ;
- conduit par le gouvernement, avec l'implication de tous les acteurs ;
- un cadre de participation pour tous les donateurs impliqués dans le secteur ;
- un programme prévoyant une mise en œuvre commune régie par des accords collectifs ;
- géré à partir des ressources locales, l'assistance technique intervenant ponctuellement à la demande du gouvernement.

Les autres principes des SIPs sont :
- les SIPs correspondent généralement au champ et au budget d'un seul ministère ;
- les sujets thématiques (genre, pauvreté, environnement) ne peuvent relever d'une approche SIP ;
- le secteur privé et les ONG doivent être consultés lors de la préparation et peuvent être impliqués dans la mise en œuvre, cependant les activités privées ne sont pas financées dans le cadre d'un SIP ;
- un SIP ne peut être mis en place lorsque l'environnement macro-économique n'est pas approprié, les SIPs sont facilités par l'existence d'un processus d'ajustement en cours ;
- les SIPs doivent être flexibles ;
- les donateurs doivent adapter certaines de leurs procédures ;
- les SIPs reposent sur le principe d'une marge consultation avec la société civile ;
- ils doivent être basés sur des indicateurs de performances traduisant les résultats espérés.

Il y a beaucoup de scepticisme chez les donateurs à propos des SIPs. Ils pensent que peu de pays africains peuvent réunir les conditions pour la mise place d'un SIP complet. Ces conditions incluent l'existence d'un cadre de politiques macro-économiques et sectorielles adéquates, l'existence d'un programme d'investissement sectoriel, une capacité suffisante de mise en œuvre du gouvernement, une capacité qui permet la réduction de l'assistance technique, un consensus suffisant chez les donateurs et leur volonté d'adopter des processus communs de mise en œuvre, la volonté du gouvernement de mener une large consultation et de prendre effectivement le leadership. (D'après Cleaver : 1996).

Promouvoir le débat sur l'aide dans le Sahel

Un profond mouvement vers une plus grande volonté d'organisation, d'expression et de participation parcourt les sociétés sahéliennes. On pourrait penser que 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.

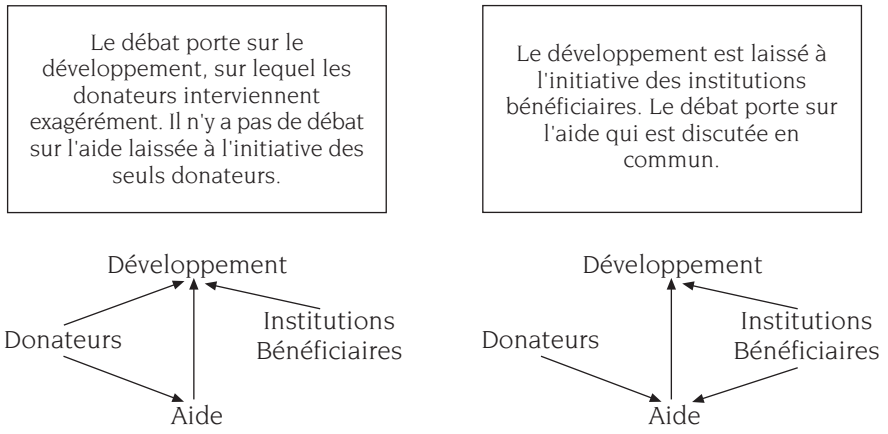
On ne peut cependant qu'être frappé par le peu d'expression sur l'aide en provenance d'institutions publiques ou non, d'intellectuels ou de médias sahéliens. Si l'aide est omniprésente et ostensiblement visible au Sahel, elle est peu discutée et débattue. Le contraste entre la quantité d'information sur le développement analysée par les représentants et experts des donateurs et l'insigne faiblesse des réflexions sur l'aide (ses modalités, ses objectifs, etc.) provenant des représentants des bénéficiaires sahéliens de l'aide (gouvernement, experts, associations) est saisissant. Le développement est un sujet partagé et débattu mais l'aide est un sujet réservé.

Une bonne part de la réflexion sur le développement sahélien est impulsée ou, pour le moins, financée, par les bailleurs de fonds. Les études qui en découlent se refusent généralement à envisager les problèmes particuliers posés par la présence de l'aide elle-même. Elles préfèrent s'en tenir à une sorte de neutralité technique, difficilement compatible avec leurs prétentions à intervenir concrètement sur les processus et les institutions. L'aide est toujours vue comme une solution extérieure et jamais comme un élément du décor. Cela permet d'éviter le dialogue sur l'aide, pour se cantonner à celui sur le développement, moins dérangeant pour les donateurs. Samoff remarque cette absence de prise en compte de l'aide dans les études sectorielles sur l'éducation en Afrique, intitulant un des chapitres de sa synthèse : « *la relation d'assistance ne fait pas l'objet d'études* ».

> « B*ien que toutes ces études soient entreprises sur la base d'une aide étrangère* (*et en général pour cette raison même*) *aucune ne s'interesse à l'ampleur réelle de l'assistance en matière éducative ni globalement ni dans le cadre d'un projet donné.* » (*Samoff* 1997 : B-76).

Cette absence d'analyse et de débat procède de raisons fort compréhensibles de part et d'autre[17], mais pas pour autant valables. Tant que le point de vue de l'instrument domine la logique du cycle de l'action, les bénéficiaires se sentent peu enclins et même peu fondés à s'exprimer. Mais, les actions de l'aide ne pourront être adaptées, appropriées et rendues efficaces que si elles sont acceptées, discutées et négociées par les deux parties. Surtout, une perspective globale, et des instruments communs, ne pourront être adoptés par les bailleurs que si elle est impulsée par les institutions du pays receveur. Il faut mettre l'aide au centre du dialogue entre partenaires et laisser davantage les institutions des pays bénéficiaires intervenir sur leurs propres questions de développement. Le graphique ci-dessous résume, de manière volontairement caricaturale, ce que pourrait être un tel changement de paradigme.

Graphique 9.3 Changement de paradigme dans le dialogue de l'aide



[17] « On ne critique pas la main qui donne » dit un proverbe sahélien.

Fédérer donateurs et bénéficiaires autour d'analyses globales d'impact

La gestion par l'impact demande de toutes autres analyses que les évaluations actuelles : plus globales et moins nombreuses, moins objectives mais plus profondes, qui s'adressent en premier lieu à une responsabilité collective, y compris des bénéficiaires**.** Ces évaluations, par leur vision globale, permettraient d'appréhender les aspects institutionnels, les impacts diffus et à long terme de l'aide. Elles contribueraient à transformer la gestion du risque, en ne considérant pas isolément chaque action ponctuelle. En rétablissant le droit à l'erreur, elles donneraient la possibilité du succès. Surtout, ces évaluations pourraient être destinées à alimenter un débat sur l'aide entre bénéficiaires et donateurs, et servir ainsi d'élément moteur pour le point précédent.

Des initiatives existent déjà dans ce sens. Ainsi le Mali a entrepris avec le CAD une revue nationale de l'aide, dont l'objectif est précisément de réunir tous les donateurs autour d'un point de vue global dominé par une perception nationale (*voir encadré*).

Examen de l'aide par l'OCDE axé 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;
- de mettre en évidence les pratiques optimales et les dysfonctionnements;
- d'associer au dialogue les divers intérêts nationaux;
- 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).

Ce type d'évaluation doit admettre un important facteur de subjectivité, car l'impact de l'aide ne peut être mesuré de manière objective. Guilmette perçoit cette difficulté, et propose de faire de ce type d'évaluation, à cause de sa difficulté, un domaine d'excellence de l'aide.

> « *Ainsi*, [les évaluations] *devraient être pratiquées seulement par individus présentant de loin les meilleures qualités, dotés d'une riche expérience professionnelle, reconnus pour la qualité de leur jugement, leur intuition et leur perspicacité et, surtout, pour leur passion pour le sujet et pour ses praticiens. Le rôle pédagogique de l'évaluateur est tel qu'il devrait être réservé au tout meilleur d'entre nous. Les évaluations deviendraient alors moins nombreuses mais leur standard de qualité serait largement accru.* » (*Guilmette* 1996 : 11).

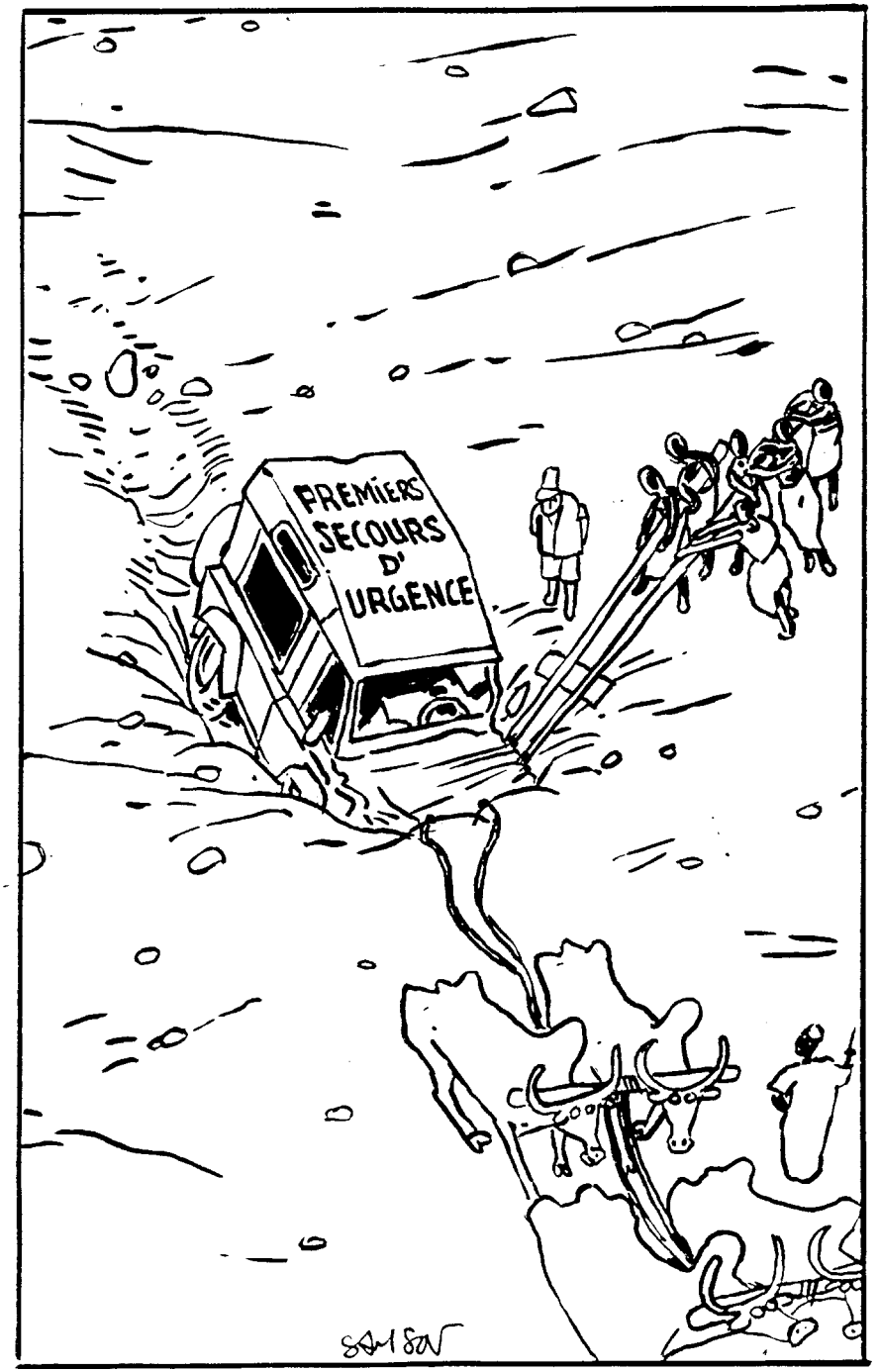
CHAPITRE 9

Secourir les Sahéliens plutôt que les accompagner

« U*niversel*, *objectif*, *évident*, *le besoin* [du paysan africain] *saute au yeux de l'expert étranger* » notent ironiquement Gueneau et Lecomte. La satisfaction de besoins élémentaires comme la prévention de catastrophes sont deux des fondements principaux des interventions extérieures. Mais, ces justifications ouvrent un champ d'action qui n'a guère de limites. Il en a résulté une extension permanente des sujets de préoccupation des agences de coopération qui peut conduire à penser, en exagérant à peine, que tout est devenu aujourd'hui prioritaire et urgent dans le Sahel.

La profession, la discipline et parfois la vocation des experts de l'aide ont alimenté l'urgence de la prise en compte de sujets de multiple nature. Beaucoup ont cru voir dans leur propre spécialité le goulot d'étranglement du développement du Sahel[1]. A cela s'est ajoutée 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 est souvent parvenu à considérer tout village, activité économique ou service administratif sahélien comme une institution en crise qui doit rapidement être réformée, au besoin à l'aide de systèmes d'incitation financière si la nécessité du changement n'est pas suffisamment ressentie. Où doit s'arrêter la fonction d'entrepreneur du changement — technique, social, économique, institutionnel — que l'aide s'est attribuée ?

[1] Selon le principe exposé par Griffin (1991) du *« what we have is what they need »* déjà évoqué au chapitre 6.


PREMIERS
SECOURS
D'
URGENCE

La soif de réformes ne peut hélas se suffire des « maigres » aspirations ou tentatives locales de changement. « E*n Afrique, on rencontre généralement une combinaison de besoins urgents et de conditions d'appropriation médiocres* » analyse justement Bossuyt (1995 : p4). Tout concourt à ce que l'intervention extérieure prenne progressivement la place de son partenaire. L'objectif — réformer, combler un manque, répondre à un besoin, prévenir une crise — l'emporte alors sur le processus d'accompagnement et d'apprentissage, ouvrant la porte à des démarches non durables basées sur la substitution.

9.1. La prise en charge du changement par l'aide

Un système volontariste[2] tourné vers l'action

On peut s'interroger pour savoir si décaisser est un but ou un moyen pour les agences d'aide. Mais, dans tous les cas la vocation du système est l'action volontariste. La seule justification de l'aide est de parvenir à « changer les choses ». Plus ambitieuse que l'aide humanitaire, l'aide au développement ne peut se contenter de fournir des biens ou des moyens. Elle doit contribuer à transformer le milieu dans lequel elle opère. Tout investissement doit être mis en regard de son produit (*value for money*), sous forme de réalisation matérielle et de changement social[3]. Comme l'investissement est souvent considérable, on est en droit de s'attendre à ce que les transformations du milieu le soient également.

Les personnes impliquées dans les actions de coopération, et en premier lieu les experts, ont tous ressenti, à certains moments, cette impression d'être enfermés dans cette logique volontariste de l'action et du changement. Tout problème analysé doit avoir une solution. Tout milieu observé,

[2] Il peut être utile de rappeler la définition du volontarisme tant elle semble bien s'appliquer au système d'aide. Le Petit Larousse donne deux définitions : 1. Attitude de quelqu'un qui pense modifier le cours de choses par la seule volonté ; 2. Doctrine ou thèse qui accorde la primauté à la volonté sur l'intelligence et à l'action sur la pensée intellectuelle.

[3] Par souci de concision, on parlera dans ce chapitre de changement social pour qualifier en fait les changements de toute nature : économique, social, technique, institutionnel, organisationnel, etc.

naturel ou humain, nécessite des transformations. Toute analyse doit s'accompagner d'une liste de recommandations. Enfin, ces recommandations doivent être, au moins partiellement, mises en œuvre.

Cela paraît tout naturel pour des services opérationnels, dont la fonction est l'action. Mais, souvent la nécessité de l'action et du changement n'est pas ressentie de la même façon par tous les partenaires. Le point de départ n'est pas le niveau de changement social possible, souhaité ou souhaitable (comment d'ailleurs définir ce souhaitable ?), compte tenu des conditions et des partenaires locaux, mais la quantité de changement compatible avec l'effort et les moyens que le donateur est prêt à mobiliser.

Cette logique volontariste a plusieurs types de conséquences, en particulier sur le choix des instruments et leur mode d'utilisation. Il ne faut pas s'étonner du succès de l'instrument projet dans le domaine de la coopération. Le projet est un « entrepreneur de changement social », autonome et contrôlable par le donateur. C'est l'instrument volontariste idéal pour produire du changement selon des plans établis *a priori*.

Les modes d'utilisation des instruments découlent également de la nécessité constante d'action. Cela a en partie déjà été analysé. Les interventions extérieures sont souvent conduites à surestimer le niveau de changement réalisable et désiré et de ce fait à se lancer dans des « aventures », terme qu'emploie Diallo[4] a propos de l'ajustement structurel. De plus, comme cela a été illustré au chapitre 6, la démarche de conception tend à être inversée. Lorsque l'on est tenu à l'action, il est beaucoup plus facile d'identifier des problèmes compatibles avec les solutions disponibles, que d'imaginer des solutions opérationnelles aux problèmes complexes soulevés par les réalités locales.

La nécessité opérationnelle implique que l'on isole des problèmes simples dans des réalités complexes. C'est le contraire de la démarche partant d'une

[4] « *A une optique purement libérale, ont progressivement été intégrées la lutte contre la pauvreté, la protection de l'environnement et des réformes institutionnelles afin de réhabiliter en partie l'Etat. A partir d'une démarche essentiellement comptable, les programmes d'ajustement se sont ainsi investis dans tous les aspects de la vie économique et politique des pays sahéliens. De ce point de vue, il s'agit effectivement d'une véritable aventure.* » (Diallo 1997).

vision globale qui était exposée dans le chapitre précédent. Cela explique pourquoi tant d'actions d'aide semblent s'ignorer les unes les autres, bien que travaillant dans des domaines proches. Dans le même souci de simplicité et d'opérationnalité, les interventions extérieures semblent souvent se placer hors du temps et des évolutions passées et en cours. La position d'« entrepreneur du changement » qu'occupe l'action d'aide l'amène souvent à considérer que son activité démarre en l'« année 0 », c'est-à-dire que le milieu d'intervention est caractérisé par des données statiques et non par une histoire. Samoff exprime ce sentiment à partir de son analyse de 240 études sectorielles sur l'éducation en Afrique.

> « *Chaque analyse sectorielle en éducation déplore l'absence des compétences nécessaires et préconise des formations complémentaires, souvent à l'étranger. Peu d'études se penchent sur les efforts précédemment accomplis en formation et développement des compétences pour tenter de mieux comprendre pourquoi de tels manques persistent là même où il y a eu des décennies de programmes de formation.* » (*Samoff* 1997 : B-92).

De la même façon, la volonté d'action, associée à sa justification par l'ampleur des besoins, conduit souvent à faire peu de cas des dynamiques locales, des initiatives des acteurs, des ressources propres.

La logique volontariste qui dépasse, et submerge parfois, le propre désir de changement des acteurs concernés ne peut trouver à s'exprimer que si elle parvient à justifier son interventionnisme. Il lui faut donc invoquer partout l'urgence à combler certains manques, le risque de catastrophe, le scandale des besoins non satisfaits ; justifications qui seront, dans la suite de cette analyse, regroupées sous le terme de « situations de crise ».

L'invocation permanente de la crise

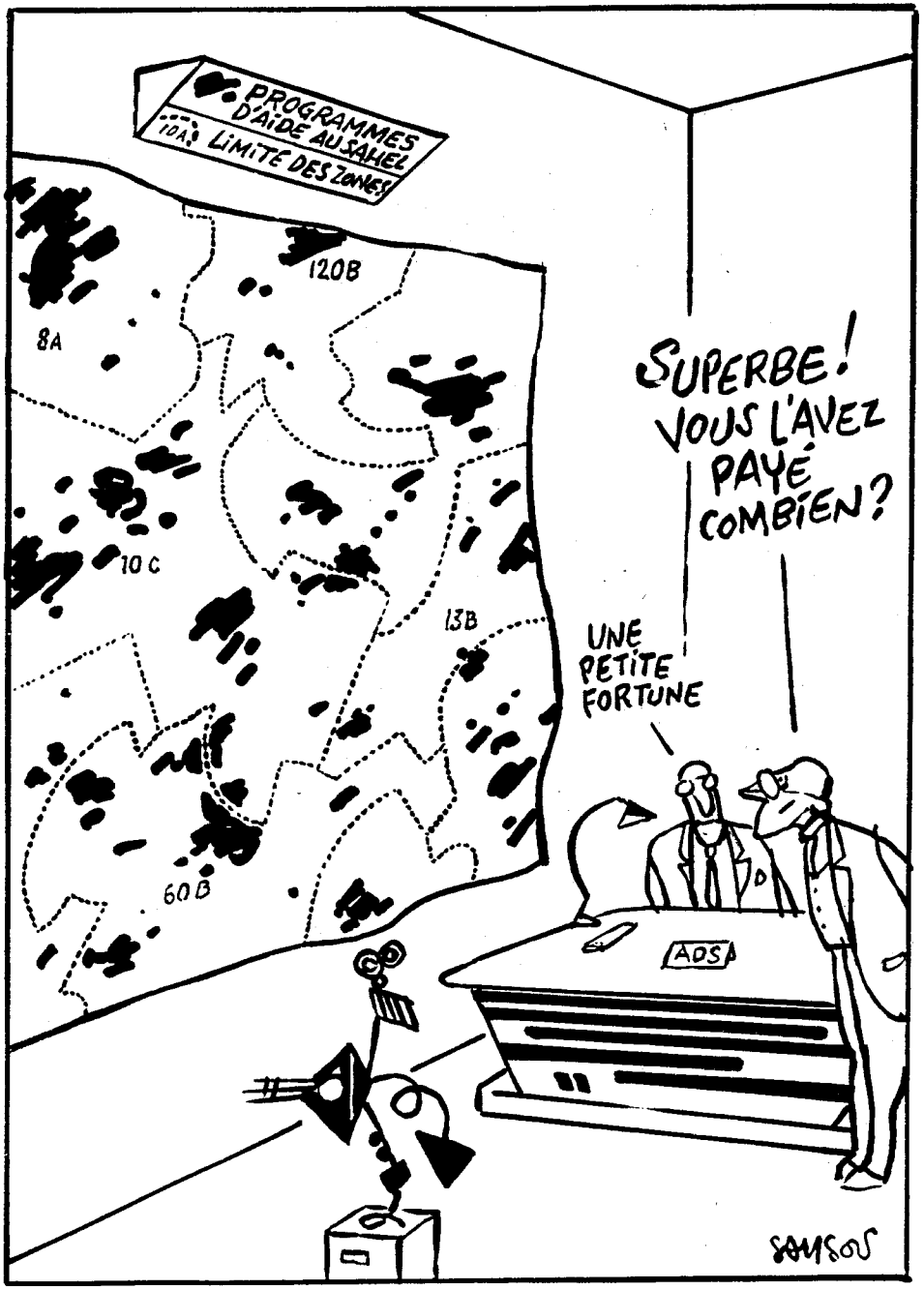
Tout semble toujours en crise dans le Sahel : la démocratie, les droits fondamentaux, l'extension de la pauvreté, les finances publiques, l'Etat et les institutions, les services publics, l'éducation, la santé, l'environnement, les systèmes fonciers, la sécurité alimentaire, le marché du travail, l'industrie, etc. Les pays sahéliens sont parmi les plus pauvres du monde, et dans une

certaine mesure, ces crises correspondent bien à une réalité. Mais, l'image qui se dégage de cette crise généralisée est que la situation du Sahel est sur tous les plans insoutenable. De là s'impose facilement l'idée du devoir de changer les choses. Se trouve ainsi justifiée, plus que l'appui aux dynamiques sahéliennes, la légitimité de prendre en charge de manière volontariste la lutte contre certaines menaces.

Il faut, à ce stade, faire la part des choses. Il n'est pas juste de condamner unilatéralement le volontarisme des agences de coopération. Toute institution existe pour agir. De même, il n'est pas question de nier l'ampleur des détresses de certaines populations sahéliennes, et la gravité de situations particulières.

Comme cela a été remarqué dans la première partie, la prévention et la gestion des crises ont peut-être été les domaines où les donateurs sont intervenus de la manière la plus utile et la plus significative. En plusieurs occasions, le système d'aide s'est 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. C'est également le cas de la lutte contre certains grands fléaux tels que les invasions de criquets, l'oncochercose ou le SIDA.

Dans tous ces cas, la communauté internationale est intervenue de manière massive et parfois autoritaire dans l'ambition de prendre en charge des situations urgentes et potentiellement dramatiques. Cela a demandé des opérations coûteuses et 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. Ces interventions ont largement outrepassé l'appui aux efforts endogènes, et se sont accompagnées d'un faible *ownership*. Elles ont parfois contribué à la perte de cohérence et d'autorité des institutions sahéliennes. Pourtant il serait bien hasardeux a posteriori de regretter ces interventions, dont on peut penser qu'elles ont parfois permis d'éviter le pire. La préservation de l'avenir a parfois un certain coût sur le présent.


PROGRAMMES D'AIDE AU SAHEL
LIMITE DES ZONES
8A
120B
10C
13B
60B
SUPERBE! VOUS L'AVEZ PAYÉ COMBIEN?
UNE PETITE FORTUNE
ADS
SAMSON

Le danger survient lorsque tout est prétexte à des interventions de crise, pour lesquelles l'objectif l'emporte sur le processus. Le diagnostic de crise généralisée, ou de manque généralisé, justifie en fait une intervention urgente et autoritaire dans tous les secteurs. Faut-il, par exemple, bousculer le rythme du processus d'intégration régionale, comme s'il s'agissait de la gestion d'une crise, au risque de lui faire perdre son caractère endogène ?

La mise en avant du thème de la pauvreté est dans ce sens dangereuse. Il est facile de légitimer toute sorte d'intervention du moment qu'elle s'adresse à des bénéficiaires démunis de tout. Ainsi, un document récent de stratégie de lutte contre la pauvreté au Mali note en introduction.

> « *Le Mali est donc un pays tellement pauvre que les populations ont tendance à apprécier toute intervention qui contribue à alléger leur souffrance.* » (PNUD 1998 : 10).

Outre le misérabilisme d'une telle assertion, elle semble bien valoir justification a priori de tout ce que l'on peut entreprendre.

Les projets, même de faible envergure, s'appuient de la même façon sur la logique de crise. La génération de projets de gestion de terroir, en même temps qu'elle met l'accent sur l'importance de la participation, repose sur le diagnostic de départ d'une gestion régressive des ressources naturelles. La nécessité d'impulser le changement social découle donc du risque de crise écologique des terroirs. Les projets peuvent ainsi se retrouver écartelés entre une démarche dite participative et la volonté d'impulser un changement dont la nécessité n'est pas forcément ressentie par les acteurs.

Ce type de projet est un bon exemple de la généralisation abusive du diagnostic de crise. Tous les terroirs ne sont pas menacés de crise au Sahel, et pourtant les projets gestion de terroirs s'étendent avec des diagnostics comparables dans toute la région. Freudiger (1997), étudiant les projets de développement local au Burkina Faso, note que le diagnostic de surpopulation est fait pour tous les terroirs même si les densités de population varient d'un facteur dix !

D'autres projets partent d'un manque à combler, d'un besoin à satisfaire ou d'une détresse à soulager. Le principe est le même. Une nouvelle fois, c'est

l'objectif qui prédomine, et qui justifie l'intervention, et non les dynamiques locales et la volonté de changement des acteurs eux-mêmes.

De proche en proche, l'extension continue de la logique de crise, justifiant l'intervention des donateurs, a fini par placer l'aide au centre de la problématique de développement sahélienne.

9.2. L'aide au centre du développement

Un agenda envahissant

Y a-t-il encore aujourd'hui au Sahel (et en Afrique) des questions qui ne concernent aucun bailleur de fonds ? S'il existe une tendance régulière du système d'aide, impulsée par l'extension du diagnostic de crise, c'est celle qui pousse perpétuellement vers des sujets de plus en plus nombreux, diversifiés, transversaux et souvent intimes aux sociétés bénéficiaires. Les thèmes actuels de l'aide — par exemple gouvernance, réforme de l'Etat ou lutte contre la pauvreté — traduisent parfaitement cette évolution. Il est devenu commun de dire que l'aide n'a plus de priorités par excès de priorités. Jusqu'à la fin des années 1980, la gestion des politiques économiques faisait encore figure de thème névralgique sur lequel les efforts communs devaient porter pour enclencher tout le reste. Ce n'est plus aussi clair aujourd'hui : outre les thèmes cités ci-dessus, le développement du secteur privé, la préservation de l'environnement, la fourniture de services sociaux, la construction des capacités, la décentralisation sont également au centre des préoccupations de la communauté des bailleurs. Dans le même temps les anciennes priorités restent toujours d'actualité : l'équipement en infrastructures de base, l'intensification agricole ou l'action en matière de santé publique constituent des préoccupations permanentes. Riddell note de manière ironique cet « engorgement » de l'agenda de l'aide.

> « H*istoriquement, l'aide est destinée à combler certains gaps* (*épargne, investissement, devises*) *ou à accélérer les principaux moteurs présumés du développement* (*le marché*). D*e plus, elle a également été dévolue à lever ou atténuer les contraintes*

> *et entraves au développement (déficiences dans les rapports hommes femmes, faiblesses institutionnelles, manques démocratiques). Cela est communément revenu, pour les donateurs, à ajouter de nouveaux objectifs aux anciens, mais rarement, sinon jamais, à supprimer d'anciens objectifs. Le résultat de ce processus cumulatif a été que ... la plupart des donateurs fournissent de l'aide dans le but de réaliser ou d'encourager les objectifs suivants : une croissance économique, un développement et une réduction de la pauvreté, soutenables du point de vue des ressources naturelles et cohérents avec des objectifs environnementaux contraignants, respectueux des questions de genre et en harmonie avec de larges objectifs d'évolution des relations hommes/femmes, et dont le but est d'atteindre de vastes objectifs de développement social tout cela d'une manière reposant sur la bonne gouvernance, le renforcement de la société civile, la promotion des droits fondamentaux et de la démocratie, et avec des méthodes participatives.* » (Riddell 1996*b* : 23, *traduction de l'auteur*).

Le développement n'est pas (n'est plus ?) vu comme un processus où les intervenants extérieurs auraient un rôle particulier à jouer, complémentaire de celui des acteurs des pays en développement. Au contraire, les objectifs des bailleurs de fonds sont souvent plus larges que les objectifs des gouvernements aidés eux-mêmes. De ce fait les objectifs de l'aide occupent le centre, et même parfois la totalité de l'espace du développement.

L'aide comme clé de voûte du changement

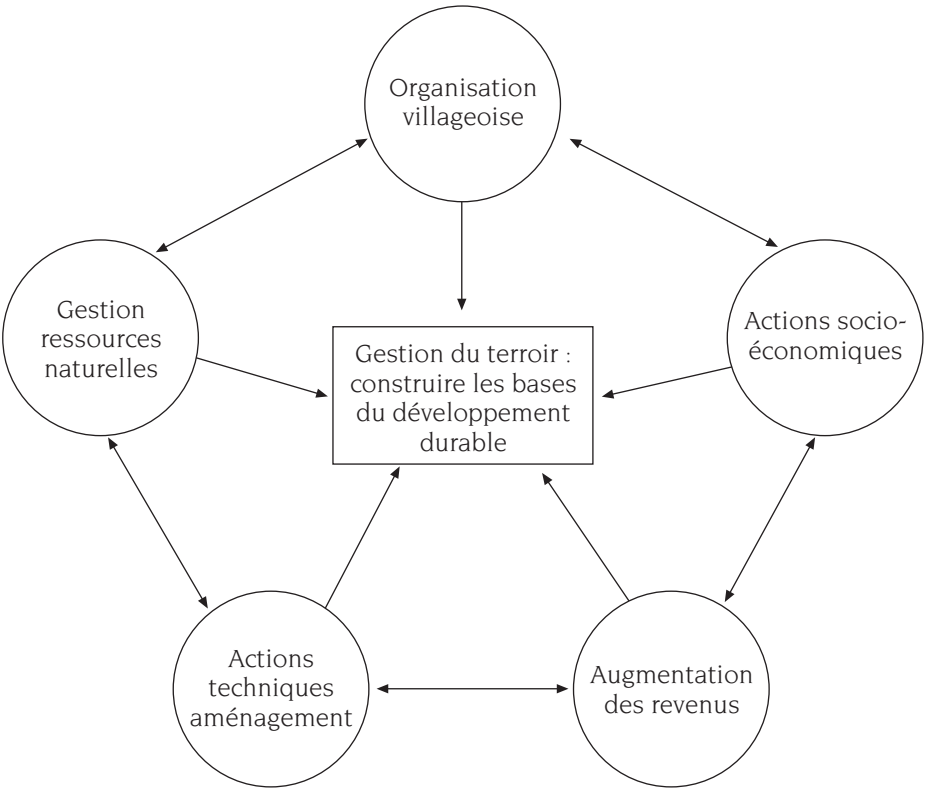
Si l'ensemble du système de l'aide tend à occuper une position centrale dans la problématique du développement, on retrouve la même situation, à un échelon plus réduit, à l'intérieur d'une problématique particulière. Les structures d'aide ont spontanément tendance à s'attribuer une place centrale dans les questions de développement pour lesquelles elles proposent un appui. Ces structures, et en premier lieu le projet, cherchent à occuper une position leur permettant de peser sur le plus grand nombre possible de leviers d'action. Cela relève d'une évolution naturelle qui découle de la fonction même de ces structures :

- les moyens financiers et techniques à disposition des structures d'aide, sans commune mesure avec les moyens des autres acteurs, leur confèrent un pouvoir d'action et d'influence prépondérant;
- le désir ou l'obligation de résultat dans un temps donné oblige à une certaine coordination temporelle des différentes sources d'action; la structure d'aide peut difficilement accepter qu'un maillon faible parmi l'ensemble des acteurs concernés retarde exagérément ou fasse échouer une action dans laquelle des fonds d'aide ont été investis ;
- la responsabilisation des structures d'aide sur certains résultats exige qu'elles aient pouvoir sur ces résultats et donc qu'elles aient une sphère d'action autonome, indépendamment des autres acteurs concernés.

Les raisons qui poussent les structures d'aide à occuper une place centrale dans les questions de développement peuvent paraître légitimes du point de vue de l'instrument considéré, c'est-à-dire vis-à-vis des moyens et des objectifs qui lui sont assignés. Du point de vue des partenaires sahéliens, cela conduit cependant à une situation forcément non durable et non appropriée. Le diagramme 10.1 (*page* 244) qui explicite la démarche de gestion de terroir est une illustration du résultat que l'on risque d'obtenir.

Ce diagramme est extrait d'un texte sur la démarche gestion de terroir. Il est donc compréhensible que cette dernière soit présentée en place centrale, et on ne peut en tirer de conclusions sur les intentions de l'auteur. Pourtant, ce graphique est une bonne illustration d'une situation qui existe bel et bien sur le terrain : l'organisation d'un ensemble de relations et d'interactions totalement centrées sur la structure d'aide. Cette structure devient alors (et c'est le but recherché) la clé de voûte du processus de changement. Par là même, elle crée les conditions de la non durabilité des changements qu'elle est en train d'entreprendre. Et personne ne peut prédire la situation qui prévaudra lorsque l'on ôtera cette clé de voûte.

Graphique 10.1. Le projet au centre du changement social



L'habitude de considérer la structure d'aide au centre du processus de changement est si forte qu'elle a contribué à un détournement inconscient mais significatif du vocabulaire. La participation est devenue synonyme de participation des populations aux actions initiées et financées par les structures d'aide (même si l'on parle avec une certaine langue de bois de participation des populations à leur propre développement). On serait plutôt en droit de penser que ce sont ces structures d'aide qui devraient participer à des projets collectifs de développement ! On nomme contrepartie l'apport que les bénéficiaires (ou l'Etat) apportent au financement ou aux efforts des structures d'aide, alors que c'est plutôt l'apport de ces dernières qui devrait être qualifié de contrepartie. On parle de développer l'exécution nationale

comme s'il s'agissait d'un progrès de rendre les institutions nationales exécutantes d'actions d'origine extérieure. Ces dérives sémantiques aboutissent à ne jamais parler de projet d'aide, rarement de projet d'appui, mais systématiquement de projet de développement. Structure d'aide et projet de développement sont deux mots interchangeables, ce qui montre bien que l'une occupe le centre, sinon la totalité de l'autre.

Un jeu qui se joue à deux

On ne peut imputer le caractère central qu'occupe l'aide dans le développement sahélien au seul caractère envahissant des intervenants extérieurs. Les « territoires » actuellement occupés par les donateurs n'ont pas été conquis de haute lutte. On les a autorisés, et bien souvent invités, à venir les investir.

Les Sahéliens ont régulièrement alimenté l'extension de la logique de crise. Le noircissement systématique des diagnostics a été utilisé comme stratégie pour accueillir des appuis plus importants. Cela est devenu progressivement un réflexe. Le domaine alimentaire par exemple donne l'occasion, presque annuelle, de constater la tendance à sous-estimer les performances réelles et à évoquer le risque de crise.

L'aide est omniprésente parce que bien souvent les acteurs sahéliens ont déserté la place centrale. On ne peut dire si l'aide chasse les dynamiques sahéliennes ou si l'absence de prise en charge de certains problèmes appelle l'aide à occuper une place croissante. Il y a en fait un mécanisme de cercle vicieux de l'envahissement et du repli, du volontarisme et de la passivité, doublé d'un déséquilibre des moyens qui empêche de rompre la spirale.

A priori, l'apparente passivité des institutions sahéliennes pourrait s'expliquer par le désir d'accueillir le plus d'aide possible. Pourquoi refuser une aide que l'on vient vous apporter ? Cette attitude est sûrement très présente, Samoff l'explicite dans le cas du secteur éducatif.

> « P*ourquoi les gouvernements semblent-ils préférer jouer un rôle moins actif que ce que les circonstances permettraient et que l'intérêt national exigerait sans doute* ? P*ressé de s'en expliquer, le personnel gouvernemental invoque la dépendance par*

rapport à l'aide extérieure. Les hauts fonctionnaires du ministère de l'Education ou d'ailleurs, hésitent apparemment à affirmer plus fermement leurs préoccupations et leurs intérêts de peur de compromettre un financement acquis ou un projet… des organismes d'aide ont réduit ou interrompu leur assistance financière lorsqu'ils ont estimé un gouvernement trop distant ou non coopératif. Il peut être difficile de prévoir les orientations, les priorités comme d'éviter les initiatives inopportunes. Il est par conséquent plus prudent de laisser faire plutôt que de revendiquer un rôle plus actif. » (*Samoff* 1997 : B-88).

Mais, on ne peut expliquer tout par le calcul, par une stratégie rationnelle de maximisation de l'aide de la part des receveurs de l'aide. Le premier problème des agences d'aide dans le Sahel jusqu'à présent est bien de trouver une capacité d'absorption suffisante et non de mobiliser davantage de fonds. La passivité si elle permet de recevoir une aide importante n'est certainement pas une attitude maximisatrice. Le Botswana souvent cité comme un exemple de succès en matière de coordination des donateurs (Van de Walle et Johnston 1996) est aussi un des pays ayant reçu une aide parmi les plus importantes compte tenu de ses caractéristiques démo-économiques. Bien souvent, la passivité n'est pas une attitude obligatoire pour recevoir de l'aide et devient même contre-productive face à des donateurs, certes envahissants, mais qui sont aussi à la recherche de véritables partenaires pour engager des actions plus ambitieuses. Samoff le remarque à la suite de l'analyse précédente.

« *La revue des études sectorielles et les débats avec ceux qui en sont responsables révèlent aussi que les leaders nationaux ont en fait une plus grande autorité dans ce domaine que celle qu'ils revendiquent. Dans certains cas, des positions nationales fermes sur des points litigieux ont conduit à des modifications significatives des propositions initiales des organismes d'assistance et à des résultats plus conformes aux intérêts nationaux affirmés. Quelques organismes au moins seraient satisfaits d'un leadership national accru. Ils acceptent dans ce cas de prendre connaissance, de respecter et de tenir compte de préférences et de priorités qui diffèrent des leurs.* » (*Samoff* 1997 : B-88).

On peine à penser que l'envahissement par l'aide de la problématique du développement sahélien résulte de stratégies maîtrisées. L'absence

apparente de stratégie d'optimisation du résultat par les deux partenaires tendrait plutôt à montrer qu'il s'agit tout simplement d'une négociation déséquilibrée, et mal maîtrisée[5].

9.3. Remettre l'aide à sa juste place

Tempérer le volontarisme du système d'aide

L'aide a occupé et occupe encore une place trop grande et trop centrale dans le Sahel. On peut dire que si l'aide a failli c'est souvent par excès. Cela ne doit pas être ramené à un seul problème de moyens : une ONG peut étouffer une organisation paysanne avec des fonds modestes pendant qu'un grand et coûteux programme d'électrification rurale ne rencontrera guère de problèmes de partenariat et d'appropriation par les utilisateurs. Il s'agit bien plutôt d'un excès de volonté d'agir, d'initiatives, de recommandations, d'objectifs et parfois de moyens.

Comment tempérer le volontarisme naturel du système d'aide ? L'attribution de fonds extérieurs devrait être l'occasion d'une négociation. Comment opérer lorsque les négociateurs ont le même intérêt (monter des grands et coûteux programmes par exemple), ou lorsque le déséquilibre et le manque de maîtrise font que l'un au moins des partenaires semble ne pas vouloir rentrer dans le jeu ?[6] En l'absence de négociation, il n'existe pas de processus de sélection, de transformation et de maturation entre l'idée, le modèle, le programme et son exécution. Une bonne part de ce qui est imaginé par les experts des agences de coopération ne rencontre aucune résistance et est effectivement mis en œuvre dans le Sahel, presque sans modification !

[5] Peut-être ne faut-il pas voir l'aide en terme de négociations et de jeu mais en terme de relations. Refuser ou négocier un don c'est refuser ou mettre en cause une relation. Une explication en termes relationnels serait peut-être à même d'expliquer pourquoi on parvient à un tel résultat qui ne semble arranger personne.

[6] Ainsi un Premier Ministre du Niger déclarait récemment : « *le gouvernement entend laisser à ses partenaires au développement la plus grande latitude dans la détermination des voies et moyens de leurs interventions* » (Marché tropicaux 1997).

C'est le processus de confrontation qui manque cruellement dans le cycle de mise en œuvre de l'aide au Sahel, et qui conduit les donateurs, poussés par leur volontarisme, a se conduire bien souvent comme des apprentis sorciers en matière de changement social.

C'est ainsi que l'on voit régulièrement des tentatives de mise en place de réformes issues de raisonnements théoriques qui ne connaissent d'applications concrètes dans aucun pays du monde. La rémunération au mérite dans la fonction publique, la rationalisation des choix budgétaires, la planification financière à moyen terme pour les communes sont des instruments technocratiques hors de portée des pays occidentaux et que l'on essaie pourtant d'implanter dans la région sahélienne, du fait de l'absence de confrontation entre modèle et réalité avant la période de mise en œuvre effective.

Si le jeu de la négociation ne fonctionne pas, il faut tout simplement en changer les règles. Les règles du partenariat actuel ne permettent pas une confrontation des intentions des donateurs aux possibilités et aux volontés des acteurs partenaires. Il faut alors ajouter des contraintes et des garde-fous qui permettent cette confrontation. Cela peut se faire en évaluant constamment l'engagement des partenaires durant le cycle des actions, comme le propose Israël analysant l'expérience de la Banque mondiale.

> « L'*expérience montre l'importance d'évaluer en permanence la nature de l'engagement* [des acteurs impliqués] *et de réagir en conséquence.* » (Israël 1987 : 41).

Le problème est cette mesure de l'engagement réel du partenaire. Comment distinguer un engagement motivé d'un engagement purement formel ? La demande de contrepartie sur fonds propres pour les interventions extérieures, déjà évoquée, est sans doute la mesure la plus simple et la plus fiable dans ce sens. De même que la contrepartie peut être un régulateur entre offre et demande, elle peut être cet indispensable élément de confrontation permettant de tempérer le volontarisme de l'aide.

A vouloir ramener l'aide à sa juste place, il ne faudrait pas pour autant tomber (sur le papier car sur le terrain on en est très loin) dans une compréhension radicale, angélique mais aussi hypocrite, de *l'ownership*[7]. On

[7] Qui aboutit à des mots d'ordre à tendance schizophrénique comme l'« appui à l'autopromotion » !

ne peut facilement ramener les moyens considérables et le volontarisme bouillonnant du système d'aide à l'intérieur de la volonté réformatrice, parfois fort modeste, des institutions sahéliennes. L'aide est un instrument d'appui aux partenaires, mais elle est aussi un instrument de promotion (d'intérêts mais aussi de valeurs), et encore un instrument de responsabilité collective (devant certains grands enjeux mondiaux).

L'aide a des ambitions multiples et poursuit des entreprises de natures diverses : prévenir, promouvoir, construire, transmettre, animer, organiser, gérer, financer, etc. Ces ambitions demandent des instruments, des méthodes et des types de partenariat sûrement différents.

Des méthodes et des contraintes différentes pour des ambitions diversifiées

On a jusqu'à présent tenté de dégager des principes généraux d'amélioration des méthodes et des instruments d'aide. Cela ne peut qu'atteindre des limites. Il faut également reconnaître la diversité des actions de coopération.

L'aide a sûrement souffert de vouloir faire tout en même temps, et c'est une des causes du sentiment d'incohérence qu'apporte l'analyse rétrospective. Il est souvent contradictoire de vouloir parvenir à un but précisément fixé à l'avance quand on veut favoriser le changement social, ou de vouloir résoudre rapidement une crise tout en appuyant le renforcement institutionnel, ou encore de chercher à répondre à la demande en même temps qu'à promouvoir des valeurs.

Un examen des pistes d'amélioration de la pratique de l'aide nécessite que l'on en distingue les principales ambitions, et que l'on réfléchisse séparément aux contraintes instrumentales qui en résultent. On distinguera ici quatre principaux types d'ambition : l'intervention de crise, le renforcement des capacités et la promotion du changement social endogène, la promotion de valeurs « universelles », la réalisation d'apports ponctuels. Ces différents types d'intervention, qui ne prétendent pas à l'exhaustivité, sont rapidement présentés, faisant apparaître leurs contraintes instrumentales spécifiques.

L'intervention de crise

Il a été souligné qu'un des domaines principaux des interventions extérieures était la prévention, l'atténuation ou la gestion des crises. On peut dire qu'il y là une fonction de responsabilité de la part du système d'aide.

De l'extérieur, certains enjeux peuvent paraître si importants pour la société dans son ensemble qu'ils justifient de circonvenir certains partenaires locaux. Il n'est pas *a priori* absurde de plaider par exemple que le financement de certaines dépenses de santé est d'une telle nécessité qu'il légitime des entorses à l'*ownership* du bénéficiaire sur ses circuits budgétaires. C'est en tout cas, le type de raisonnement implicite qui sous-tend l'action actuelle de l'aide. La même analyse vaut pour l'ajustement structurel. Des conditionnalités nombreuses et détaillées, bien que déstabilisantes, peuvent être jugées un moindre mal au vu de l'importance d'adopter des politiques performantes. On trouvera une illustration de ce point de vue (et de ses contradictions) dans *l'encadré ci-après*.

Les donateurs eux-mêmes peuvent être à l'origine du diagnostic de crise et pour cela avoir pris la décision d'agir. Dans d'autres circonstances, ce sont les pays bénéficiaires qui demandent le secours de l'extérieur. Mais, dans la plupart des cas les donateurs n'arrivent pas dans une situation où il suffit d'appuyer un plan d'action déjà préparé, qui n'attend que des moyens d'exécution. Les situations de crise se caractérisent au contraire par le fait qu'elles laissent les acteurs concernés impuissants, voire désemparés. Les donateurs sont de ce fait clairement amenés, ou invités, à prendre en charge certains problèmes.

Il n'est alors pas étonnant qu'ils adoptent un leadership étroit de leurs actions, de la conception à la mise en œuvre. D'autant plus que les réponses aux crises demandent souvent des réformes importantes, rapides, des moyens conséquents et une prise de risque minimale. On doit donc s'attendre à ce qu'une intervention de crise s'accompagne d'un *ownership* limité. En cas de crise, la fin justifiant les moyens, l'*ownership* est vu comme une priorité

seconde[8]. Autant reconnaître clairement une analyse que tout le monde fait tacitement, et sans laquelle on ne peut comprendre le fonctionnement actuel de l'aide.

Faut-il privilégier l'objectif ou le processus ?
Le dilemme de Jaycox.

L'intervention « L*a construction des capacités : le chaînon manquant dans le développement africain* » présentée par Jaycox, alors vice président de la Banque Mondiale pour l'Afrique, en 1993 à la Conférence de l'African-American Institute (Jaycox 1993) est depuis devenue célèbre. Jaycox s'y faisait l'ardent défenseur de l'*ownership* des pays africains, déclarant notamment :

> « Les gens vont et viennent en disant que la Banque Mondiale impose des politiques. Maintenant cela doit changer, car nous n'imposons plus rien. Nous supportons une petite minorité de personnes dans les pays qui savent ce qu'ils font et avec lesquels nous sommes d'accord… Désormais, nous insistons pour que les gouvernements génèrent leurs propres plans de réformes économiques. Nous aiderons, nous critiquerons, éventuellement nous négocierons et nous supporterons financièrement les choses qui nous semblent raisonnables et aller dans le bon sens. Mais nous n'allons pas rédiger ces plans. Nous n'allons pas dire : vous êtes là, faîtes ceci et vous aurez de l'argent. C'est fini. »

L'année suivante, en 1994, le même Jaycox, répondant à une interview de African Farmer (citée dans UNESCO 1996 : 30), défendait l'interventionnisme au nom du résultat final.

> « Combien de gouvernements africains accordent une haute priorité à l'allégement de la pauvreté ? Je n'en vois même pas trois. Quand les militaires ont-ils renoncé à leurs jouets ? Quand a-t-on fermé une mission diplomatique dans l'intérêt de l'allégement de la pauvreté ? Quand est-ce que l'un de ces pays a valorisé le rôle des femmes, sans qu'une intervention extérieure soit exercée ? La conditionnalité c'est ce qui rend nos programmes différents [de la politique des gouvernements]. Comment faire éduquer les filles dans le Sahel si ce n'est au moyen de la conditionnalité ? »

Faut-il privilégier le processus (l'*ownership*) ou l'objectif (la pauvreté, l'éducation des filles) ? Les contradictions de ces deux déclarations montrent que même les plus hauts responsables de l'aide ont du mal à affronter ce dilemme avec une claire ligne de conduite.

[8] Il faut cependant faire la part entre impacts directs et impacts diffus. Autant les ajustements structurels n'ont pas mis l'accent sur l'*ownership* des bénéficiaires, autant on reconnaît aujourd'hui qu'ils ont conduit à modifier le paradigme des élites en matière de politique économique.

Le problème serait de restreindre ces interventions de crise à un petit nombre d'actions précisément délimitées et réellement déterminantes. Elles constitueraient alors des pôles de coordination de l'aide et de négociation avec les bénéficiaires. On pense comme domaine d'intervention potentiellement concerné aux équilibres financiers, aux ressources naturelles, à la santé, à l'éducation, à l'alimentation. Mais, cela constitue une liste déjà trop longue, qui reste naturellement à examiner en profondeur. On ne peut que s'inquiéter lorsqu'on constate que les budgets de la Santé (et demain de l'Education) dans les pays sahéliens sont déjà partiellement pris en charge par certains donateurs. La faiblesse des moyens constitue-t-elle réellement une crise ? Jusqu'à quand le donateur s'engage-t-il à alimenter les lignes budgétaires concernées ? Que se passera-t-il après ?

Les instruments existants sont relativement adaptés à des interventions de crise. Certains aménagements, dont les donateurs ont déjà conscience, sont sans doute à effectuer : une analyse plus pragmatique et consensuelle des problèmes posés, des conditions plus impératives mais moins contraignantes[9], et en particulier des conditionnalités moins nombreuses[10], une approche plus contractuelle. La question ici n'est pas tant une refonte des instruments, que la mise en place de mécanismes de concertation permettant de décider, et surtout de limiter, les interventions.

Le renforcement des capacités et la promotion du changement social endogène

Toutes autres sont les exigences du renforcement des capacités et de la promotion du changement social. 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.

[9] Les conditionnalités actuelles apparaissent comme un carcan insupportable par leur nombre et leur détail (plus de 100 mesures à prendre pour le Niger dans son programme actuel avec le FMI) pour les pays sahéliens bien sûr, mais aussi pour les institutions financières. Il est cependant notoire qu'en pratique un indéniable laxisme à prévalu dans les relations entre les institutions de Bretton Woods et certains pays sahéliens.

[10] Un programme pilote avec le Burkina Faso, mis en place à titre expérimental par le « *Special Program of Assistance* » (SPA), vise à la réforme de la conditionnalité dans ce sens (SPA 1996).

Les faibles résultats enregistrés dans le passé, en particulier dans le domaine du développement institutionnel, proviennent sans doute de l'utilisation de méthodes largement inappropriées.

En particulier, le projet apparaît comme un instrument tout à fait inadapté à ce type d'ambition. Privilégiant l'objectif par son système de conception et de programmation, définissant de manière rigide le temps, le lieu et les bénéficiaires des actions, constituant une structure ad hoc autonome hors des institutions locales, le projet n'a aucune des caractéristiques souhaitables pour accompagner un processus endogène d'apprentissage et de changement. « O*n ne renforce pas les capacités par des projets* » reconnaît un document récent de la Banque mondiale (1996 : 12).

L'appui au processus de renforcement des capacités demande plutôt des instruments souples, privilégiant les approches par essais/erreurs, dont les objectifs ne peuvent être fixés à l'avance. Il demande également de passer de l'optique d'une transmission de savoir et de moyens à celle d'une mise à disposition. Il n'est généralement pas possible *a priori* de décider le contenu exact des moyens, des connaissances et des opportunités qui vont être utiles à un processus de renforcement des capacités. Des gammes de possibilités doivent donc être mises à disposition de nombreux bénéficiaires, plutôt que des messages précis inculqués à des bénéficiaires précisément identifiés. Seule une telle mise à disposition sera à même de multiplier les rencontres spontanées entre besoin, offre de connaissance et opportunités, et de ce fait générer la compétence, qui « *n'est pas seulement un savoir mais un savoir mis en situation* » (Veltz 1994 : 83). De manière imagée, il s'agit d'ouvrir des bibliothèques plutôt que d'offrir des livres. Un livre volontairement emprunté est plus sûrement lu et plus sûrement utile qu'un livre que l'on reçoit, et qui a été choisi par autrui.

Ce type d'aide doit être strictement soumis à la logique du partenariat. C'est là que le respect de la demande, des possibilités et des volontés de changement des acteurs eux-mêmes est impératif. C'est pour ce type d'aide que l'évaluation de l'engagement réel des partenaires est le plus important, et que les mécanismes de co-financement doivent être impérativement respectés.

On doit pourtant rester modeste devant cette ambition de renforcement des capacités et de changement social. Elle est continuellement évoquée, mais en fait rarement réellement poursuivie. La plupart des interventions, même lorsqu'elles affichent l'objectif de renforcement des capacités, restent dans une logique de crise[11]. L'expérience passée amène en fait à se demander si l'on dispose réellement d'instruments efficaces de renforcement des capacités et de promotion du développement institutionnel ?

Ponctuellement, de nombreuses actions innovantes ont eu des résultats appréciables, essentiellement avec des partenaires de la société civile. A l'inverse les méthodes d'appui aux capacités administratives n'ont que peu évolué. Peut-être faut-il s'inspirer des premières pour rénover les secondes ? Dans tous les cas, un accent mis sur le renforcement des capacités exigerait un sérieux effort de renouvellement des méthodes et de l'instrumentation actuelles de l'aide.

La promotion de valeurs « universelles »

La promotion de certaines valeurs est une ambition affirmée des donateurs. Les actions en faveur de la promotion des droits fondamentaux ou plus particulièrement des droits de la femme rentrent dans ce cadre, mais aussi certains programmes visant par exemple à la promotion du respect de l'environnement, du libéralisme économique, du planning familial, de l'« *empowerment* » de certains groupes défavorisés, etc.[12]

Ce type d'ambition est assez proche du précédent dans le sens où il s'agit bien de renforcement des capacités et de promotion du changement social. Mais, et c'est une différence importante, l'action est ici à destination de groupes minoritaires (en terme de poids politique), et doit se dérouler contre certains groupes plus puissants. L'action relève de l'appui au lobbying de groupes

[11] « *L'aspect qui n'est pas clair à financer, c'est le 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 notre association parce que , disent-ils, les donateurs n'acceptent de payer que les malheurs du Sud.* » (Nyuiadzi cité par Gueneau et Lecomte 97).

[12] L'objet n'est pas ici d'examiner la question philosophique de la prétention à l'universalité des valeurs promues. Cela peut naturellement faire l'objet d'un débat, surtout lorsque l'aide se saisit de thèmes tels que la promotion d'une langue ou d'un système économique par exemple.

insuffisamment écoutés. Autrement dit, le changement ne dépend pas essentiellement ici de l'acquisition de capacités ou de moyens, mais en premier lieu d'un changement de valeurs et de rapport de force social.

L'action de l'aide sera donc ici de soutenir, voire de susciter, des dynamiques minoritaires. Elle viendra donc en opposition avec certaines formes d'autorité (gouvernement, autorités locales, autorités traditionnelles ou villageoises) et devra composer avec elles : soit en parvenant à les court-circuiter, soit en négociant le droit à appuyer les dynamiques minoritaires en échange d'actions ou d'avantages par ailleurs à destination des autorités.

Ce type d'aide est potentiellement le plus difficilement « appropriable », et celui qui peut être à l'origine de nombreuses frustrations et ressentiments dans la relation d'aide. Bien que les donateurs invoquent, parfois à juste titre, la demande des groupes minoritaires, il s'agit tout de même d'actions menées par l'offre, souvent poussées par des lobbies du Nord, et qui peuvent relever de l'ingérence. Il n'est pourtant pas facile de condamner, au nom d'un respect étroit de la « volonté nationale », des actions qui vont souvent en faveur de l'accroissement des capacités et des opportunités offertes à des groupes dominés. C'est toute l'ambiguïté de l'aide qui se veut à la fois instrument d'appui et de promotion.

Les contraintes instrumentales de ce type d'intervention sont proches de celles concernant le renforcement des capacités, en termes de souplesse et de partenariat. La différence est ici que les actions ne peuvent respecter certaines règles d'inclusion dans une stratégie nationale globale (par exemple la contrepartie du gouvernement) et devraient au contraire être plus exigeantes en terme d'engagement des partenaires directs (et en particulier de co-financement). En effet, le risque est élevé que l'offre d'aide pour certains combats ne suscitent des partenaires plus motivés par les avantages d'une relation avec un donateur que par le combat lui-même.

Enfin, ce type d'aide doit également se restreindre à quelques thèmes essentiels et éviter l'excès d'activisme et de volontarisme. Si l'ingérence peut se justifier pour défendre quelques valeurs primordiales, elle ne doit pas devenir un moyen de promouvoir des modes ou des préoccupations qui

appartiennent davantage au Nord qu'au Sud. Là encore, le besoin de garde-fous et contraintes dans la négociation de l'aide se fait sentir.

La réalisation d'apports ponctuels

Les actions d'aide se sont souvent fixées pour tâche de réaliser un apport ponctuel : infrastructures, études thématiques, opérations de santé publique, formations, campagnes d'information, appuis à un processus électoral, etc.

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

Il peut paraître en théorie artificiel de séparer la réalisation d'apports ponctuels du renforcement des capacités et du changement social. Tout apport nouveau nécessite une compétence nouvelle et des transformations sociales. En pratique, il est beaucoup plus facile de distinguer ces ambitions. La réalisation d'apports ponctuels peut être considérée comme l'ambition dominante lorsque, d'une part, la nature des apports ne rend pas trop aigu la question de leur appropriation, et, d'autre part, la phase de réalisation de l'apport est d'une ampleur très supérieure (du point de vue notamment des moyens mobilisés) à celle ultérieure d'utilisation de cet apport. Concrètement un projet routier mobilise l'essentiel de son effort pour construire une route, même s'il doit se préoccuper de la phase ultérieure d'entretien. A l'inverse un projet de promotion de la pisciculture cherche avant tout à transférer ou mettre à disposition des capacités et des techniques permettant une phase ultérieure d'appropriation, même s'il intervient par ailleurs dans la réalisation de bassins d'exploitation.

Dans les opérations ponctuelles le partenariat et la participation locale (notamment d'entreprises locales) sont hautement souhaitables. Mais, l'exigence de partenariat ne doit pas soumettre tous les autres aspects de la

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



Les actions d'aide ont grandement souffert de vouloir tout faire en même temps. Elles ont ainsi été amenées à poursuivre des ambitions incompatibles, qui exigeaient des méthodes contradictoires. Le projet en particulier a été le lieu où tous les espoirs et les envies des donateurs se sont bousculés pour aboutir à des partenariats décevants.

Des interventions ont cherché à promouvoir l'*ownership* alors que par ailleurs elles court-circuitaient les structures locales en se plaçant dans une logique de crise. Un discours et des actions basés sur l'appui et l'accompagnement des sociétés bénéficiaires ont coexisté avec des interventions cherchant à transformer l'ordre social. De multiples problèmes de renforcement des capacités ou de développement institutionnel ont été traités comme s'il s'agissait de la réalisation d'apports ponctuels, en identifiant quelques objectifs intermédiaires à réaliser par les structures sahéliennes, sous forme de projets. Toutes ces opérations n'ont pu qu'être victimes de leurs contradictions internes, comme le montre l'exemple de la gestion de terroirs (*encadré page* 258).

Une approche par les ambitions et les méthodes s'oppose à l'approche sectorielle ou thématique généralement adoptée. Elle est centrée sur la livraison de l'aide elle-même et non sur le développement du pays partenaire. Elle consisterait à poursuivre les différentes ambitions de l'aide beaucoup plus séparément, même si cela demande une discipline interne exigeante aux donateurs et aux structures d'aide.

L'aide doit bien plus souvent se situer en totalité dans une logique d'accompagnement. Cela passe par un appui exigeant, basé sur l'engagement du partenaire, contraint et dirigé par la relation de partenariat. Les interventions de crises ou de promotion de valeurs de changement social, qui se placent dans une logique différente, sont tout à fait défendables du point de vue de la responsabilité du donateur. Mais, elles doivent être limitées à un

petit nombre de priorités réellement circonscrites, et mises en œuvre par des actions spécifiques. Enfin, la réalisation d'apports ponctuels est probablement un « avantage comparatif » de l'aide, dans la mesure où l'on est capable d'en évaluer la pertinence *ex ante*. Rien n'empêche dans ce domaine de répondre largement à la demande.

Les ambiguïtés de la gestion de terroir

Les projets gestion de terroir peuvent donner un exemple parmi d'autres de ce télescopage des ambitions. Ces projets mettent l'exigence de partenariat et de participation en tête de leur préoccupation. Leur premier objectif affirmé est souvent le renforcement des capacités des partenaires villageois. Pourtant, ces projets se placent également dans une logique de crise et se justifient par le diagnostic de la gestion régressive des ressources naturelles par les communautés rurales. Le changement social devient donc une nécessité, pour éviter la crise, et non un choix à effectuer par les communautés elles-mêmes. De plus les projets cherchent à promouvoir des valeurs telles que la démocratie ou la promotion féminine à l'attention des organisations rurales partenaires (lorsqu'elles existent avant l'arrivée du projet) qui fonctionnent parfois sur des principes tout autre. Le partenariat s'en trouve singulièrement compliqué puisque le projet est amené à chercher à transformer son partenaire, voire à susciter un nouveau partenaire en lieu et place des organisations existantes. Enfin, les projets gestion de terroir sont devenus récemment tout aussi importants financièrement que les projets de développement rural intégré de la génération précédente. Il n'est pas rare de voir aujourd'hui des projets de gestion de terroir dont le budget atteint plusieurs millions de dollars. La nécessité de trouver une capacité d'absorption suffisante a poussé ces projets vers la réalisation de travaux d'aménagement des sols à une large échelle. Si bien que ces travaux sont parfois devenus l'objectif principal des actions entreprises, une nouvelle fois au détriment du processus de renforcement des capacités et partant de la durabilité et de la reproductibilité.

QUATRIEME PARTIE

LA BONNE DISTANCE

Les résultats et les faiblesses de la coopération passée doivent avant tout être les bases d'enseignements pour l'avenir. La première question à examiner est donc celle des perspectives d'avenir de la coopération avec le Sahel. Les besoins, l'appel à l'aide pourrait-on dire, du Sahel vont-ils se perpétuer sur la génération à venir ? Dans le contexte actuel de crise de l'aide, l'offre d'aide peut-elle se maintenir ? Ces questions sont traitées dans le chapitre 10, reprenant notamment les résultats d'une succincte analyse prospective des montants d'aide à l'horizon d'une génération, figurant en annexe 2. Ces perspectives permettent de mesurer si les problèmes analysés dans la partie précédente restent pertinents pour la génération à venir. Des scénarios de l'avenir de la coopération avec le Sahel sont alors proposés.

La maîtrise (ou plutôt son absence) de l'aide par les Sahéliens est apparue, tout au long des analyses de ce livre, comme un facteur explicatif fondamental des dysfonctionnements constatés. C'est donc ce facteur, ou plus exactement la nature des stratégies adoptées par les Sahéliens et donateurs pour parvenir à renforcer cette maîtrise, qui constitue la variable clé de détermination des scénarios. Le chapitre 11 examine tour à tour les scénarios de « statu quo », de « sélectivité » et de « retrait ».

Le chapitre 12, dernier de ce livre, présente un quatrième scénario, issu de l'ensemble des analyses et propositions faites au cours de cet ouvrage. Ce scénario de « retenue » tente de préserver un difficile équilibre : maintenir la solidarité tout en réduisant la dépendance, conserver le dynamisme et la capacité d'innovation du système d'aide tout en accroissant la maîtrise des partenaires sahéliens. Le Sahel peut-il devenir utilisateur d'aide et non plus bénéficiaire ? Ce scénario de retenue et d'équilibre exige que soit trouvé la « bonne distance » entre partenaires, ni trop éloignée pour préserver la solidarité, ni trop proche pour prévenir de la dépendance. Peut-on maintenir l'esprit de coopération tout en changeant la pratique de coopération ?

CHAPITRE 10

Scénarios pour le futur : le Sahel bénéficiaire ou utilisateur d'aide ?

Le diagnostic de la pratique de l'aide, illustré dans la partie précédente, peut paraître exagérément négatif. C'est en partie le reflet de l'angle d'analyse. En se proposant d'étudier les dysfonctionnements de l'aide, on se place d'emblée dans une approche critique. Pourtant, contrairement à bien d'autres analyses sur ce sujet, le diagnostic ne met pas en avant, parmi les causes des problèmes rencontrés, la qualité et la bonne volonté des hommes, du Nord comme du Sud, qui ont collaboré à l'entreprise de coopération avec le Sahel. La mise en garde que fait Bourdieu en préalable d'un ouvrage sur la télévision se prête bien à la présente analyse (sociologique ?) de la coopération.

> « L'*analyse sociologique se heurte souvent à un malentendu : ceux qui sont inscrits dans l'objet de l'analyse ont tendance à penser que le travail d'énonciation, de dévoilement des mécanismes, est un travail de dénonciation, dirigé contre des personnes ou, comme on dit, des « attaques », des attaques personnelles, ad hominem. Les gens, de façon générale, n'aiment guère être pris pour objets, objectivés. Ils se sentent visés, épinglés, alors que plus on avance dans l'analyse d'un milieu, plus on est amené à dédouaner les individus de leur responsabilité et, mieux on comprend comment il fonctionne, plus on comprend que les gens qui en participent sont manipulés autant que manipulateurs. Ils manipulent même d'autant mieux, bien souvent, qu'ils sont eux-mêmes plus manipulés et plus inconscients de l'être.* » (Bourdieu 1996 : 14-15).

Dans ce sens, la partie précédente tente d'illustrer comment les acteurs de la coopération se sont retrouvés prisonniers de contraintes de diverses natures qu'ils n'ont pu concilier.

Les contraintes de mise en œuvre de l'aide — décaissement des fonds disponibles, contrôle, valorisation et visibilité — se sont heurtées à celles du partenariat — existence d'initiative, autonomie des partenaires, souplesse de la planification, durabilité des engagements —, et plus encore à celles de la cohérence au niveau du pays bénéficiaire — inscription dans une stratégie, engagement des institutions, cohérence institutionnelle. Au vu de la position dominante des donateurs et en l'absence de lieux d'arbitrage entre les différentes contraintes, les contraintes internes aux agences de mise en œuvre de l'aide l'ont clairement emporté, et ont soumis les autres aspects, entraînant les dysfonctionnements que l'on a analysés.

Il faut pourtant remettre cette critique de l'aide à sa juste place. Elle doit être prise très au sérieux. L'idée même de coopération entre pays riches et pays pauvres pourrait être remise en cause si la mise en pratique engendre plus de frustration que de satisfaction. La critique ne doit pourtant pas occulter les résultats obtenus au cours de vingt années qui sont loin d'être négligeables. La seconde partie de cet ouvrage a montré que le Sahel contemporain est marqué d'une empreinte dont le système de coopération n'a, pour bonne part, pas à rougir.

Les menaces pesant sur l'avenir de la coopération ne doivent pas empêcher un examen lucide des forces et des faiblesses de l'action passée. Le futur de la coopération est avant tout étroitement lié à son contexte : aux grandes évolutions à venir du Sahel d'une part et du système international de coopération d'autre part. Mais, il dépend également de son évolution interne : du renouvellement que le système de coopération saura ou non opérer en son sein. Une discussion de ces différents éléments permet de dresser succinctement quelques scénarios d'avenir de la coopération avec le Sahel.

10.1. La crise de l'aide

L'avenir de l'aide semble aujourd'hui globalement en question, comme le laissait entendre « *The Economist* » (1996) intitulant un article sur ce thème « A *dying industry* ? ». On pourrait s'en persuader ne serait-ce qu'à travers le

nombre de réflexions récentes sur ce thème (Riddell 1996b, Hook 1996, Stokke 1996, Raffer et Singer 1996, Gordon et al.1996, Smillie 1997). Mais c'est avant tout la baisse des budgets d'aide qui alimente l'incertitude sur l'avenir. Sur les quatre dernières années connues, le montant global de l'APD a été trois fois en nette diminution en valeur constante (*voir annexe* 1), ce qui tranche avec l'augmentation constante des décennies précédentes. Surtout, l'effort des pays riches est en 1996 à son plus bas niveau jamais enregistré, avec 0.25% du revenu global affecté à l'aide.

De plus ces baisses s'expliquent par des changements d'ordre politique ou économique qui pourraient justifier une profonde modification des rapports internationaux, et en particulier diminuer la pertinence du système actuel d'allocation d'aide publique au développement. Ces changements, qui viennent s'ajouter aux réserves faites sur l'efficacité de l'aide, trouvent leur origine dans quatre facteurs principaux.

- Un facteur stratégique. L'attribution de l'aide a longtemps relevé en bonne partie de la politique des blocs propre à la guerre froide et des relations post-coloniales. Or ces deux schémas stratégiques appartiennent au passé. Aujourd'hui, le mouvement de globalisation donne une importance accrue aux flux privés au détriment des flux publics.

- Un facteur économique. Les pays riches sont presque tous entrés dans des phases de rigueur budgétaire. Il est possible que cette mutation ne soit pas conjoncturelle, et que le niveau global des dépenses publiques en rapport de l'activité économique soit appelé à plafonner, après une très longue période de croissance, alors même que la pression à l'augmentation des dépenses internes de transfert (chômage, santé, retraite, etc.) va considérablement s'intensifier, et que la pauvreté s'accroît dans les pays riches. Les volumes disponibles pour l'aide extérieure pourraient être les victimes de cette évolution.

- Un facteur idéologique. La perception des décideurs s'est modifiée quant aux causes et aux remèdes de la pauvreté, comme l'analyse Riddell. « *Aujourd'hui dans beaucoup de pays donateurs, il y a peu de soutien pour défendre l'idée que l'action directe de l'Etat est la meilleure façon d'aider les pauvres.*

Les solutions sont davantage vues comme reposant entre les mains des pauvres eux-mêmes, qui s'ils désirent améliorer leur niveau de vie ont besoin d'être encouragés à prendre des initiatives personnelles en réponse à des opportunités de marché. Cette façon de penser conduit à dissocier le lien si souvent fait de manière automatique entre aider (helping) et allouer des flux d'aide (providing aid). » (*Riddell 1996a : 6, traduction de l'auteur*).

Le niveau de l'aide n'est plus vu comme la réponse immédiate à l'ampleur des besoins. Ces derniers doivent être mis en face d'une plus large gamme d'opportunité. L'aide ne jouant que le rôle de facilitateur de l'accès à ces opportunités.

☞ Un facteur institutionnel. Dans de nombreux pays donateurs, les politiques ou les institutions d'aide ont été rapprochées de celles ayant en charge les affaires étrangères. Cela a été le cas en Finlande, Norvège, Danemark, Suède et en France sur les cinq dernières années. Il en a également fortement été question aux Etats-Unis. Plus généralement, il existe une claire tendance vers l'intégration des politiques et des structures de coopération dans l'ensemble des dispositifs extérieurs nationaux des pays donateurs. Cela dénote un changement d'attitude qui pourrait affaiblir la portée et l'indépendance des politiques d'aide traditionnelles.

La menace qui plane sur le système d'aide internationale semble donc bien réelle. Pourtant, peu d'analystes (l'exception est Griffin 1991) se hasardent à prédire la fin de l'aide. La plupart évoquent plutôt une mutation du système actuel, qui pourrait s'accompagner d'un redimensionnement. Ils s'appuient sur un certain nombre d'arguments qui viennent en réponse aux précédents.

☞ L'inégalité entre populations riches et pauvres et entre nations riches et pauvres ne diminue pas. Elle aurait au contraire tendance à s'accroître (PNUD Rapport sur le développement humain 1997). La mondialisation ne concerne pas le monde entier ! En particulier les flux privés n'atteignent pas certaines régions. Les reproches que l'on fait à l'aide ne peuvent justifier que l'on démantèle tout système de redistribution internationale des régions riches vers les régions pauvres. Au contraire, une nouvelle fonction

de l'aide internationale réside dans l'appui à l'insertion[1] des pays et des populations pauvres dans le processus de globalisation.

- Le monde ne devient pas moins dangereux. Les intérêts stratégiques des nations riches ont changé mais ils n'ont pas disparu. De plus, à la solidarité politique de blocs de nations s'est progressivement substituée la responsabilité collective devant certains grands enjeux internationaux (droits de l'homme et de la femme, démocratie, pauvreté, environnement, endettement, migration, etc.). Ces préoccupations sont, pour partie, anciennes mais ont reçu une importance croissante au fil du temps, à tel point qu'elles apparaissent aujourd'hui comme formant la motivation principale de l'aide humanitaire, mais aussi de l'aide au développement.

- Il n'existe aucune preuve convaincante que le soutien de l'opinion publique à la cause de l'aide au développement ait baissé. Smillie note ainsi : « *Sondage après sondage, en Australie, en Europe, au Japon, en Amérique du Nord, on constate que le soutien de l'opinion publique envers l'aide au développement est fort et est resté fort depuis des années. Une enquête d'opinion effectuée par le* PNUD *a montré que le niveau de soutien à l'aide au développement se situait en moyenne, sur* 19 *pays donateurs enquêtés, à* 79% *des personnes interrogées, soit un point de plus que la moyenne constatée en* 1983. » (*Smillie* 1997 : 14, *traduction de l'auteur*).

A l'échelle de la génération à venir, le système d'aide est sans doute appelé à s'adapter et non à disparaître. La question de l'avenir de l'aide est plus ouverte encore quant on la pose au niveau d'une seule région.

Une modélisation des flux d'aide à l'horizon 2015, sous différentes hypothèses, a été élaborée en annexe 2. Partant de l'hypothèse d'une poursuite de la diminution des efforts des pays riches jusqu'à 0.15% en moyenne de leur PIB (soit une diminution de moitié par rapport au 0.30% qui avait cours jusqu'à la fin des années 1980), quatre scénarios d'évolution de l'économie internationale

[1] « *Notre but doit être de réduire ces disparités entre pays et à l'intérieur des pays, d'amener de plus en plus de gens dans le courant de l'économie mondiale, de promouvoir un accès équitable aux bénéfices du développement sans distinction de nationalité, de race ou de genre. Cela — le défi de l'inclusion — est pour le développement le défi majeur de notre époque.* » (Wolfensohn 1997, traduction de l'auteur).

ont été simulés. Aucun de ces scénarios n'aboutit à une baisse sensible de l'aide globale à la région sahélienne[2]. La diminution de l'effort des pays riches est contrebalancée par un triple phénomène sur le long terme : l'augmentation du nombre de pays donateurs, la diminution du nombre de pays receveurs, la concentration de l'aide vers le Sahel (et d'autres régions pauvres) à mesure que certains espaces améliorent significativement leur niveau de développement. Le maintien de l'aide à son niveau actuel pour le Sahel apparaît donc comme une hypothèse minimale à l'échelle d'une génération.

De plus le Sahel, dont l'intérêt stratégique était secondaire du temps de la guerre froide, pourrait au contraire se trouver au confluent de plusieurs enjeux internationaux d'importance : pauvreté, environnement, migration, fondamentalisme religieux.

Le scénario tendanciel de l'avenir de la coopération avec le Sahel doit donc plutôt se situer dans la logique de la poursuite d'une offre d'aide importante.

10.2. L'avenir du Sahel du point de vue de la coopération

Le Sahel est une région pauvre et durablement pauvre. Même dans le cas d'une forte dynamique de développement, le niveau de vie sahélien sera toujours faible à l'échéance d'une génération. Avec une croissance de 6% par an, il faudrait par exemple 35 ans au Niger pour atteindre le niveau de vie moyen actuel du Ghana, et près de 25 ans au Sénégal pour rejoindre celui de l'Egypte[3]. Il en est de même des indicateurs sociaux. Une augmentation de 7.5% par an pendant 20 ans du nombre de filles scolarisées dans le primaire au Mali ne conduirait qu'à un taux de scolarisation féminine d'environ 55%.

[2] En revanche l'aide par habitant baisse significativement dans tous les scénarios.
[3] En exprimant les PIB en parité de pouvoir d'achat.

Cette disproportion entre importance des efforts et modestie des résultats tient en bonne partie à la croissance démographique. Bien que la transition démographique semble amorcée, la dynamique démographique restera très forte dans les vingt ans à venir. L'étude des perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest (1994) prévoit un Sahel de plus de 80 millions d'habitants (45 millions environ en 1995), dont plus de 45% résideront en milieu urbain dans les 1.200 villes (contre 500 an 1990) que comptera alors la région, dont près de 70 de plus de 100.000 habitants (17 en 1990). Un telle évolution exigera un effort considérable, mais pas disproportionné à celui de la génération précédente, en terme d'investissements urbain et rural, d'équipement, de développement institutionnel et de diffusion et production d'information.

Enfin il faut rappeler que le Sahel est loin d'être à l'abri de crises de diverses natures dans l'avenir. Les équilibres politiques et sociaux sont fragiles dans plusieurs pays. Les risques d'impasses financières, moins aigus que dans le passé, sont loin d'être écartés. Les crises climatiques et alimentaires sont des menaces constantes, même si la capacité de réponse s'est sans doute améliorée. Enfin, les processus de dégradation du climat et d'épuisement des sols font courir les risques, mal évalués, d'une crise écologique sévère.

Ce tableau sombre de l'avenir du Sahel est celui que certains responsables sahéliens et les acteurs de la mobilisation de l'aide mettront volontiers en avant. Il semble justifier la poursuite d'un appui au moins aussi fort que dans le passé pour surmonter des défis tout aussi considérables. Centré sur les besoins, il appelle à la responsabilité de la communauté internationale et fait entrevoir le risque d'une poursuite de la prise en charge de nombreux enjeux par l'aide extérieure. Ce tableau n'en reflète pas moins une part de la réalité sahélienne de demain.

L'avenir régional se présente également sous une autre facette. Les acquis de la démocratie, l'essor de la société civile, l'émergence de nouvelles générations d'entrepreneurs, l'ingéniosité des « informels », la révolution agricole silencieuse dévoilent des dynamiques en partie tournées vers la responsabilité et l'autonomie. Ces dynamiques de changement social endogène sont celles qui déjouent depuis la crise de 1973 les prévisions

catastrophistes répétées des experts. Les nouveaux acteurs sahéliens, tournés vers l'ouverture et conscients de l'ampleur des difficultés, n'excluent généralement pas le recours à l'aide extérieure. Ils situent cependant l'appui extérieur dans une stricte logique d'accompagnement, qui conférerait la maîtrise de l'aide aux acteurs régionaux.

Dans tous les cas, la demande d'aide en provenance du Sahel devrait rester forte dans un avenir prévisible. Les besoins élémentaires non satisfaits ne diminuent pas. Si des critiques isolées de l'appui extérieur se font parfois entendre, elles restent marginales, et ne remettent d'ailleurs pas en général l'aide en question dans son principe mais seulement dans ses modalités. De plus deux facteurs plaideront à l'avenir pour le maintien d'une demande de flux d'aide importants et diversifiés.

En premier lieu, la dépendance des institutions sahéliennes envers l'aide est très élevée. Beaucoup d'institutions, publiques comme de la société civile, sont totalement engagées dans des stratégies d'acceptation tous azimuts des appuis proposés. Ces stratégies ne seront pas facilement réversibles. Elles constituent ce qu'un économiste pourrait appeler un état d'équilibre stable. Si un individu s'écarte de l'attitude habituelle passive et bienveillante, le « système » le rappellera à l'ordre. Un responsable, quel que soit son niveau, est souvent jugé, par sa hiérarchie comme par sa base, par sa capacité à mobiliser des fonds extérieurs.

De plus, même si les institutions trouvaient les moyens et la force de s'engager dans la recherche d'une plus grande autonomie, cela ne pourrait se concevoir que sur une durée suffisamment longue. Les budgets d'investissement sont actuellement presque entièrement financés par l'aide extérieure. Beaucoup d'institutions doivent également leur fonctionnement aux interventions extérieures. Certaines lignes des budgets courants nationaux sont pris en charge par les donateurs. Une diminution de l'aide qui ne proviendrait pas d'un tarissement de l'offre ne pourra être que très progressive.

En second lieu, l'endettement important et durable des pays sahéliens contribuera à les maintenir dans une logique d'aide et de dépendance, ou pourrait-on dire de façon moins négative de co-gestion.

Tableau 10.1. Endettement des pays sahéliens

1995	Dette/PIB	Dette actualisée/ Export biens et services	Part de la dette multi
BURKINA	55%	148%	78%
CAP VERT	56%	n.d.	68%
TCHAD	81%	197%	73%
GAMBIE	121%	96%	76%
GUINEE BISSAU	354%	3252%	56%
MALI	132%	282%	45%
MAURITANIE	243%	312%	37%
NIGER	91%	312%	53%
SENEGAL	82%	159%	48%

Source : Global Development Finance. World Bank.

Au delà du seuil de 200% du ratio dette actualisée sur exports, la Banque Mondiale considère que la dette est insoutenable et qu'elle ne peut être financée par les seuls revenus des exportations. Ce ratio est largement déjà dépassé pour quatre pays sahéliens (et presque atteint par le Tchad).

De plus la dynamique de la dette sahélienne est fortement croissante. L'endettement régional s'élevait à 46% du revenu régional en 1980. Il est monté à 102% en 1985. Par la suite, une série d'annulations de dettes bilatérales a permis de le ramener à 79% en 1990. Mais, ce ratio est revenu en 1995 à son plus haut niveau avec 103%. Désormais, la dette est majoritairement multilatérale, c'est-à-dire d'une part plus difficilement renégociable et d'autre part directement détenue par le système d'aide.

La dette du Sahel doit être vue comme un problème de très long terme, à l'échelle du siècle. Les mesures d'allégement de dette qui surviennent régulièrement n'ont pas pour effet (ni d'ailleurs pour but) de résoudre les problèmes, mais seulement de les rendre soutenables sur le court terme, et donc d'une certaine façon de les perpétuer. De ce point de vue, les pays sahéliens et les institutions internationales, épaulées par les bilatéraux, ont encore un long chemin à faire ensemble.

De même que l'offre d'aide pourrait rester importante, il est fort probable que la demande d'aide continuera à être forte, et dispersée, dans les sociétés

sahéliennes. Les conditions actuelles qui donnent à une aide, dominée par l'offre, une place centrale dans les dynamiques sahéliennes pourraient donc être appelées à se perpétuer.

Il faut cependant envisager les tendances d'évolution des sociétés sahéliennes et les éventuelles réformes du système d'aide pour pouvoir franchir le pas suivant dans la réflexion sur l'avenir de la coopération avec le Sahel.

10.3. Scénarios d'avenir de la coopération avec le Sahel

Les tendances globales de la coopération avec le Sahel sont ébauchées. Elles rendent tout à fait crédible la poursuite d'un appui d'une ampleur comparable à celle de la génération écoulée. Mais, le problème du montant de l'aide n'est pas forcément déterminant. Le facteur clé de l'avenir de la coopération avec le Sahel est plutôt celui du niveau de maîtrise de l'aide que les institutions sahéliennes pourront acquérir. Les acteurs continueront-ils à être des bénéficiaires passifs de l'aide ou parviendront-ils à devenir des utilisateurs actifs des ressources d'aide au profit de la réalisation de leurs propres stratégies ?

La maîtrise de l'aide repose sur le suivi détaillé des opérations de coopération, son inscription dans des stratégies globales, son absorption dans des projets de développement plus larges que la simple action de coopération, la capacité à refuser, choisir et réorienter les actions proposées, la capacité à définir ses propres requêtes. Les chapitres précédents ont largement analysé le très faible niveau actuel de maîtrise de l'aide au Sahel. La situation de dépendance dépend plus de l'absence de maîtrise, que du niveau d'aide lui même, comme le montre l'exemple de certains pays (le Botswana par exemple, mais aussi Israël[4]) qui ont su concilier une aide importante avec des stratégies de développement efficaces.

[4] Voir Johnston et Van de Walle (1996)

Les scénarios envisagés ci-dessous se distinguent par la stratégie employée par le système d'aide vis-à-vis de la maîtrise de l'aide par les pays sahéliens.

Le premier scénario est celui du statu quo. Les donateurs pensent, comme cela semble actuellement le cas, que les conditions de la maîtrise de l'aide appartiennent aux Sahéliens, et qu'une réforme en profondeur de l'aide n'est pas possible ou pas souhaitable.

Le second scénario est celui de la sélectivité. Les donateurs privilégient la maîtrise de l'aide en investissant davantage auprès des partenaires susceptibles de cultiver cette maîtrise. Le système global développe ainsi une incitation à la maîtrise de l'aide.

Le troisième scénario est celui du retrait. Les donateurs font l'analyse qu'un niveau trop élevé d'aide est en lui-même un obstacle à sa maîtrise. Ils organisent, ou laissent faire, la diminution des budgets d'aide dans les pays les plus dépendants.

Le quatrième scénario, qui fera l'objet du chapitre suivant est celui de la retenue. Les donateurs encouragent la maîtrise des partenaires par une série de réformes dans la pratique de l'aide, destinée à conjurer leurs excès de leadership. Ce scénario découle de l'application des recommandations faites tout au long de cet ouvrage.

Ces scénarios n'ont pas le même statut. Le scénario du statu quo peut apparaître comme le plus probable, du fait de l'inévitable inertie d'un système aussi lourd et diversifié que le système d'aide. La stratégie de sélectivité est actuellement prônée par les plus grandes agences d'aide, en particulier la Banque Mondiale et la Commission Européenne. Cela confère au second scénario une crédibilité certaine.

Les deux autres scénarios sont d'une nature beaucoup plus volontariste. Le scénario du retrait est certes crédibilisé par les diminutions récentes des budgets d'aide. Il n'en montre pas moins une profonde rupture avec les tendances actuelles dans le Sahel. Le scénario de la retenue est l'aboutissement de ce livre. Il repose sur les analyses explicitées au cours des chapitres précédents. Il n'en reste pas moins, comme du reste le scénario du retrait, une simple hypothèse de travail.


ON NE SAIT PLUS QUOI FAIRE POUR VOUS :
VOUS NE MONTREZ AUCUNE APTITUDE AU BONHEUR
ASPL
A.D.S
C.R.V
SAHEL

Le statu quo

Le scénario du statu quo est la simple poursuite des tendances actuelles. Sa description est de fait superflue. Il implique la poursuite d'une situation peu différente de celle qui prévaut actuellement, marquée par une aide omniprésente, conduite jusque dans les détails par les donateurs et donc faiblement maîtrisée par les Sahéliens.

Le système d'aide n'est certes pas immobile. A chacun des dysfonctionnements précédemment analysés, ont pu être associées des initiatives en cours qui tentaient de les surmonter. Les mots d'ordre de participation, d'*empowerment* ou d'*ownership* requièrent une attention croissante. Mais, ces mouvements ne concernent qu'une « avant garde » du système d'aide. Une part émergée, dont le discours imprègne l'ensemble, mais qui ne doit pas cacher que la majorité des actions reproduisent, *business as usual*, les lacunes et les faiblesses identifiées. Les mots d'ordre et les priorités continueront à se modifier. Mais, en l'absence de modification des « règles du jeu », la pratique de l'aide restera bien inchangée dans le cadre de ce scénario.

Ce scénario ne doit pas être vu comme un scénario catastrophe ou un scénario repoussoir. Les progrès de la région sahélienne sur les trente dernières années ont été lents mais réels. Tout laisse penser que le statu quo verrait se poursuivre les mêmes tendances, d'autant plus que le Sahel serait protégé des crises brutales précisément par la large présence de l'aide.

Ce scénario n'exclut pas des progrès dans la maîtrise de l'aide. Mais ces progrès résultent des lents et profonds mouvements de changement des sociétés sahéliennes. En vingt ans, les pays sahéliens verront leur population doubler, sans que le niveau d'aide ne puisse suivre une évolution comparable. Cela est de nature à changer le rapport de force de la coopération et à conférer à l'aide une place moins centrale que dans le passé. Les pays les plus dépendants envers l'aide extérieure sont très généralement des petits pays. Le profond mouvement vers la diversification et la différenciation que connaît le Sahel, qui concerne tout autant les activités économiques que la société civile ou les élites, jouera dans le même sens. De plus en plus de

secteurs ou de groupes sociaux échapperont à l'emprise directe de l'aide extérieure. Mais ces mouvements seront lents et seulement perceptibles sur le long terme.

Dans le même temps, la lassitude vis-à-vis de l'aide se poursuivra, et probablement s'intensifiera. Les critiques se feront de plus en plus vives. L'insatisfaction croissante vis-à-vis des résultats obtenus, chaque partenaire rejetant la responsabilité des lacunes sur l'autre, pourrait représenter une menace permanente sur l'ensemble du système de coopération.

Le scénario du *statu quo* est donc marqué par la continuité : un lent mouvement de progrès, mais aussi une contestation croissante, pouvant mettre en danger le principe même de la coopération internationale.

La sélectivité

Les plus grandes agences envisagent une politique de sélectivité de leurs interventions comme une des principales réponses aux difficultés actuelles de l'aide. Ainsi Wolfensohn, Président de la Banque Mondiale, exprimait récemment ce choix.

> « N*ous devons offrir notre assistance à tous les pays qui en ont besoin*. M*ais, nous devons utiliser nos ressources de manière sélective*. I*l n'y a pas moyen d'échapper aux faits : davantage de personnes échapperont à la pauvreté si nous concentrons notre aide sur les pays qui ont de bonnes politiques que si nous attribuons nos concours sans considération des politiques poursuivies*. D*es études récentes viennent confirmer ce que nous savions intuitivement – l'aide au développement améliore les perspectives de croissance et de progrès social lorsqu'elle intervient dans un environnement de bonnes politiques, mais dans un environnement défavorable, l'aide peut retarder les progrès en réduisant le besoin de changement et en générant de la dépendance*. » (*Wolfensohn* 1997 : 5, *traduction de l'auteur*).

Dans la même tendance, le « Livre Vert » de la Commission Européenne, qui envisage le futur de la politique d'aide européenne aux pays ACP, suggère de compléter les critères d'attribution basés sur les besoins, de type palliatif, par des critères portant sur la qualité de la « gouvernance » des pays

receveurs, reconnaissant que « *cette option se traduirait inévitablement par une plus grande sélectivité de l'aide* » (Commission Européenne 1997 : 50).

A priori, la sélectivité apparaît non seulement comme une solution au problème de l'efficacité de l'aide, en réservant l'aide là où les conditions de son efficacité existent, mais aussi comme une voie pour favoriser la maîtrise de l'aide par les bénéficiaires, à travers un système d'incitation basé sur le « mérite ». Il faut pourtant se garder d'y voir une panacée, car le principe de sélectivité apparaît difficilement compatible avec certains fondements de la coopération internationale, et plus difficile encore à mettre effectivement en œuvre.

La sélectivité selon le mérite est-elle compatible avec l'objectif de lutte contre la pauvreté ? Les déclarations d'intention semblent ignorer cette question et faire comme si « mérite » et niveau des besoins étaient totalement indépendants. Cela n'est pourtant jamais étayé. Au contraire, on peut raisonnablement penser que les pays les plus pauvres sont aussi en moyenne ceux qui ont le niveau de « gouvernance » le moins satisfaisant. Cela ressort notamment de travaux récents de la Banque Mondiale qui, revisitant l'hypothèse du « *trickle down* », constatent que le revenu par tête est fortement lié à l'étendue des droits individuels, la pratique démocratique, la paix civile et l'absence de conflits ethniques (Easterly 1997). On peut supposer que la corrélation est encore plus forte entre niveau de revenu et capacité de gestion et d'absorption.

Il est concevable de compléter les critères d'allocation de l'aide basés sur les besoins par des critères de mérite, si ces différents critères sont relativement indépendants. Mais, si les deux gammes de critères vont à l'inverse l'une de l'autre, cela n'a guère de sens. En moyenne, il est fort à craindre que la sélectivité par la qualité de la gouvernance pousse à attribuer l'aide à ceux qui en ont le moins besoin, ce qui est difficilement défendable.

L'attribution sélective de l'aide peut également se heurter à la recherche d'*ownership*. Le principe de sélectivité rompt avec l'ancienne attribution de l'aide selon le niveau des besoins. Cette logique de besoin établissait une sorte de contrat de solidarité entre riches et pauvres et avait l'avantage de

procurer aux pays pauvres un certain sentiment de propriété sur les flux ainsi reçus, au même titre qu'un assuré social considère que les transferts qu'il reçoit lui appartiennent et lui sont dus et ne sont pas le résultat d'une simple charité. Tout cela disparaît dans une logique de sélectivité au mérite. Où se trouve désormais la légitimité de l'aide qui puisse assurer un sentiment de propriété au receveur ? Qui devra décider des niveaux de mérite des différents receveurs potentiels (voir chapitre suivant) ? Le risque est élevé que le receveur se sente le jouet d'appréciations plus ou moins arbitraires et normatives, et surtout réversibles à tout moment. De fait, la dépendance risque de s'accroître plutôt que de diminuer.

Par ailleurs, on peut mettre en doute la faisabilité politique d'une pratique rigoureuse de sélectivité. Il était noté dans le chapitre 1 que jusqu'à présent il n'avait été relevé aucune preuve de l'influence du facteur « mérite » dans l'allocation de l'aide. Or, l'ajustement structurel et la conditionnalité auraient déjà du être des instruments de sélectivité. Il a été abondamment commenté (notamment par Berg 1991) que les programmes d'ajustement étaient rarement rompus même en l'absence de respect des conditionnalités. Les agences d'aide n'ont jusqu'à présent guère eu la volonté et/ou la capacité d'appliquer des politiques réellement exigeantes[5].

Il est difficile, surtout pour une institution multilatérale, de refuser un appui à un pays parmi les plus pauvres. Cela est encore plus vrai du fait de l'endettement élevé des pays pauvres. Un pays qui verrait son aide cesser ou seulement baisser, du fait de la sélectivité, pourrait se retrouver en situation de transferts négatifs avec la communauté internationale, et plus encore avec les institutions financières internationales. Le système peut difficilement soutenir cette situation dans le cas des pays les plus défavorisés de la planète. Il est commun de dire qu'un banquier tient un client modérément endetté, mais qu'un client exagérément endetté tient son banquier ! Enfin, la politique de sélectivité risque de concentrer fortement l'aide sur un petit nombre de partenaires méritants. Or, le risque de saturation, et d'effet de dépendance, est élevé dans l'hypothèse d'une concentration accrue de l'aide.

[5] Plus précisément les politiques d'aide présentent la particularité d'être excessivement exigeantes sur les détails et très peu sur le fond.

Il faut voir la sélectivité non pas comme une solution, mais bien comme une option d'un dilemme. Les politiques d'aide doivent se situer entre l'option de la sélectivité, et donc de l'efficacité, et celle de l'universalité, et donc de la justice.

Plusieurs auteurs utilisent l'analogie docteur/patient pour décrire la relation d'aide (Mosley, Harrigan, Toye 1991, Smillie 1997). Cette analogie traduit bien certains aspects de la complexité du lien donateur/bénéficiaire. Le médecin, comme le donateur, détient généralement le pouvoir dans la relation. Et pourtant, c'est lui qui est en principe au service du patient. Il arrive que certains patients se remettent totalement entre les mains de leur médecin. Ce transfert de pouvoir ne doit pas forcément être vu comme un dysfonctionnement. Il peut être à l'avantage du patient, en cas de maladie grave, en terme de stabilité psychologique, même si les résultats sont meilleurs lorsque le patient participe activement à son traitement. L'analogie peut être utilisée pour éclairer le problème de la sélectivité. Le médecin doit-il choisir les patients qui participeront activement à leur traitement et ainsi obtenir des résultats plus efficaces, ou au contraire a-t-il le devoir de traiter chaque cas, y compris les plus difficiles, même si le patient ne se montre guère coopératif ? (*voir encadré page* 280).

En conclusion, une application stricte de la sélectivité semble se heurter à de nombreuses difficultés. Toutefois, des options intermédiaires sont envisageables. Une première étape peut-être d'introduire une dose de sélectivité dans le système actuel. On peut également songer à un principe de sélectivité qui porterait non sur le montant de l'aide allouée, mais sur sa nature et sur sa forme. Plus un pays aurait une satisfaisante gouvernance, plus il se verrait octroyer une aide non conditionnelle.

Ces réformes seraient significatives, mais toutefois d'une envergure limitée. Pour les pays les plus pauvres, comme les pays sahéliens, le scénario de la sélectivité pourrait ne pas représenter une rupture majeure par rapport au scénario précédent du statu quo. La sélectivité exigera que soient montrés quelques bons exemples, où l'aide se concentrera, et quelques mauvais exemples qui verront leur appui diminuer fortement. Les pays sahéliens peuvent

être à l'occasion certains de ces exemples, et cela peut favoriser une prise de conscience sur la nécessité de la maîtrise de l'aide. Mais, globalement et sur le long terme, le scénario de sélectivité ne pourrait représenter qu'une inflexion pour les pays sahéliens vers une aide moins automatique.

Coûts et bénéfices du choix de la sélectivité : une analogie médicale

Olgierd Cuty a réalisé une étude organisationnelle auprès de quatre services de reins artificiels situés dans deux hôpitaux belges et deux hôpitaux français…

Les quatre unités opérationnelles qui disposent de la même technologie et des mêmes infrastructures se sont organisées de manière radicalement différente, voire opposée. Deux des quatre unités sont caractérisées par des distinctions extrêmement tranchées entre les rôles, par un système hiérarchique strict, par la priorité complète donnée à la compétence technique des médecins, par un système de communication difficile fondé en fait sur le secret et enfin par des patients très passifs, présentant des troubles psychosomatiques caractérisés. Les deux autres unités, au contraire, sont marquées par une assez grande confusion des responsabilités, par l'existence de relations inter-personnelles complexes court-circuitant partiellement la hiérarchie, par la participation active des patients à ces relations et le développement considérable de l'influence de certains d'entre eux, par un système de communications relativement ouvert et une nette décroissance des troubles psychosomatiques...

Le choix ainsi présenté apparaît d'ordre éthique en même temps que structurel : d'un côté la hiérarchie, l'ordre et la science traditionnelle, de l'autre, la démocratie, la coopération et la liberté de communication totale. La réalité est beaucoup moins simple, car le problème que pose un tel choix est celui de la capacité des patients à supporter cette participation qui les oblige à faire face directement au risque de la mort. La décision clef, finalement, même si elle a pu être fortement influencée par des motivations éthiques, doit être cherchée à un tout autre niveau : le choix des frontières mêmes du système à l'intérieur duquel le problème va être posé. Les unités « hiérarchiques » traditionnelles avaient choisi, dès le début, d'adopter une politique ouverte d'admission, c'est-à-dire qu'elles accueillaient sans aucune distinction tous les patients qui leur étaient adressé. Les unités « démocratiques » avaient choisi, au contraire, d'être très sélectives, c'est-à-dire de n'accepter que des patients susceptibles de faire face avec succès, physiquement, mais surtout psychologiquement, à une opération de greffe.

Dans le premier cas, on conçoit très bien qu'une politique de communication libre présentait un danger évident dans la mesure où la plupart des patients étaient incapables de tolérer la discussion en commun de leur cas, car ils présentaient des chances de survie extrêmement variables. Dans le second, par contre, la discussion était possible puisqu'aucun des présents n'était un mauvais risque. (Crozier, Friedberg 1977 : 272-74).

Le retrait

Le scénario du retrait peut résulter d'un tarissement de l'offre d'aide vers les pays sahéliens. Cela ne peut se concevoir, au vu du niveau de pauvreté au Sahel, que dans le contexte de la fin de l'aide au développement, telle qu'on la connaît aujourd'hui. Ce retrait subi par le Sahel, mais aussi par le système d'aide, dessinerait sans doute un scénario douloureux.

Un retrait subi connaîtrait certainement des phases irrégulières, voire brutales. On peut imaginer de nombreuses actions laissées inachevées, des institutions privées plus ou moins rapidement de leurs moyens d'investissement et de fonctionnement, des Etats largement désemparés par des évolutions non maîtrisées et lourdement affectés par la charge de l'endettement. Il y a là les ingrédients d'un scénario de crise.

Plus stimulante est l'hypothèse d'une stratégie de retrait souhaitée et planifiée sur le long terme. Berg (1996) défend un tel scénario en argumentant tout d'abord que les problèmes actuels de l'aide relèvent bien d'un niveau d'assistance trop élevé dans certains pays.

> « *Les effets institutionnels négatifs s'accroissent au fur et à mesure que l'aide devient plus importante. Dans les pays où le niveau d'assistance est relativement important, disons* 5% *du* PIB, *ces effets sont déstabilisants; à un plus haut niveau ils deviennent dévastateurs. Lorsque le niveau d'assistance atteint* 10% *du* PIB *au moins, l'aide finance la plupart de l'investissement public — rarement moins de la moitié en tous les cas. Les fonds de contrepartie liés aux programmes de coopération représentent une part substantielle des dépenses publiques. Les projets finançant nombre de véhicules et la plupart des photocopieurs et autres petits équipements de l'administration. Des charges récurrentes stratégiques sont assurées par les donateurs pour ne pas interrompre les projets. Les gouvernements receveurs, dans ces circonstances, perdent la maîtrise de la plupart des fonctions qui sont centrales pour le développement.* » (Berg 1996 : 3, *traduction de l'auteur*).

Berg considère qu'il existe des seuils au delà desquels la maîtrise de l'aide n'est guère possible. Une stratégie de retrait organisée apparaît alors comme une conséquence logique.

> « *Le risque d'apporter de l'eau au moulin de leurs adversaires ne doit pas conduire les donateurs à se voiler la face devant ce phénomène* [les effets négatifs de l'aide] *et ainsi ne pas l'incorporer dans leurs stratégies. Au contraire, ils doivent préparer leurs partenaires les plus dépendants ainsi que leur propre opinion publique à un changement de cap, au terme duquel l'aide publique jouera un rôle bien moins important. Ils doivent se fixer des objectifs officiels, par exemple qu'aucun pays ne reçoive une aide supérieure à 5% de son* PIB *en 2010. Cela arrivera de toute manière. Mais mettre ce genre d'objectif en avant aurait de multiples avantages.* » (*Berg* 1996 : 9, *traduction de l'auteur*).

Le but d'un telle stratégie serait en fait de défendre le système d'aide, menacé à terme. Les avantages, dont parle Berg, résident en particulier dans l'impulsion que donnerait l'objectif de retrait en faveur de la prise de responsabilité des institutions bénéficiaires. Le renforcement des capacités et la maîtrise endogène du développement pourraient alors devenir des préoccupations réellement prioritaires, et non des mots d'ordre incantatoires.

La période de transition, durant laquelle aurait lieu la décrue de l'aide, serait une véritable période de réforme en profondeur de l'aide. Berg y voit par exemple l'abandon de la conditionnalité et autres méthodes par trop intrusives.

> « *Le principe général durant cette phase de transition serait de modifier le dosage des instruments d'aide en privilégiant les modes d'action les moins intrusifs sur le plan institutionnel. L'allégement de la dette, par exemple, répond parfaitement à ce critère et devrait être privilégiée dans tous les pays lourdement aidés. Comme noté plus haut, l'aide programme et l'aide conditionnée aux politiques devraient être largement réduites, ou abandonnées, en faveur d'une aide projet plus étendue. Tout en reconnaissant le besoin d'aider la société civile et la priorité à donner au développement du secteur privé, la plus grande attention dvrait être donnée aux implications de cette évolution quant au rôle du gouvernement dans les domaines législatifs et de la conduite des politiques.* » (*Berg* 1996 : 11, *traduction de l'auteur*).


MINISTERE DES CALAMITES NATURELLES
SECHERESSE
PANDEMIES
ET QUEN EST NOTRE PROGRAMME D'ERADICATION DES PROGRAMMES D'AIDE ?

Le scénario de la stratégie de retrait est séduisant. L'idée d'une stratégie maîtrisée de décrue, mais aussi de préservation, de l'aide est stimulante. On peut toutefois faire un certain nombre d'observations sur la pertinence et la faisabilité d'un tel scénario.

- L'idée d'un seuil quantitatif au delà duquel l'aide ne peut plus être maîtrisée et devient contre-productive est intéressante, mais demande à être plus fermement démontrée pour pouvoir entraîner une prise de conscience collective. On peut en particulier s'interroger sur la pertinence du niveau d'aide global, agrégat réunissant des flux très divers allant de l'aide alimentaire à l'annulation de dette, sur PIB pour fonder un tel seuil de dépendance (*voir annexe* 1).

- Contraindre le niveau d'aide par un seuil peut entrer en contradiction avec la notion de justice redistributive. Les pays les plus pauvres pourraient s'estimer lésés par un système qui allouerait une aide équivalente à 5% du PIB à un grand nombre de pays, quel que soit leur niveau de développement.

- La stratégie de retrait serait probablement entièrement conduite, une nouvelle fois, par les donateurs. On peut douter de l'« appropriation » de cette stratégie par les receveurs, et donc de leur réponse aux incitations que créerait la place laissée vacante par l'aide.

- La réserve la plus importante a trait à la faisabilité d'une stratégie collective de retrait. Comment, dans quelles instances et sous quelle autorité organiser et planifier l'attribution de l'aide aux différents pays receveurs ? On conçoit mal comment l'ensemble des donateurs, à la manière d'un cartel de producteurs de matières premières, pourraient s'organiser jusqu'à donner au montant de l'aide le statut d'une variable de contrôle.

CHAPITRE 11

Une nécessaire retenue

Le dernier scénario envisagé est celui de la retenue. Il est la conséquence logique des analyses de ce livre. Les résultats positifs obtenus, la vulnérabilité particulière du Sahel militent pour le maintien d'une aide régulière, diversifiée, à vocation universelle, qui envisage dans certains cas le « devoir d'intervention ». Les multiples effets pervers rencontrés montrent que le pire ennemi de l'aide est l'aide elle-même. Le système de coopération ne doit rien tant redouter, et tenter de prévenir, que ses propres excès. Le scénario de retenue est celui de l'équilibre entre l'écueil de la lassitude et de l'indifférence et la fausse piste du volontarisme technocratique. Il définit une aide présente, disponible, mais refrénée, intégrant des garde-fous, laissant de l'espace à ses partenaires.

La retenue est également le seul scénario envisageant une véritable réforme des principes, des méthodes et des instruments de mise en œuvre de l'aide, et non seulement du système d'allocation de l'aide (comme les scénarios de sélectivité et de retrait). Tous les scénarios sont bâtis autour du constat d'une insuffisante maîtrise de l'aide, mais ils y voient des causes et des réponses différentes. Le tableau *page* 286 permet de situer le scénario de retenue par rapport à ceux précédemment exposés.

Tableau 11.1. Causes et réponses à l'absence de maîtrise de l'aide par les bénéficiaires selon les différents scénarios

	Statu Quo	Sélectivité	Retrait	Retenue
Cause	Partenaires manquant de capacités ou cherchant à capter la rente plutôt qu'à bien utiliser l'aide	Certains partenaires ne sont pas à la recherche du développement collectif	Dépendance à l'aide	Dépendance à l'aide
Réponse	Attendre que les partenaires prennent progressivement les choses en main	Allouer l'aide aux partenaires les plus engagés vers le développement afin de créer une incitation globale vers ce comportement	Diminuer l'aide	Réformer les méthodes de l'aide afin de diminuer les facteurs de dépendance

Le scénario de retenue ne fait pas reposer, contrairement aux deux premiers scénarios, la responsabilité de l'absence de maîtrise sur un seul partenaire. Le phénomène de dépendance à l'aide fait clairement apparaître une responsabilité collective, et un cercle vicieux qui ne peut être rompu que par des efforts partagés[1]. Une réforme de l'aide, plus qu'une simple diminution, par ailleurs difficile à mettre en œuvre, peut être un premier pas pour s'attaquer à ce cercle vicieux. Premier pas qui doit être accompagné par une prise de responsabilité plus importante des partenaires sahéliens.

Un certain nombre de mesures concrètes de la réforme des méthodes d'aide ont été identifiées au cours de cet ouvrage. Mais, la réforme doit être vue

[1] C'est une caractéristique des phénomènes de dépendance que de mettre en cause un «système» et non le simple comportement des «dépendants». On connaît par exemple bien en France le problème de surconsommation de somnifères et tranquillisants (le parallèle entre aide et somnifère n'est pas forcément innocent). Il paraîtrait simpliste de tenter de résoudre ce problème en espérant simplement que les consommateurs se prennent en main et modifient leurs habitudes. La dépendance à ces médicaments est aussi l'affaire des médecins, et de leur politique de prescription, de l'industrie pharmaceutique, qui peut chercher des substituts générant une accoutumance moindre et du système de santé publique, qui est à la source des incitations financières de l'ensemble des acteurs. On pressent que seule une action coordonnée de l'ensemble de ces acteurs est de nature à réellement changer la situation.

comme un processus. Elle ne pourra avoir lieu que si elle est appuyée par des dispositifs institutionnels, des instruments de suivi et des mécanismes de débat. Enfin, cette réforme ne peut se résumer à une liste de mesures techniques, elle doit d'abord être le résultat d'un changement de paradigme de la part des partenaires de coopération. Ces différents points sont passés successivement en revue dans la suite de ce chapitre.

11.1. Des mesures concrètes de réforme de l'aide

Les mesures de réforme présentées dans la troisième partie peuvent être regroupées en quatre points principaux.

a. Traiter séparément, avec des instruments adaptés, les différentes ambitions de l'aide

Les actions d'aide doivent être différenciées selon leur ambition, et non pas selon leur secteur ou leur pays d'application. La typologie présentée dans le chapitre 9 n'est qu'indicative. On peut pourtant l'utiliser pour illustrer l'adéquation entre ambition et instrument.

La gestion et prévention des crises doit être une préoccupation des agences d'aide. Elle doit cependant être circonscrite à un nombre limité d'actions coordonnées entre donateurs. Ces actions peuvent reposer sur un nombre réduit de conditionnalités impératives. Les mesures nécessaires à la gestion, et la résorption d'une crise, ne peuvent pas toujours être obtenues par des voies participatives et consensuelles. Toutefois, ces actions doivent être scrupuleusement négociées avec les partenaires. L'aide programme budgétaire et conditionnelle semble être l'instrument adapté à cette ambition.

Le renforcement des capacités demande des instruments souples, basés sur l'expérimentation et non sur l'anticipation, reposant sur le suivi plutôt que sur la conception. Le déroulement de ce type d'action doit scrupuleusement respecter les exigences du partenariat, et notamment être constamment impulsé par l'initiative et l'engagement des partenaires. Le

projet est inadapté à cette ambition, qui demande des instruments nouveaux pouvant s'inspirer de l'« approche processus ».

La promotion de valeurs universelles pose, en plus complexe, les mêmes problèmes instrumentaux que l'ambition précédente. De plus, elle doit être limitée à certaines actions reposant sur un petit nombre de valeurs fondamentales, et non imprégner l'ensemble des interventions.

La réalisation d'apports ponctuels doit être réalisée au moyen de l'instrument projet.

b. Adopter un point de vue global sur l'aide (introduire la gestion par l'impact)

Les stratégies, les pratiques, les dispositifs institutionnels, les résultats de l'aide doivent régulièrement être observés globalement, et non bailleur par bailleur ou projet par projet. Ce n'est que comme cela qu'ils acquièrent un sens, et que les effets diffus et les effets de système peuvent être mis en évidence. Ce travail d'observation et de mise en cohérence devrait relever du rôle normal du gouvernement receveur. Si toutefois il ne parvient pas à le faire ou ne le souhaite pas, il ne suffit pas de le déplorer. Il faut l'aider dans cette tâche, en privilégiant les actions communes à plusieurs voire tous les donateurs, sous forme par exemple d'aide programme basée sur des instruments financiers conjoints, et au besoin en suscitant des instruments ou des institutions chargés d'apporter cette vision globale. Ainsi, la création de fonds communs d'évaluation d'impact aurait le triple avantage d'introduire une dose de gestion par l'impact, d'élargir la perception collective des résultats de l'aide et de susciter des capacités nationales d'évaluation.

La visibilité ne doit explicitement plus être un critère d'appréciation positif (et même devenir un critère négatif en cas de visibilité ostentatoire). L'obtention de résultats durables n'est pas positivement liée à celle de visibilité immédiate. La visibilité dans les pays receveurs renforce le sentiment de dépendance, et ne sert à rien pour justifier l'aide auprès des pays donateurs.

Toutes les voies d'expression sur l'aide de la part des receveurs doivent être privilégiées. Le débat mérite d'être ouvert plutôt qu'étouffé. Les accords doivent

prévoir la transmission systématique des données, analyses et évaluations portant sur les activités de coopération. Les évaluations devraient donner lieu à un débat de restitution systématique avec les partenaires concernés.

c. Encourager la confrontation et la négociation entre offre et demande

Le mécanisme de contrepartie ou de co-financement sur fonds propre doit être étendu à l'ensemble des actions d'aide et des bénéficiaires. Le cas échéant, des solutions techniques peuvent être trouvées au problème de financement de ces contreparties par l'Etat, comme celle de profiter de l'excédent de ressources que procurerait la suppression des exonérations des importations liées aux actions d'aide.

La confrontation repose également sur le recours à une intermédiation moins dépendante. Plusieurs formules sont envisageables pour y parvenir : faire appel pour partie aux fonds propres des intermédiaires maîtres d'ouvrage, susciter des fonds autonomes dédiés à certaines ambitions (selon le modèle des fondations par exemple), sécuriser les intermédiaires sur la durée et le mode de leurs interventions[2], etc.

Les phases de diagnostic et d'élaboration et de mise en œuvre de changements doivent être soigneusement séparées. Le diagnostic s'accommode d'un regard extérieur technique. En revanche, l'élaboration et la mise en œuvre de recommandations est un processus dont le leadership doit être endogène (sauf crise manifeste), et qui s'appuie sur une indispensable négociation entre parties concernées.

d. Déléguer, responsabiliser, puis suivre et évaluer plutôt qu'anticiper et contrôler a priori

Le souci de déléguer et de décentraliser doit commencer au niveau des agences d'aide elles-mêmes, qui doivent accorder davantage de pouvoir de décision

[2] Cela peut signifier s'engager le plus possible dans la durée avec les intermédiaires, ou au contraire fixer dès le départ une durée ou un mode d'intervention non négociable. Un consultant indépendant avait par exemple la courageuse règle de conduite de ne jamais faire plus de trois interventions dans le même projet. Son indépendance était ainsi grandement préservée.

(et non pas davantage de personnel) à leurs représentations sur place. C'est un premier pas vers l'adaptation de l'aide aux circonstances locales.

Les circuits-courts, les structures ad hoc, les structures d'aide autonomes doivent être limitées aux cas exceptionnels. L'aide doit être dans sa quasi totalité gérée par des institutions étatiques, décentralisées ou civiles qui existeraient en l'absence d'aide. La présence d'assistants techniques gestionnaires doit être ramenée à la plus stricte nécessité.

Cela ne signifie pas que l'aide doit abandonner toute exigence. Au contraire, le suivi, les audits et les évaluations doivent être plus systématiques et plus exigeants sur le fonds (bien que moins pointilleux sur les détails). Cela appelle à des mécanismes de sanction en cas de manquements, voire à des systèmes de garantie. La responsabilisation conduit à une certaine dose de sélectivité dans le choix des partenaires.

11.2. Un processus d'accompagnement de la réforme

La réforme de l'aide ne peut être vue comme le simple résultat de l'action de décideurs éclairés qui, au vu de l'expérience passée, choisiraient de manière coordonnée de prendre les mesures techniques appropriées. Elle exige un processus au cours duquel émergeraient progressivement des points de consensus entre les différents acteurs, et où les initiatives des partenaires se répondraient jusqu'à converger vers la nécessité du changement. On est actuellement souvent loin de cette situation, et il appartient en premier lieu aux acteurs les plus motivés de favoriser l'apparition d'un tel processus par des stratégies d'action pour le changement.

a. Maintenir le niveau de critique

On peut avoir l'impression que le système d'aide est attaqué de toutes parts, et est le sujet d'une critique très vive. Pourtant, dans le même temps, les actions les plus manifestement inappropriées ne cessent de se développer.

Le niveau de critique collective est très présent dans les forums internationaux, mais il pèse encore peu sur les actions individuelles des acteurs de terrain. Une énonciation permanente des situations concrètes est la meilleure défense du système d'aide contre lui-même, contre sa tendance à l'excès. Elle permet également d'informer ou de prévenir sur ce que l'on peut appeler à la manière des économistes les « stratagèmes de l'aide », c'est-à-dire ces réformes qui semblent à chaque fois répondre aux critiques passées mais qui touchent rarement aux véritables causes, et qui en fait sont souvent des moyens pour préserver l'essentiel.

Crozier et Friedberg, à l'image de beaucoup de sociologues, mettent en avant la nécessité d'énonciation pour faire évoluer une situation.

> « *La seule façon de régulariser et de moraliser les problèmes de pouvoir, c'est de les forcer au grand jour pour éviter la consolidation de situations de force et la cristallisation de relations de dépendance stables autour de ces situations.* » (*Crozier, Frieberg* 1977 : 443).

On peut reprendre cette citation mot pour mot en remplaçant le mot pouvoir par celui d'aide, ce qui n'est évidemment pas fortuit.

Plus la critique sera diversifiée et émanera d'acteurs différents, plus elle prendra d'importance. Plus, elle sera précise et tentera de remonter aux causes des problèmes, plus elle sera constructive, et fera apparaître des possibilités de réforme et d'alternative.

L'écueil réel du maintien d'un fort niveau de critique est le risque d'aboutir à une remise en cause totale de la coopération. La critique doit donc être assortie d'une vision claire des résultats obtenus dans le passé et des défis de l'avenir. Plus encore, le maintien du niveau de critique doit veiller en même temps à la préservation de l'idée de coopération (et non pas la préservation du système d'aide actuel, ou des flux d'aide).

b. Elaborer une déontologie de la pratique de l'aide extérieure

La coopération est une activité peu spécifique, qui ne peut se gérer facilement à partir de la mesure de l'obtention de résultat. On a vu que pour ce type d'activité, un élément important de gestion est l'existence d'un code

de conduite professionnel. Un tel code n'existe pas pour les acteurs de la coopération, et chacun connaît des exemples où les règles minimales de correction et de sagesse (ce qui pourrait constituer une déontologie) ont été bafouées.

Damiba remarque à propos de l'assistance technique comment les multiples sollicitations, auxquelles les acteurs de l'aide sont soumis, leur font parfois perdre de vue le bon sens, la sagesse, voire le respect d'autrui.

> « *Le savoir accumulé des agences de coopération technique, le professionnalisme sourcilleux qu'elles exigent et tentent de mettre en œuvre 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 des 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.*
>
> *Le manque de sagesse est une clé pour comprendre les problèmes de l'assistance technique. 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).

Un code de conduite de la coopération serait un moyen d'introduire retenue et sagesse dans des comportements par trop dictés par la bureaucratie. Ce code de conduite pourrait même constituer une arme pour les praticiens pour résister aux points de vue procéduraux émis par les mandants des actions dans lesquelles ils sont impliqués.

Reste à savoir comment parvenir concrètement à cette déontologie ? Le Club du Sahel se propose, dans cet ordre d'idée, d'être le fédérateur d'une « Charte de mise en œuvre de la coopération au Sahel ». Saura-t-il susciter le mouvement d'adhésion susceptible de transformer un relevé de principes en un véritable code professionnel ?

c. Accompagner la maîtrise de l'aide

Le niveau de maîtrise de l'aide par les administrations sahéliennes est actuellement dérisoire. Le montant même d'aide reçue n'est pas connu. Aucune étude ni aucune évaluation ne sont réalisées par les services nationaux, leur participation aux schémas de conception est en général faible. Cette état de fait est caractéristique de la situation de dépendance et appelle une réponse commune.

Il appartient aux pays sahéliens de manifester leur (éventuelle ?) frustration, leur intérêt à une acquisition progressive de cette maîtrise et leur capacité d'affecter des moyens mesurés mais significatifs à cette entreprise. Mais les pays ne sont bien souvent pas en mesure de prendre des initiatives autonomes concernant la gestion de l'aide[3]. C'est justement le propre de la dépendance. C'est plus vraisemblablement par un processus commun, comme celui qui se déroule au Mali sous l'impulsion conjointe du gouvernement et du CAD, qu'une véritable dynamique de maîtrise de l'aide peut s'engager.

L'acquisition progressive de la maîtrise de l'aide nécessite une volonté nationale, mais aussi le concours des donateurs. Ces derniers doivent accepter de collaborer par la transmission de leurs informations, analyses et évaluations, par l'acceptation d'un débat ouvert et transparent, par la recherche de l'harmonisation des pratiques et procédures. On en est encore loin. Mais ils devront également appuyer, plus classiquement, la construction de la capacité de maîtrise de ce système très complexe qu'est l'aide extérieure.

Un objectif commun à moyen terme pourrait être l'élaboration pour chaque pays d'une « procédure nationale de l'aide », qui fixerait les modalités d'identification et d'approbation, de passation de marché, de suivi budgétaire et d'audit, de rémunération du personnel, de décaissement, de suivi d'activité et d'évaluation etc. Cette harmonisation autour d'une procédure nationale serait grandement facilitée par le développement du recours à des instruments financiers communs (fonds communs) à plusieurs donateurs.

[3] Ainsi en 1997, le Burkina a tenté, de manière sans doute maladroite, d'harmoniser unilatéralement par décret un certain nombre de procédures d'aide. La tentative semble avoir fait long feu : le manque de concertation avait abouti à certaines dispositions inacceptables pour les donateurs.

L'accompagnement de ce processus de maîtrise demandera beaucoup de retenue, pour ne pas aboutir à un projet de gestion des projets, mais aussi beaucoup de volonté et d'ouverture, pour faire passer les contraintes internes des agences de coopération derrière l'intérêt du bénéficiaire.

d. Susciter des lieux indépendants d'observation et de suivi de l'aide

On a vu qu'un des problèmes cruciaux du système d'aide était la chaîne de dépendance qui colonisait l'ensemble de l'intermédiation et s'étendait jusqu'aux institutions bénéficiaires. La pratique de l'aide a besoin d'être regardée depuis des lieux d'observation indépendants, qui n'ont pas d'intérêts immédiats dans la perpétuation du système à l'identique.

Ces lieux pourraient alimenter la critique et l'énonciation des pratiques concrètes de l'aide, tout en préservant l'idée de coopération. Ils pourraient fournir l'occasion d'adopter un point de vue global sur l'aide, de définir et d'observer des indicateurs de suivi, permettant de mesurer les succès et d'appréhender les excés, de mener de larges évaluations conjointes donnant toute leur place aux impacts diffus et aux effets de système. Ils pourraient également fournir une base pour la construction de capacités nationales de maîtrise de l'aide. Ils pourraient être des lieux d'évaluation de certains critères nécessaires pour décider de la forme et du montant de l'aide dans une optique de sélectivité[4] : niveau de gouvernance, respect des conditionnalités, bon usage de l'aide passée[5], etc.

[4] Cette préoccupation n'est pas nouvelle. Rosenstein-Rodan, pionnier de l'économie du développement et haut fonctionnaire de la Banque Mondiale, ressentait dès 1954 la nécessité de cet arbitrage indépendant : *« La méthode actuelle est inappropriée et souvent contre-productive. La discussion sur ce que le pays receveur doit faire soulève automatiquement l'objection que la souveraineté de ce pays est atteinte. Dans de telles circonstances, la discussion est souvent incomplète, et non totalement explicitée, ou alors débouche sur des récriminations réciproques. La seule façon de sortir de ce cercle vicieux est d'établir un comité, ne dépendant ni des créditeurs ni des gouvernements endettés, dont la fonction serait d'évaluer les efforts nationaux de développement et de faire des recommandations sur le niveau d'aide à attribuer.* » (Meier, Seers 1984 : 218-219, traduction de l'auteur).

[5] L'élaboration de critères pour l'allocation de l'aide par une source indépendante aurait un double avantage. Celui d'aider les agences d'aide à se désengager de pays ne respectant pas certains engagements minimaux, en se protégeant derrière une décision qui n'est pas de leur ressort. Cela créerait une forte incitation vers les valeurs reflétées par les critères choisis. Mais présenterait aussi l'avantage de protéger les pays satisfaisant aux critères contre une aide trop envahissante, en adaptant le degré de responsabilisation sur la gestion de l'aide au niveau de gouvernance du pays receveur.

Il n'est pas question de vouloir remplir tous ces rôles en même temps, mais de reconnaître pour de multiples usages le besoin d'interfaces indépendants entre le système d'aide et les bénéficiaires (et non pas d'une intermédiation pour exécuter). La Banque Mondiale a rempli, en quelque sorte, ce rôle d'interface et d'évaluateur indépendant dans les années 1980. Le visa de la Banque était le signe pour les donateurs qu'ils pouvaient intervenir dans un pays. Mais la Banque n'avait pas qu'un rôle d'observateur, mais aussi d'acteur principal. Elle est désormais trop étroitement impliquée dans l'action pour remplir objectivement ce rôle d'interface.

Quelles formes pourraient prendre ces lieux indépendants ? On pense à des financements sous forme de fonds : fonds indépendant d'évaluation, observatoire de l'aide (concernant une région ou plus utilement un pays), etc. L'imagination et les opportunités fourniront le dessin de création de ces lieux indépendants lorsque se sera imposée l'idée de leur utilité.

11.3. Retenue et équilibre : un changement de paradigme

La réforme de l'aide, son processus d'accompagnement ne peuvent naturellement se comprendre que dans le cadre de la vision globale de l'aide qui est associée au scénario de retenue. Cette vision est marquée par la recherche permanente d'équilibre entre les différentes logiques et fonctions de l'aide. Bien souvent lorsqu'une option semble avoir échoué, son opposée apparaît alors comme la solution à tous les problèmes. Cela revient généralement soit à se bercer d'illusion sur la faisabilité d'un renversement complet de perspective, soit à tomber d'un excès dans un autre. Il est bien plus délicat de tenter de rester au centre du dilemme dans un fragile équilibre. Cela demande de la mesure, de la déontologie, des possibilités étendues d'action mais aussi des garde-fous. En un mot de la retenue.

a. L'équilibre sélectivité/conditionnalité/automaticité

Il existe essentiellement trois façons d'attribuer l'aide : une attribution automatique basée sur le niveau de besoin, une attribution conditionnelle basée sur un programme, une attribution sélective basée sur l'existence a priori de conditions favorables.

Ces trois modes d'attribution de l'aide présentent chacun leurs forces et leurs faiblesses comme le montre succinctement le tableau ci-dessous.

Tableau 11.2. Forces et faiblesse des différents modes d'attribution de l'aide

	Sélectivité	Conditionnalité	Automaticité
Respect de l'*ownership*	Ambigu	Défavorable	Oui
Prétention à l'universalité	Non	Oui	Oui
Mécanisme d'incitation	Défection	Prise de parole	Aucun
Complémentarité avec les financements privés	Plutôt additivité	Oui	Oui

Dans les années 1970, l'automaticité était le mode d'attribution dominant, paraissant le plus respectueux des souverainetés nationales. Il marquait notamment la convention de Lomé. Dans les années 1980 et 1990, devant l'absence d'incitation découlant de l'attribution automatique de l'aide, la conditionnalité s'est imposée comme nouveau mode dominant. Pratiquée avec excès, elle a montré ses limites, notamment en entraînant un phénomène marqué de dépendance. Actuellement, la sélectivité apparaît comme la nouvelle solution potentielle.

La sélectivité ne doit cependant pas, à son tour, être vue comme un mode d'attribution exclusif. Elle générerait dans ce cas de nouveaux types d'excès déjà prévisibles : un *ownership* affaibli par des flux irréguliers et jamais garantis, un abandon de l'objectif de redistribution universelle des riches vers les pauvres, une concentration des flux publics là où les flux privés sont déjà attirés.

Il est intéressant de se pencher sur les mécanismes respectifs d'incitation générés par la conditionnalité et la sélectivité. On retrouve le dilemme, que

Hirschman (1970) a longuement développé dans un cadre beaucoup plus large, entre les deux types d'action pour remédier à une situation de non satisfaction : la défection (*exit*) et la prise de parole (*voice*). Hirschman expose clairement comment les analyses économiques privilégient la défection (en fait le choix individuel) comme moyen d'action et négligent ou dénigrent l'utilité de la prise de parole, tandis que les analyses politiques ou institutionnelles mettent en avant la prise de parole (en fait l'action politique) et minimisent la défection. Hirschman plaide naturellement pour des stratégies combinant ces deux sources d'action, en l'occurrence ici l'action politique d'incitation par la conditionnalité et l'incitation de nature économique découlant de la menace de défection.

Ce parallèle avec les travaux de Hirschman permet de montrer comment une combinaison des différents modes d'attribution peut être préférable à un simple choix.

Une dose d'automaticité est nécessaire car elle permet de conférer une véritable propriété au receveur, et d'atteindre les acteurs réellement les plus nécessiteux[6]. Une dose de conditionnalité est également souhaitable car elle permet de combiner un certain niveau d'exigence avec une prétention de redistribution universelle, et qu'elle peut permettre la réintégration de certains pays dans l'économie internationale en donnant un signal à l'ensemble des investisseurs. Enfin, une dose de sélectivité est indispensable car c'est la menace réelle de défection qui peut rendre la conditionnalité efficace.

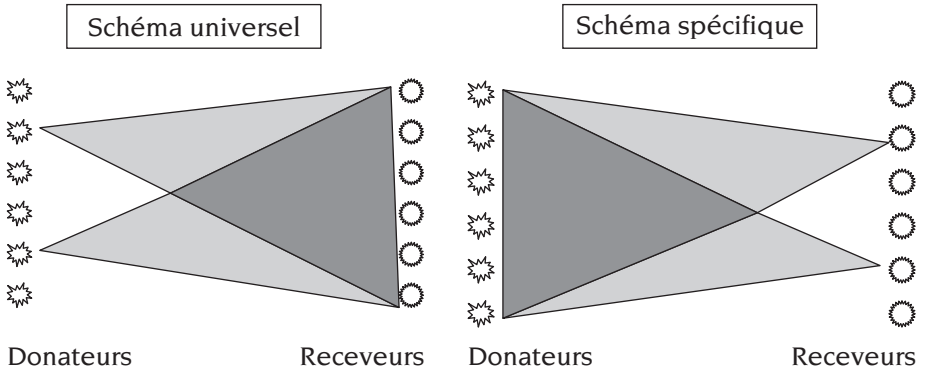
Le scénario de retenue est celui de l'équilibre entre une attribution pour partie automatique, traduisant la fonction de redistribution de l'aide, et une conditionnalité limitée à quelques exigences essentielles, rendue efficace par la réalité de la menace de défection.

[6] Certains verront dans l'automaticité la menace d'une rente pour les pays africains. Galbraith ironise avec talent, à propos des systèmes d'aide sociale, sur cette position morale qui fait voir comme néfaste toute redistribution automatique : « *Il n'est pas plus évidente solution à la pauvreté qu'un revenu. Mais rien n'est si fermement admis par la plupart des Américains [des occidentaux dirions-nous ici] que l'effet négatif de l'argent sur les pauvres. Notre compassion prend sa forme la plus vertueuse dans notre souci du mal que le revenu non gagné va faire à l'homme sans fortune. Et nous percevons un danger pratique autant que moral : le pauvre risque de préférer au travail l'argent versé par les pouvoirs publics, et ce choix répandra un esprit de dépendance qui frappera au cœur le système économique. Ce danger, on le voit comme spécifique aux individus défavorisés : dans le cas des citoyens très riches ou aisés, l'oisiveté, nommée loisir, n'est pas déplorée ainsi.* » (Galbraith 1994 : 209).

b. L'équilibre universel/spécifique

Chaque bailleur de fonds se présente comme le vecteur de messages, méthodes et même procédures à vocation universelle, susceptibles de s'adresser, dans des termes presque identiques, à l'ensemble des pays en développement. Cette prétention à l'universel est à la source de l'uniformité des actions et du manque de souci d'accompagnement. C'est elle qui amène à toujours vouloir adapter le bénéficiaire aux nécessités du bailleur, plutôt que l'inverse, et qui conduit à privilégier le point de vue du bailleur plutôt que celui du receveur.

Le scénario de retenue est marqué par un véritable retournement de la prétention à l'universalité vers le souci d'être spécifique. Cela peut se résumer par le petit diagramme *ci-dessous*.



Ces schémas montrent le principe du changement d'un système dominé par les angles de vue « universels » des donateurs sur les pays en développement à un système fondé sur les points de vue « spécifiques » des receveurs sur leur propre système d'aide. La difficulté de la maîtrise pour chaque pays sahéliens d'une trentaine de procédures différentes, correspondant à chaque bailleur, est illustrative du schéma universel. L'existence de procédures nationales uniques pour chaque pays receveur, auxquelles devrait s'adapter les donateurs, témoignerait du schéma spécifique. Le découpage des institutions et des stratégies nationales en de multiples projets autonomes

est illustratif du schéma universel. L'action commune des donateurs dans le cadre de fonds commun mis à la disposition des partenaires correspondrait au schéma spécifique.

Le passage à une optique spécifique représenterait un profond changement pour les logiques internes des donateurs. Celles-ci reposeraient sur les problèmes des pays receveurs et sur l'accompagnement des dynamiques plutôt que sur les solutions universelles et le changement volontariste. L'effort d'adaptation à l'autre serait renversé du côté des agences d'aide. Cet effort serait important, et demanderait un fonctionnement nettement décentralisé dans les objectifs, les méthodes et les procédures.

Toutefois, il ne s'agit pas vraiment de changer radicalement de perspective, mais plutôt une nouvelle fois de trouver un équilibre entre les options d'un dilemme. Les pays donateurs doivent légitimement promouvoir des valeurs et des méthodes qu'ils estiment à vocation universelle. Les agences de coopération ont également besoin de cohérence. Elles ne peuvent appuyer des entreprises contradictoires avec des partenaires différents. Mais le besoin de cohérence se pose pour les bénéficiaires autant, sinon plus, que pour les donateurs. Le souci d'universalisme doit transiger avec des démarches spécifiques basées sur l'accompagnement, et ne pas devenir envahissant.

c. L'équilibre proximité/distance

Les Sahéliens ont souffert dans une certaine mesure d'un excès de proximité de l'aide. C'est l'origine de la dépendance. Les donateurs, et leurs intermédiaires, ont fait leur les problèmes des Sahéliens. Ils ont imaginé les réponses, et bien souvent ont voulu conduire eux-mêmes le changement qu'ils jugeaient nécessaire. Le partage des rôles entre ce qui relève des Sahéliens et ce qui relève de l'aide est confus. En fait tout semble être susceptible de relever de l'aide.

La stratégie de retenue consiste précisément à s'appliquer à respecter les rôles de chacun, à laisser de l'espace aux partenaires — tout ne doit pas être matière à aide —, et à leur laisser du temps — l'anticipation est une façon de fixer soi-même les règles, de prendre le pouvoir.

Cela nécessite de trouver, selon l'expression employée par Jacob, la « bonne distance ». Plus encore, comme le dit Jacob, il faudrait parvenir à une modulation de la distance selon les entreprises que l'on poursuit : proche lorsqu'on se propose de mettre des savoirs à disposition, plus éloigné lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre le changement et jamais « à la place » (sauf peut être lorsqu'il s'agit d'intervenir dans une situation de crise aiguë).

> « *Quand on veut faire de la transmission de messages, de ressources, d'instruments, c'est la proximité qui compte ; quand on veut promouvoir des rôles, c'est au contraire la distance qui doit primer.* » (*Jacob* 1997).

On pourrait dire qu'il s'agit parfois d'exercer la capacité à témoigner de l'indifférence sur un certain nombre de sujets et d'enjeux, tant il est vrai selon la belle formule de Revel que « *l'indifférence est la forme la plus civilisée du respect* » (Revel 1997 : 172).

Présenté comme cela, le dilemme apparaît clairement. Si l'on perçoit les dangers d'un excès de proximité, ceux d'un excès d'indifférence sont encore plus clairs. Il s'agit tout simplement de l'arrêt de l'aide, et même de l'idée de coopération. C'est donc une nouvelle fois un difficile équilibre qui est à trouver. La bonne distance, entre proximité et indifférence, se situe ni trop loin pour ne pas succomber aux sirènes du cartiérisme, ni trop près pour éviter d'envahir ou d'étouffer.

ANNEXES

ANNEXE 1

Analyse statistique de l'aide au Sahel[1]

1.1. Tendances générales

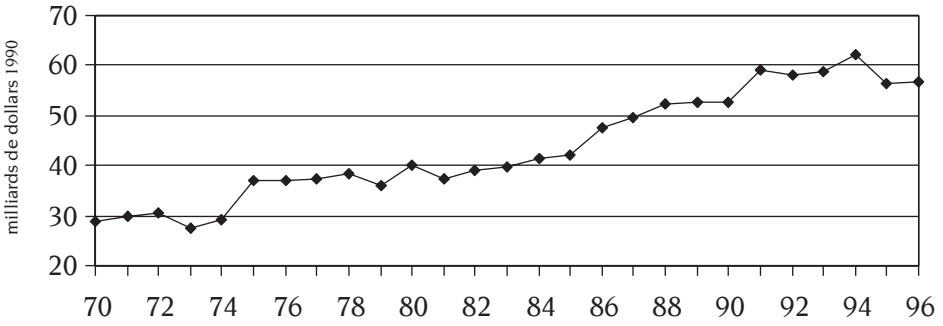
L'aide publique au développement (APD) a presque doublé entre 1970 et 1996 en valeur constante. La croissance a été continue et relativement régulière jusqu'en 1991, au rythme moyen de croissance d'environ 3.5% par an[2]. La tendance semble cependant s'être modifiée. Le niveau de l'APD en 1996 est inférieur en valeur constante comme en valeur courante à celui de 1991.

Il convient de signaler que le déflateur utilisé (le prix mondial des importations) atténue considérablement le récent changement de tendance des flux d'aide. Le Comité d'Aide au Développement (CAD qui regroupe les pays de l'OCDE), qui déflate la série par les niveaux des prix de chaque pays donateurs, constate une baisse de près de 15% en valeur constante depuis 1991. Ce recul est encore plus sensible lorsqu'il est exprimé en pourcentage du revenu des pays donateurs. Le ratio APD/PIB des pays du CAD s'élevait à 0.25% en 1996, soit le niveau le plus faible depuis 30 ans que cette donnée est mesurée.

[1] Ce chapitre est fondé sur les données du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE. La plupart des données financières sont présentées en dollars constants 1990. Les flux en valeur constante ont été obtenus en utilisant comme déflateur l'indice mondial des prix à l'importation de source FMI. Outre sa simplicité, l'utilisation d'un déflateur unique se justifie d'une part par la longue période de l'analyse qui conduit à s'intéresser aux tendances plutôt qu'à l'analyse fine d'évolutions conjoncturelles. D'autre part, par le souci de dégager une série d'APD en valeur constante qui soit comparable à la fois aux agrégats des pays donateurs et des pays receveurs. Cette méthode est toutefois différente de celle du CAD qui déflate chaque série d'aide par les indices de prix du pays donateur concerné. Cette méthode plus fine est plus précise que celle utilisée ici pour la mesure de l'effort des différents donateurs.

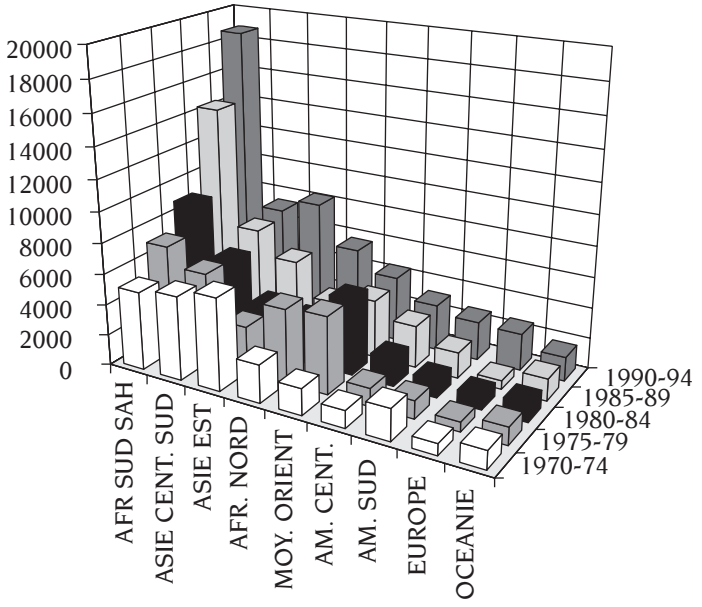
[2] Sur cette période, les quelques irrégularités de la tendance croissante de l'aide s'expliquent entièrement par les brutales variations du déflateur, dues à de fortes hausse de prix (en 1973-74) ou à de brusques variations du dollar (au début des années 1980).

Graphique 1.1. Evolution de l'APD vers l'ensemble des pays en développement



Source : CAD/OCDE, Club du Sahel

Graphique 1.2. Evolution de l'APD par région en valeur constante
(millions $ 90)



Source : CAD/OCDE, Club du Sahel

En 1996, l'APD nette totale se montait à 58 milliards de dollars courants, ce qui représente un peu plus de 1% du montant des échanges commerciaux mondiaux.

La croissance de l'aide depuis 1970 est largement due à l'augmentation de l'aide vers l'Afrique sub-saharienne qui a presque quadruplé sur la période et dont l'augmentation représente à elle seule la moitié de celle de l'aide totale entre 1970 et 1995. En 1995, l'aide à cette région s'élevait à 31% de l'aide mondiale.

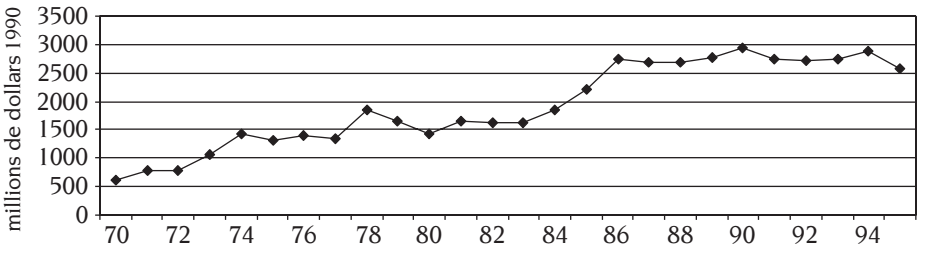
L'aide au Sahel a connu une progression légèrement supérieure à celle destinée à l'ensemble de l'Afrique sub-saharienne. Elle a été multipliée par 4.2 en 25 ans, soit un taux de croissance moyen annuel de 5.9% en valeur constante. Mais, cette évolution a été moins régulière, marquée par les crises pluviométriques. L'APD au Sahel a connu deux périodes de forte progression : entre 1972 et 1974 avec une progression de plus de 80% en valeur constante en l'espace de 2 ans, et entre 1983 et 1986 où elle a crû, toujours en valeur constante, de 70% en 3 ans. Entre ces crises, le niveau de l'aide semble s'être plus ou moins maintenu aux paliers atteints.

En 1995, l'aide vers le Sahel est de 2.7 milliards de dollars. Elle est inférieure en valeur constante comme en valeur courante à celle de 1990 et peu supérieure à celle de 1986 (+5% en valeur constante).

La part de l'APD affectée au Sahel est relativement constante depuis 1974, autour de 5%. En 1995, cette part se monte à 4.6%, soit tout de même le niveau le plus bas depuis 1984, et un niveau inférieur à celui de 1974. L'APD au Sahel a donc, en dehors de la première moitié de la décennie 1970, crû à une vitesse moyenne comparable à celle de l'ensemble de l'aide. En revanche, la progression de l'aide au Sahel est, depuis le milieu de la décennie 1970, sensiblement inférieure à celle de l'aide à l'Afrique sub-saharienne. 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.

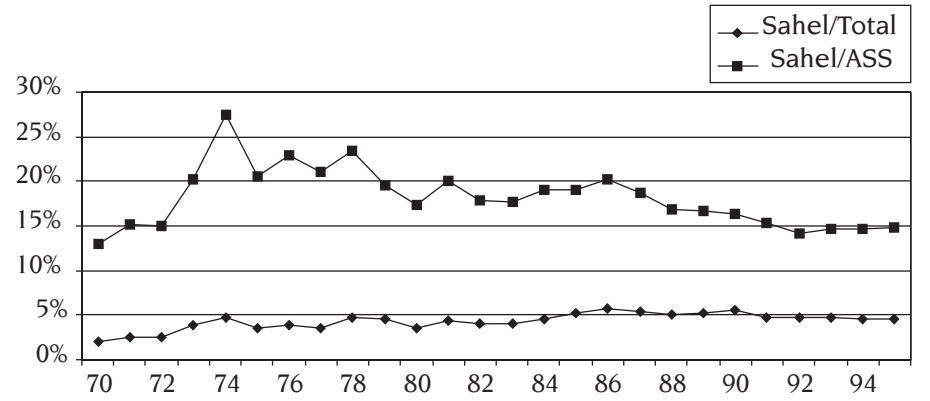
Depuis 1974, une tendance à l'accroissement de la part de l'aide bilatérale se dessine nettement. Entre 1972 et 1974, l'aide multilatérale a été multipliée par 3.5 en valeur courante, la part de l'aide bilatérale est tombée en 1974 à 48%. Depuis, cette part se redresse régulièrement pour atteindre 63% en 1994.

Graphique 1.3. Evolution de l'APD au Sahel en valeur constante



Source : CAD/OCDE, Club du Sahel

Graphique 1.4. Evolution de la part de l'APD totale et d'Afrique sub-saharienne vers le Sahel



Source : CAD/OCDE, Club du Sahel

1.2. Les donateurs de l'aide au Sahel

L'aide au Sahel est dispensée par en moyenne une vingtaine de donateurs bilatéraux et une quinzaine de fonds multilatéraux[3]. La quasi totalité de l'aide provient aujourd'hui des pays du CAD, mais cela n'a pas toujours été le cas : l'aide des pays arabes a représenté jusqu'à 17% de l'ensemble de l'aide au Sahel en 1982.

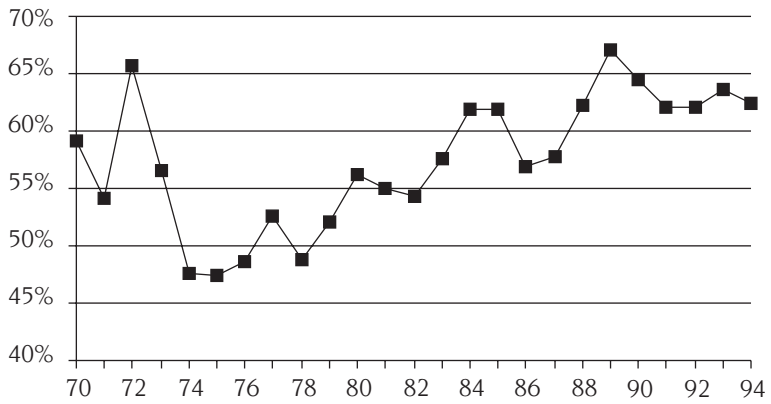
Tableau 1.1 : Evolution de l'effort des pays du CAD en faveur du Sahel

Moyennes annuelles	1970-74	1975-79	1980-84	1985-89	1990-94
APD au Sahel/ PIB des pays du CAD (%)	0.010	0.015	0.015	0.019	0.015
APD au Sahel par hbt des pays du CAD ($ 1990)	1.2	1.8	1.9	3.2	3.5

Source : CAD/OCDE, Club du Sahel

L'effort par habitant des pays du CAD en faveur du Sahel a jusqu'à présent été toujours croissant. Cette croissance a surtout été marquée entre 1983 et 1986.

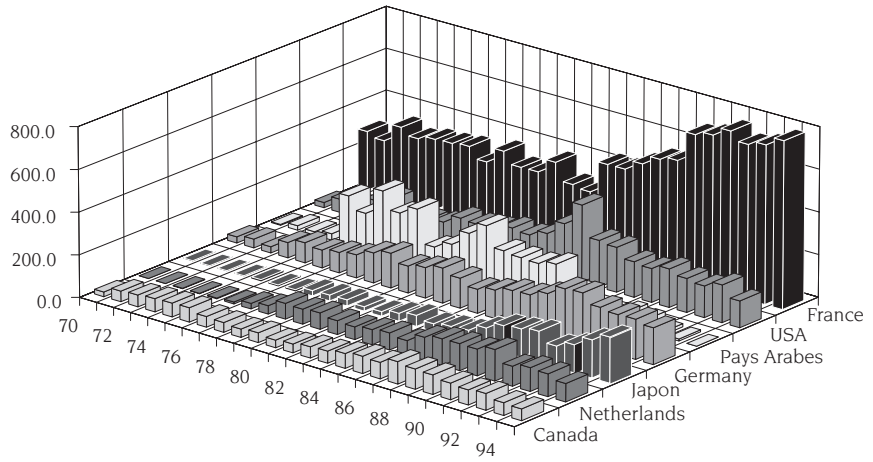
Graphique 1.5. Part de l'aide bilatérale dans l'aide au Sahel



Source : CAD/OCDE, Club du Sahel

[3] Ce qui correspond à un nombre d'institutions d'aide sensiblement plus élevé, certains donateurs bilatéraux ou fonds multilatéraux possédant plusieurs agences de conception et/ou d'exécution.

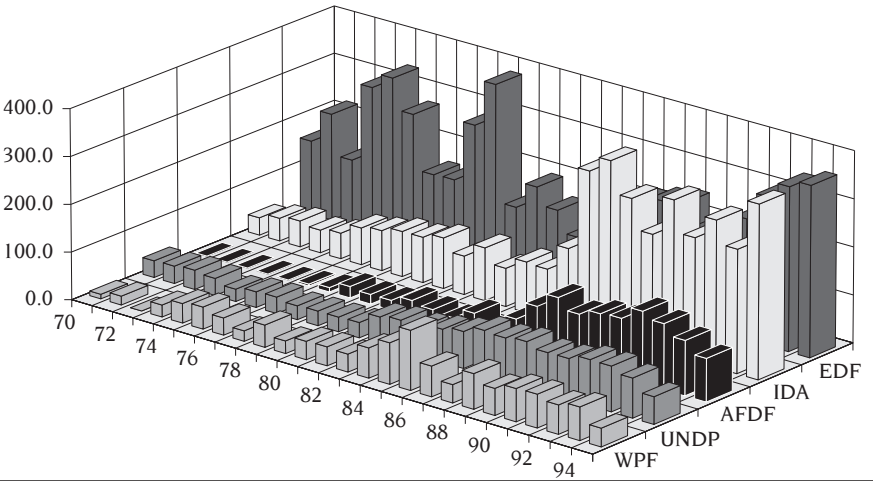
Graphique 1.6. Evolution de l'aide au Sahel des principaux donateurs bilatéraux (millions $ constants 1990)



Source : CAD/OCDE, Club du Sahel

En revanche, l'effort rapporté à la richesse des pays du CAD témoigne d'une progression moindre. Il est décroissant sur la période la plus récente et est inférieur en 1994 (0.014%) à ce qu'il était en 1974 (0.016%).

Graphique 1.7. Evolution de l'aide au Sahel des principaux organismes multilatéraux (millions $ constants 1990)



Source : CAD/OCDE, Club du Sahel

Tableau 1.2. Part des différents donateurs dans l'aide totale au Sahel

	1970-74	1975-79	1980-84	1985-89	1990-94
FRANCE	35.4%	22.4%	21.5%	21.0%	26.7%
ALLEMAGNE	5.4%	7.7%	8.5%	6.6%	6.9%
ETATS-UNIS	7.7%	6.7%	10.8%	8.9%	5.6%
JAPON	0.1%	1.2%	2.0%	3.4%	5.4%
PAYS-BAS	0.2%	2.7%	4.3%	4.1%	3.8%
ITALIE	0.1%	0.1%	1.3%	7.5%	3.1%
CANADA	5.5%	3.4%	3.1%	3.4%	2.4%
AUTRES OCDE BILATERAUX	2.2%	5.7%	5.5%	6.3%	8.9%
IDA[4]	5.5%	6.1%	5.9%	10.6%	10.7%
FED[5]	24.8%	16.5%	9.5%	8.1%	10.4%
FDAf[6]	0.00%	1.0%	1.9%	3.8%	4.4%
PNUD[7]	4.1%	2.1%	3.4%	3.3%	3.0%
PAM[8]	1.8%	2.4%	3.2%	2.8%	2.2%
AUTRES MULTILATERAUX	2.1%	7.6%	6.7%	6.0%	5.6%
PAYS ARABES	4.9%	14.4%	12.4%	4.1%	0.8%
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Source : CAD/OCDE, Club du Sahel

L'aide bilatérale française occupe continûment une part dominante dans l'aide au Sahel. La participation des différents donateurs à l'aide globale au Sahel a cependant connu quelques évolutions.

L'aide au Sahel s'est diversifiée. Alors que les deux principales sources d'aide (la France et le FED) représentaient près de 80% du total à la fin des années 1960, elles ne contribuent plus que pour à peine plus de 35%. Le nombre de bilatéraux intervenant significativement dans la région s'est accru constamment.

[4] IDA : International Development Assistance - Banque Mondiale
[5] FED : Fonds Européen de Développement - Union Européenne
[6] FDAf : Fonds Africain de Développement - Banque Africaine de Développement
[7] PNUD : Programme des Nations-Unies pour le Développement - Nations-Unies
[8] PAM : Programme Alimentaire Mondial - Nations-Unies

De nouvelles sources d'aide ont pris une importance croissante au cours du temps. C'est le cas de l'IDA, mais aussi de certaines aides bilatérales comme celle du Japon, qui est en 1994 le deuxième partenaire bilatéral du Sahel. A l'inverse, certains partenaires traditionnels ont une contribution qui, en valeur relative, semble stagner sinon décliner, c'est le cas des Etats-Unis, du Canada et du FED. Les pays arabes ont fourni pendant une période limitée une contribution importante à l'aide au Sahel.

Tableau 1.3. Part de l'aide au Sahel dans l'aide totale des différents donateurs

	1970-74	1975-79	1980-84	1985-89	1990-94
FRANCE	13.4%	16.9%	15.1%	14.9%	13.3%
ALLEMAGNE	2.7%	5.6%	6.1%	6.0%	4.7%
ETATS-UNIS	1.3%	2.3%	3.5%	3.2%	2.4%
JAPON	0.1%	0.9%	1.3%	1.6%	2.0%
PAYS-BAS	0.3%	4.1%	6.9%	8.5%	7.7%
ITALIE	0.3%	4.2%	5.1%	11.8%	4.6%
CANADA	5.2%	6.2%	6.7%	8.6%	7.1%
IDA	4.1%	4.8%	4.0%	7.3%	6.4%
FED	25.7%	22.1%	12.8%	11.5%	8.5%
FDAf		42.9%	23.0%	26.3%	19.2%
PNUD	5.0%	5.7%	8.6%	11.4%	8.4%
PAM	3.8%	5.4%	7.4%	8.0%	4.7%
PAYS ARABES	2.4%	3.5%	4.7%	6.4%	0.9%

Source : CAD/OCDE, Club du Sahel

La France avec environ 15% de son aide à destination du Sahel apparaît comme le donateur bilatéral le plus concentré vers le Sahel. Du côté des multilatéraux, le Fonds de Développement Africain (de la Banque Africaine de Développement) attribue entre 20% et 25% de ses ressources vers le Sahel sur les périodes récentes. On notera la part décroissante du Sahel dans l'aide dispensée par le FED à mesure que le champ des partenaires privilégiés des institutions européennes s'élargissait : du quart sur la période 1970-74 cette part est tombée à 8% sur la dernière période d'étude.

1.3. Les receveurs de l'aide au Sahel

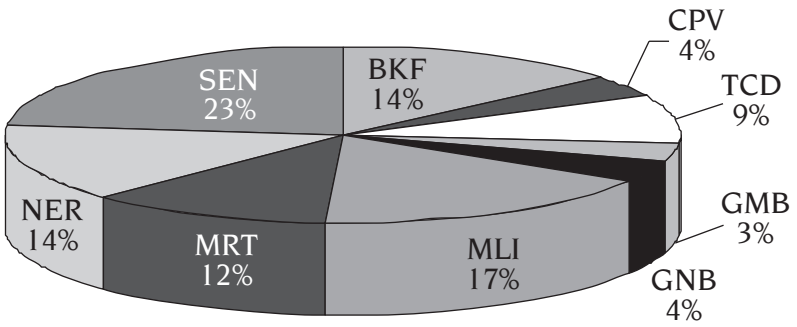
Le Sahel, tel que défini par l'appartenance au Comité Inter-états de Lutte contre la Sécheresse au Sahel (CILSS), comprend neuf pays. Deux d'entre eux ont accédé à l'indépendance dans les années 1970 : en 1974 pour la Guinée Bissau et en 1975 pour le Cap Vert. On ne peut donc parler de flux d'aide pour ces pays au début des années 1970.

Tableau 1.4. Evolution de l'aide par pays en valeur constante

Millions de dollars 90	1970-74	1975-79	1980-84	1985-89	1990-94
BURKINA FASO	139	207	235	305	434
CAP VERT		42	68	103	120
TCHAD	124	141	88	246	260
GAMBIE	16	36	61	102	97
GUINEE BISSAU		60	72	106	130
MALI	161	230	290	462	450
MAURITANIE	85	279	215	249	261
NIGER	188	232	222	386	386
SENEGAL	216	291	381	654	675
TOTAL	930	1517	1632	2613	2813

Source : CAD/OCDE, Club du Sahel

Graphique 1.8. Répartition de l'aide au Sahel 1975-94 entre les différents pays receveurs



Source : CAD/OCDE, Club du sahel

Dans l'ensemble l'aide s'est accrue régulièrement en valeur constante pour la majorité des pays sahéliens. Quelques pays, tels le Tchad ou la Mauritanie, ont toutefois connu des évolutions moins régulières. L'aide est plus faible en valeur constante en Mauritanie sur la période récente qu'elle ne l'était à la fin des années 1970. L'aide à également diminué sur la période 1990-94 au Mali et en Gambie par rapport à la période précédente.

L'évolution dans le temps de la répartition de l'aide entre les différents pays sahéliens est assez stable, ce qui justifie le recours à des valeurs moyennes sur longue période. Les trois « petits pays » reçoivent environ 12% de l'aide au Sahel pour 5% de la population. Le Sénégal reçoit de manière assez stable le quart de l'aide au Sahel pour une population de 17% de celle de la région sahélienne.

Tableau 1.5. Evolution du ratio aide/PIB dans les pays du Sahel

	1970-74	1975-79	1980-84	1985-89	1990-93
BURKINA FASO	10%	13%	14%	15%	15%
CAP VERT		36%	51%	59%	39%
TCHAD	10%	13%	11%	26%	22%
GAMBIE	7%	14%	25%	42%	30%
GUINEE BISSAU		31%	43%	58%	54%
MALI	12%	14%	18%	25%	20%
MAURITANIE	11%	33%	25%	27%	24%
NIGER	9%	11%	9%	18%	16%
SENEGAL	7%	9%	12%	16%	12%
SAHEL	9%	13%	15%	21%	17%

Source : CAD/OCDE, Banque Mondiale, Club du Sahel

Le ratio aide/PIB du Sahel a été constamment croissant jusqu'au début des années 1990. Il a depuis diminué. Les pays où ce ratio est le plus élevé sont les petits pays de la région. A l'inverse le Sénégal, pays dont le niveau d'activité est le plus élevé, présente le ratio le plus faible. On retrouve à l'échelle du Sahel, la liaison constatée plus généralement entre le niveau d'aide et la « taille » du pays receveur.

On parle parfois a propos du ratio aide/PIB de niveau de dépendance à l'aide. Il faut toutefois interpréter dans ce sens ces données avec prudence.

- Tous les flux d'aide ne sont pas matériels. Certains d'entre eux portent par exemple sur des réaménagements de dette, dont le contenu en intérêts introduit un élément purement financier, détaché de toute réalisation matérielle. Une réduction de dette qui accroît ponctuellement le ratio aide/PIB est plutôt de nature à diminuer la dépendance du pays concerné.
- Tous les flux d'aide ne sont pas affectés dans le pays bénéficiaire. Une partie non négligeable des flux d'aide est dépensée, sous forme de frais de gestion, d'étude ou de recherche par exemple, dans les pays donateurs. La comparaison de ces montants avec les PIB des pays receveurs n'est pas pertinente.
- Les flux d'aide sont parfois calculés avec des systèmes de prix peu comparables à ceux de l'économie du pays receveur[9]. Faut-il par exemple comparer les coûts de l'assistance technique avec les autres charges budgétaires (ce que l'on fait implicitement en rapportant l'aide au PIB du pays receveur) ?

Par ailleurs, plusieurs indicateurs sont envisageables pour mesurer la dépendance et donnent des résultats sensiblement différents. Lorsque l'on rapporte l'aide au PIB exprimé en dollars, comme ci-dessus, on surévalue la dépendance des pays dont le niveau des prix intérieurs est bas (en particulier les pays à monnaie faible). Ainsi, la dévaluation du franc cfa a eu pour effet de considérablement augmenter le ratio aide sur PIB des pays de la zone à partir de 1994[10], sans que leur « niveau de dépendance » à l'aide ait nécessairement progressé[11]. Si l'on rapporte l'aide au PIB, cette fois ci exprimé en parité de pouvoir d'achat[12], le niveau des ratios devient sensiblement

[9] Cette difficulté est en bonne partie éliminée si l'on recourt aux agrégats calculés en parité de pouvoir d'achat *(voir note n°11 ci-dessous)*.

[10] Ainsi le ratio aide/PIB passe, entre 1993 et 1994, de 9% à 16% pour le Sénégal, de 16% à 25% pour le Niger ou encore de 16% à 24% pour le Burkina Faso.

[11] On pourrait même arguer que la dépendance à l'aide d'un pays après une dévaluation devrait plutôt avoir tendance à diminuer du fait de l'allégement du niveau des déficits budgétaires et extérieurs.

[12] Le PIB en parité de pouvoir d'achat est une mesure de l'activité d'un pays ramené à un système de prix international fixe, qui permet des comparaisons entre agrégats utilisant des systèmes de prix différents. Les données en parité de pouvoir d'achat sont issues de la Banque Mondiale (Rapports sur le développement dans le monde).

différent. Il tombe à 7.5% pour l'ensemble du Sahel sur la période 1990-93. Pour la Guinée-Bissau, sur la même période, ce nouveau ratio s'établit à 15% (contre 54% pour le ratio aide/PIB en valeur courante).

La mesure du rapport aide sur exportations donne encore des résultats différents. Sur la période 1990-94, il vaut 77% pour l'ensemble du Sahel. Il s'élève à 540% pour la Guinée-Bissau, mais seulement 47% pour la Gambie, qui apparaît, avec cet indicateur comme le pays le moins « dépendant » de l'aide avec le Sénégal (46%), alors que son ratio aide/PIB est parmi les plus élevés.

Tableau 1.6. Evolution du ratio aide par habitant dans les pays du Sahel

Dollars 1990	1970-74	1975-79	1980-84	1985-89	1990-94
BURKINA	24	32	32	37	45
CAP VERT	0	148	227	303	309
TCHAD	33	34	18	47	44
GAMBIE	31	61	90	123	98
GUINEE BISSAU	3	84	86	114	128
MALI	29	37	42	59	50
MAURITANIE	65	193	133	137	124
NIGER	43	46	38	55	47
SENEGAL	49	57	65	96	87
SAHEL	35	50	48	67	63

Source : CAD/OCDE, Banque Mondiale, Club du Sahel

Le niveau d'aide par habitant présente une évolution comparable à celle du ratio précédent : une augmentation continue jusqu'à la fin des années 1980 suivie par une légère baisse. Au total, le niveau d'aide par habitant est un peu inférieur à deux fois ce qu'il était au début des années 1970. A nouveau, les petits pays ressortent comme étant ceux où le niveau d'aide est relativement le plus élevé.

Pour les même raisons que précédemment, l'interprétation de ce ratio doit être prudente. Il ne signifie pas qu'en moyenne chaque sahélien reçoit 63 dollars par an de la communauté internationale. De fait, les montants d'aide, tels qu'ils sont comptabilisés par le CAD, ont avant tout une

signification pour les pays donateurs. Ils reflètent l'effort de ces derniers en direction des pays en développement, et sont à ce titre parfaitement comparables à d'autres données issues des pays donateurs. En revanche, leur signification pour les pays receveurs, et leur comparabilité avec d'autres données de ces pays, sont davantage sujettes à caution. En fait, l'aide reçue par un pays sahélien doit davantage s'interpréter en comparaisons temporelle ou géographique avec d'autres flux d'aide qu'en comparaison avec des données internes au pays concernés.

1.4. L'aide par secteur

L'analyse statistique de la répartition sectorielle de l'aide au Sahel est très difficile à réaliser. Les seules informations globales disponibles sont celles que les différents donateurs communiquent au CAD. Toutefois ces informations sont à interpréter avec prudence.

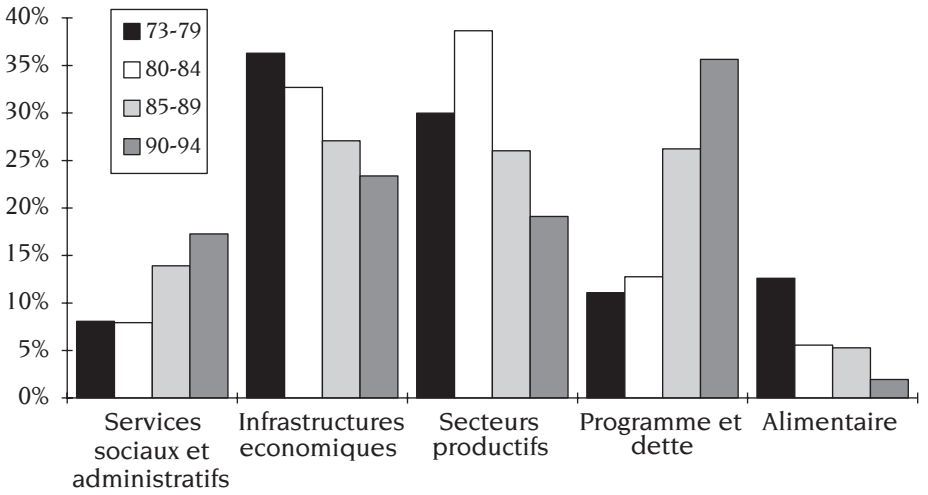
Elles sont incomplètes. Certains donateurs ne fournissent pas l'information. D'autres excluent de leur relevé sectoriel certaines formes d'aide. La couverture des statistiques sectorielles est bonne pour l'aide globale destinée à l'ensemble des pays en développement (entre 80% et 90%), mais elle peut l'être moins sur des espaces particuliers comme le Sahel[13].

Elles portent sur les engagements et non sur les décaissements. Cela semble constituer une différence majeure. En dépit de l'incomplétude de leur couverture, les statistiques d'engagement par secteurs montrent en moyenne et sur longue durée pour le Sahel une valeur des engagements plus de 50% supérieure à celle des décaissements.

Il semble qu'il y ait là un phénomène général, qui traduit une certaine contradiction entre d'une part les contraintes administratives des donateurs et les limites des capacités d'absorption des receveurs et d'autre part une volonté partagée d'affichage qui s'exprime lors des engagements.

[13] En particulier, la France ne fournit pas au CAD le détail sectoriel de sa coopération technique, qui constitue un élément important dans le total de l'aide au Sahel.

Graphique 1.9. Répartition des engagements de l'aide au Sahel par grands secteurs[14]



Source : CAD/OCDE, Club du Sahel

Les tendances sectorielles de l'aide apparaissent suffisamment nettes pour être significatives, en dépit des limites précédemment énoncées. L'aide aux infrastructures économiques et l'aide alimentaire diminuent constamment. L'aide aux secteurs productifs est également en baisse depuis la deuxième moitié de la décennie 1970. En revanche, l'aide programme et le traitement de la dette s'accroissent ainsi que les concours aux services sociaux et administratifs[15]. On peut dire que l'aide devient de plus en plus « immatérielle ». Les services, l'administration, l'éducation, l'aide macro-économique[16] prenant le pas sur les apports les plus matériels de l'aide : infrastructures, aide alimentaire, aide aux secteurs productifs. De même l'aide devient de moins en moins économique et de plus en plus politique, administrative et sociale.

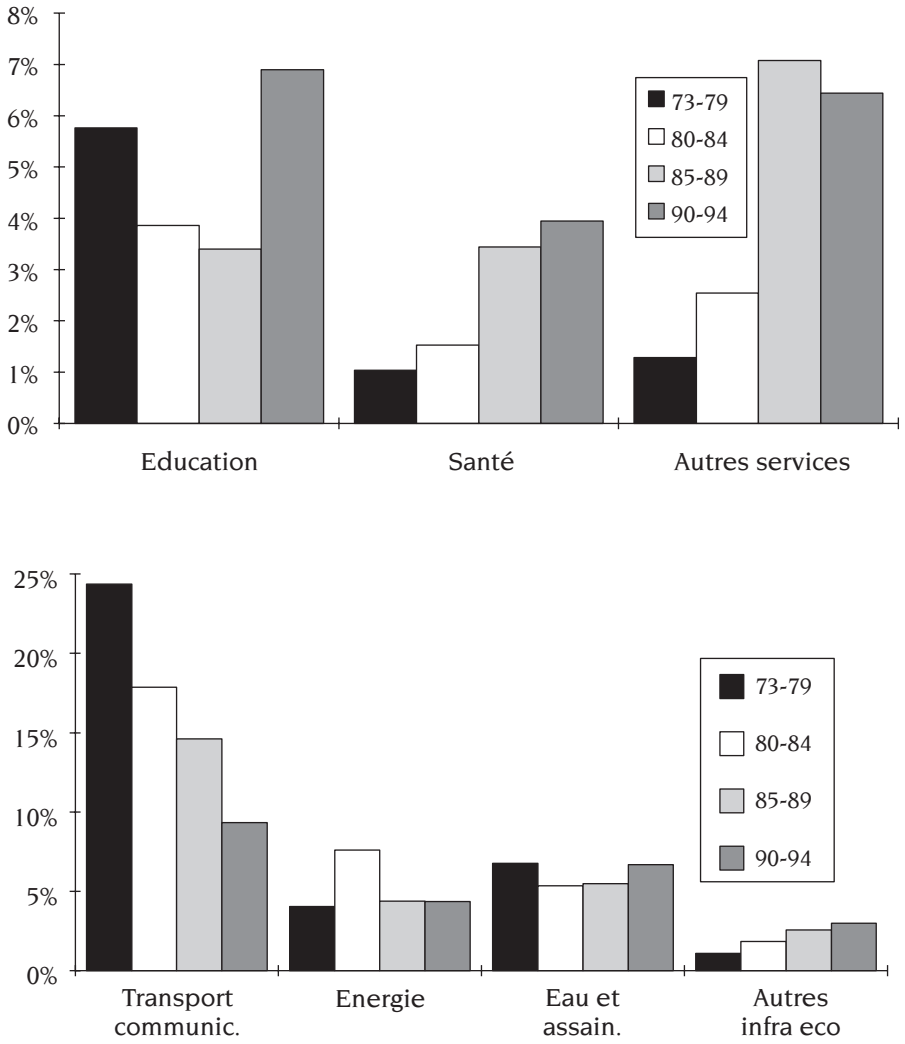
[14] Selon les nomenclatures, le sous-secteur eau et assainissement est classé dans le secteur services sociaux et administratifs ou dans le secteur infrastructures économiques. C'est cette dernière option qui a été choisie ici.

[15] On peut penser que l'aide aux secteurs sociaux et administratifs est sous-estimée du fait de l'absence de la coopération technique française, dont c'est une destination importante, dans cette analyse sectorielle. Cela n'ôte pas, a priori, la significativité que l'on peut accorder aux évolutions constatées.

[16] L'aide macro-économique est constituée de la rubrique « programme et dette » du graphique ci-dessus, c'est-à-dire essentiellement de l'aide aux programmes d'ajustement et des remises de dette.

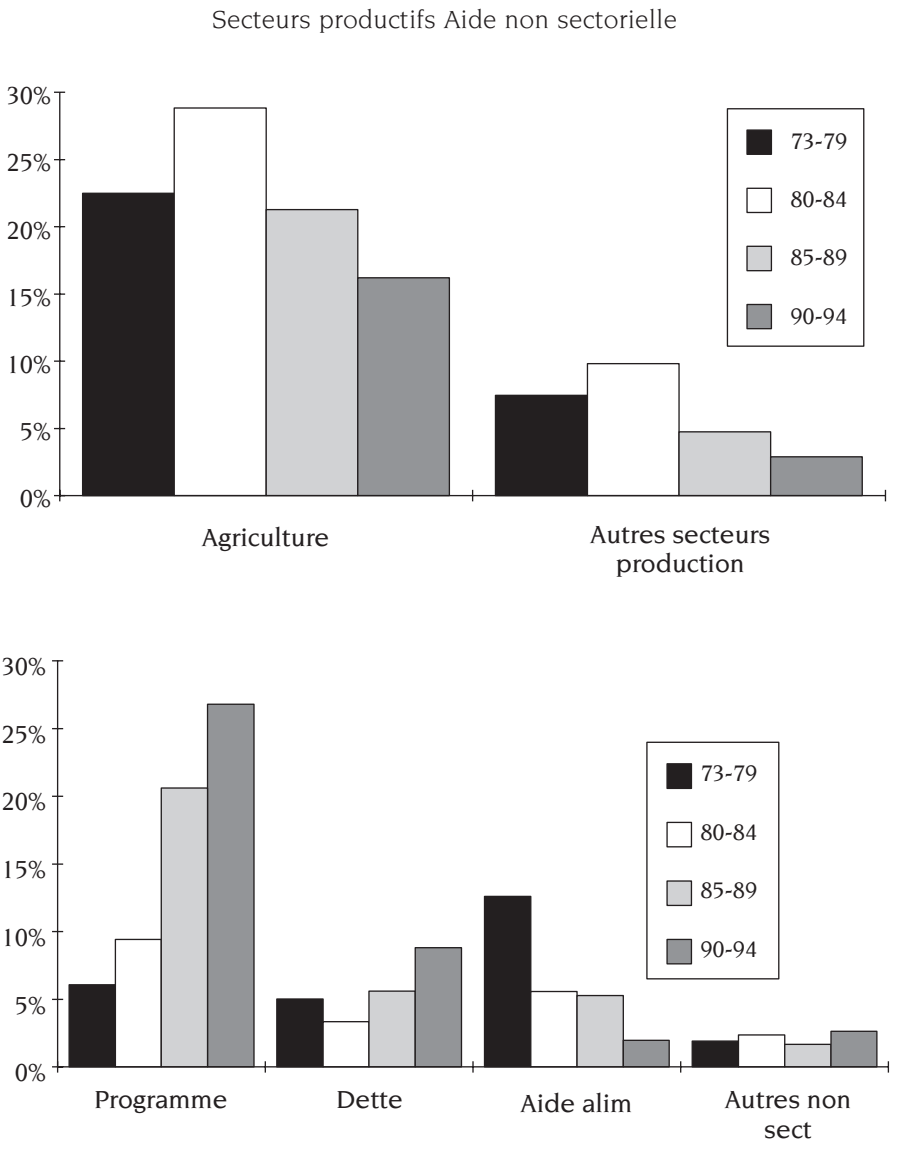
Graphique 1.10. Répartition intra-sectorielle des engagements de l'aide

Secteurs sociaux et administratifs Infrastructures économiques



Source : CAD/OCDE, Club du Sahel

Graphique 1.10. (suite)



Source : CAD/OCDE, Club du Sahel

L'aide aux services de santé est en progression constante, bien que d'un niveau encore modeste (4% sur 1990-94). L'aide aux services éducatifs a nettement progressé sur la dernière période atteignant 7% des engagements sur 1990-94. L'aide aux services administratifs a également connu sur l'ensemble de la période une nette progression.

L'aide aux services productifs, en baisse depuis le milieu des années 1970, est très majoritairement destinée au secteur agricole.

La baisse de l'aide aux infrastructures économiques s'explique entièrement par la diminution des engagements pour les infrastructures de transport et communication qui sont passés de près du quart des engagements sur la période 1970-74 à moins de 10% sur 1990-94.

L'aide programme a connu l'évolution inverse passant de 6% des engagements sur 1970-74 à 27% sur 1990-94. Les autres aides non sectorielles, parmi lesquelles figurent les programmes régionaux, interviennent marginalement dans l'ensemble de l'aide.

1.5. Perspective internationale de l'aide aux pays sahéliens

Le Sahel a connu une progression importante de l'aide en valeur constante. Mais peut-on dire pour autant qu'il s'agit d'une région particulièrement aidée, voire trop aidée ? Cela peut être vu à partir de deux questions distinctes. Les pays sahéliens font-ils partie des pays les plus aidés du monde ? Leur situation, vis-à-vis de l'aide, correspond-elle à leur niveau de population et de richesse ou à un facteur spécifique à la région ?

Pour répondre à la première question, on peut classer les pays en développement selon le niveau d'aide qu'ils reçoivent et étudier la place des pays sahéliens dans un tel classement. Cela est fait pour la période 1993-95 dans les tableaux ci-après.

Tableau 1.7. Classement des pays receveurs selon le ratio APD/PIB en 1993-95

	Classement mondial		Pays Sahéliens		Clas. monde	Clas. Afriq.
1	Tuvalu	192%	Guinée-Bissau	52%	5	4
2	Sao Tome et Principe	124%	Cap Vert	30%	11	9
3	Mozambique	85%	Mauritanie	25%	15	12
4	Somalie	61%	Tchad	19%	25	15
5	Guinée-Bissau	52%	Gambie	18%	27	17
6	Rwanda	41%	Burkina Faso	17%	29	19
7	Zambie	36%	Mali	17%	30	20
8	Nicaragua	35%	Niger	15%	38	22
9	Sierra Leone	31%	Sénégal	11%	47	28
10	Tanzanie	31%				

Source : CAD/OCDE, Banque Mondiale

Tableau 1.8. Classement des pays receveurs selon le niveau d'aide par habitant 1993-95

	Classement mondial		Pays Sahéliens		Clas. monde	Clas. Afriq.
1	Nouvelle Calédon.	2288$	Cap Vert	272$	6	2
2	Tuvalu	627$	Mauritanie	124$	21	6
3	Sao Tome et Principe	420$	Guinée-Bissau	121$	22	7
4	Tonga	319$	Sénégal	73$	38	15
5	Samoa Occidentales	302$	Gambie	63$	44	19
6	Cap Vert	272$	Mali	47$	58	27
7	Vanuatu	250$	Burkina	46$	61	29
8	Seychelles	212$	Niger	38$	73	35
9	Djibouti	205$	Tchad	36$	75	36
10	Sainte Lucie	200$				

Source : CAD/OCDE

Ces classements sont effectués sur l'ensemble des pays ayant reçu de l'aide sur la période, soit 140 pays dont 45 d'Afrique sub-saharienne. Ils font ressortir les pays sahéliens parmi les pays pour lesquels les niveaux d'aide sont élevés, surtout en terme de ratio aide/PIB. Mais, les pays du Sahel sont loin d'apparaître parmi les plus aidés du monde et encore moins d'Afrique sub-saharienne. Cela est très visible sur le deuxième tableau, où l'on constate que le Niger et le Tchad occupent les 73ème et 75ème rangs mondiaux en termes de niveau d'aide par habitant, et les 35ème et 36ème rangs des pays d'Afrique sub-saharienne.

Bien sûr l'interprétation de tels classements est rendue difficile par la diversité des pays mis en comparaison, en particulier en termes de niveau de richesse et de population. Ainsi, la propension qu'ont les petits pays à recevoir davantage d'aide apparaît de manière évidente..

On peut surmonter cette difficulté d'interprétation en construisant une mesure du niveau d'aide reçue utilisant une modélisation de l'allocation de l'aide (du type de celles présentées au chapitre 1). Le modèle économétrique ci-dessous explique l'allocation de l'aide aux pays en développement pour la période 1993-95 en fonction de la population et du revenu par habitant des pays receveurs.

Tableau 1.9. Modèle d'allocation internationale de l'aide 1993-95

Log(APD93-95) = 4.60 + 0.45 Log(POP93-95) - 0.51 Log(PIB/HBT93-95)			
	(0.04)	(0.07)	$R^2 = 0.66$
			N = 140

Un premier enseignement de ce modèle résulte de l'ajout d'une variable muette[17] caractérisant les pays du Sahel. Une telle variable n'apparaît absolument pas significative. Ce résultat est très robuste. Il apparaît à l'identique pour un modèle équivalent sur les périodes 1979-81 et 1989-91. Cela signifie qu'il n'existe pas d'« effet Sahel » dans la distribution de l'aide. Les

[17] Variable valant 1 pour les pays du Sahel et 0 pour les autres pays. Si une telle variable apparaît statistiquement significative, cela signifie que l'appartenance au Sahel est un facteur explicatif autonome (indépendamment des autres effets considérés) d'allocation de l'aide.

pays sahéliens reçoivent une aide proportionnée à leurs niveaux de richesse et de population. S'ils sont fortement aidés, cela est entièrement explicable par leurs caractéristiques économiques et démographiques.

On peut voir cela de manière plus précise pour les pays sahéliens considérés individuellement. Le modèle fournit une estimation d'un niveau d'aide théorique pour une population et un niveau de revenu donnés. L'écart entre les niveaux d'aide réel et théorique est une mesure de la rareté ou de l'abondance de l'aide dues à des critères d'autres natures : politique, géographique, culturel, etc... On peut classer les différents pays receveurs en fonction de cet écart et observer la place des pays sahéliens dans ce classement. On obtient ainsi une mesure de l'« attractivité » de chaque pays, indépendamment de sa richesse et de sa population, envers le système d'aide international.

Tableau 1.10. Classement des pays receveurs selon le rapport en % entre aide observée et aide théorique (1993-95)

Classement mondial						Pays Sahéliens		Clas. mond	Clas. Afriq
1	Nouv Calédonie	5031%	131	Tadjikistan	22%	Sénégal	282%	11	4
2	Israël	2705%	132	Nigeria	21%	Cap Vert	226%	22	7
3	Egypte	517%	133	Turkménistan	21%	Mauritanie	186%	32	11
4	Côte d'Ivoire	425%	134	Kazakhstan	19%	Mali	122%	61	20
5	Zambie	407%	135	Dominique	17%	Burkina	120%	64	21
6	Gabon	376%	136	Bahamas	16%	Niger	87%	88	28
7	Jordanie	368%	137	Ouzbékistan	14%	Guinée Biss.	81%	92	31
8	Bahreïn	355%	138	Libye	10%	Tchad	60%	106	36
9	Bolivie	346%	139	Taiwan	5%	Gambie	52%	114	42
10	Salvador	284%	140	Barbade	5%				

Source : CAD/OCDE, calculs

Quatre pays sahéliens sur neuf reçoivent une aide moins importante que celle calculée par le modèle d'après leurs niveaux de population et de richesse, cinq pays sont dans le cas contraire. Les pays sahéliens se répartissent très régulièrement sur l'ensemble du classement ainsi effectué. Il n'y a clairement pas d'effet sahélien dans l'allocation internationale de l'aide.

1.6. L'aide et le financement du développement

L'aide publique au développement représente de très loin pour les pays du Sahel le mode prépondérant de financement à moyen et long termes.

Le ratio transfert net sur PIB est, sur la période 1990-92, d'un montant comparable à celui de la période 1975-79. La progression de l'aide a été annulée par l'évolution défavorable des apports privés et des autres financements publics du développement (prêts non concessionnels). Ces sources de financement ont connu un net retournement de tendance au milieu des années 1980.

Tableau 1.11. Evolution du financement du développement au Sahel
($ courants)

Millions de dollars	1970-74	1975-79	1980-84	1985-89	1990-92
Financement public du développement	354.9	1056.0	1695.3	2253.1	2744.3
• Aide Publique au Développement	321.0	927.1	1400.9	2260.2	2785.4
• Autres FPD	33.9	128.9	294.4	-7.1	-41.2
• Crédits à l'exportation			1.1	1.7	1.8
• Apports privés	30.4	107.8	103.2	-15.9	-58.9
Apport de ressources total net	385.2	1163.7	1799.2	2238.9	2687.2
Intérêts publics	6.3	21.6	66.8	177.8	134.6
Intérêts privés	5.1	36.5	78.6	52.3	28.1
Transferts nets	378.9	1142.1	1732.4	2061.0	2552.6
Transferts nets /PIB	10.2%	16.4%	18.1%	19.0%	16.1%

Source : World Debt Tables, Statistiques du CAD

ANNEXE 2

Simulation des montants d'aide au Sahel à l'horizon 2015

Dans le contexte actuel de diminution des montants globaux d'aide, la question du futur de l'aide au Sahel se pose naturellement. Quelles sont les tendances probables de l'aide publique dans la région pour la génération à venir ? Plus précisément, le risque d'une diminution drastique des montants d'aide pour le Sahel est-il élevé ? Afin d'explorer ces questions, un modèle de simulation des flux d'aide a été élaboré. Les hypothèses retenues ont volontairement été « pessimistes », anticipant une baisse importante de l'effort des pays riches. Ainsi, les résultats donnent une sorte de scénario minimum qui permet ainsi d'évaluer le risque d'un éventuel tarissement de l'aide vers la région.

La simulation réalisée s'inspire des travaux de Van Rooy et Clark (1997) qui ont proposé une modélisation des comportements d'allocation future de l'aide et ont fait des hypothèses sur la croissance mondiale. Leur méthode et leurs hypothèses sont reprises ici, avec certains aménagements, afin de dresser des scénarios d'évolution à l'horizon 2015 des montants d'aide aux différents pays en développement[18].

[18] Plus précisément, la méthode générale utilisée est proche de celle utilisée par Clark et Van Rooy. Les scénarios retenus sont ceux définis par ces auteurs. Mais, la méthode et les hypothèses de modélisation de l'allocation de l'aide sont propres au présent travail.

La méthode de prévision repose sur une modélisation de l'offre globale d'aide, une modélisation de l'allocation internationale de l'aide et des hypothèses de croissance internationale.

La première étape est de définir quels seront les pays donateurs en 2015. En 1994, base de la projection, on peut considérer que les pays donateurs sont les pays dont le revenu est supérieur à 9.000$ par tête, limite pour accéder à la catégorie d'économie à revenu élevé selon la Banque Mondiale[19]. Compte tenu de l'élévation générale du niveau de revenu mondial, l'hypothèse d'un revenu minimal de 15.000$ (en valeur 1994) en 2015 pour être donateur a été retenue.

Par ailleurs, le rapport entre les apports d'aide et le PIB des pays donateurs a été très longtemps remarquablement stable autour de 0.33%. Il a commencé à diminuer depuis 1993 pour atteindre 0.27% en 1995. Ce taux est le plus bas jamais atteint, cet indicateur étant mesuré depuis 1950. La baisse est trop récente pour indiquer une véritable tendance. Cependant, compte tenu des modifications du contexte international, l'hypothèse « pessimiste » d'un taux de 0.15% du PIB des pays donateurs a été retenue pour 2015[20].

La qualité de pays receveur de l'aide a été, de la même façon que celle de pays donateur, déterminée en fonction d'un critère de revenu par tête en 2015. En 1994, la plupart des pays receveurs d'aide ont un niveau de revenu par habitant inférieur à 4.000$. En 2015, les pays dont le PIB par tête est inférieur à 5.000$ (en valeur 1994) ont été considérés comme pays receveurs d'aide.

La répartition du montant total d'aide entre ces différents pays receveurs a été supposée se faire en fonction du revenu par tête et de la population de ces pays, proportionnellement à l'équation déterminée précédemment

[19] Il existe toutefois un petit nombre de pays dépassant cette limite et n'étant pas donateurs d'aide publique au développement (et même parfois étant receveurs) tels que Hong Kong, Singapour ou Israël.
[20] Ces hypothèses sont beaucoup moins « favorables » à l'aide que celles adoptées par Clark et Van Rooy (1997). Ceux-ci ont supposé que les pays au-dessus de 9.000$ seraient donateurs, et qu'ils contribueraient à l'aide publique pour 0.3% de leur PIB.

(annexe 1, tableau 1.9) pour estimer l'allocation de l'aide 1993-95 : Log(APD) = 4.60 + 0.45 Log(POP) - 0.51 Log(PIB/HBT)[21]

Résumé des hypothèses d'allocation de l'aide 2015

- Un pays est donateur à partir de 15.000$ de revenu par habitant
- Les pays donateurs contribuent à 0.15% de leur PIB
- Un pays est receveur en dessous de 5.000$ de revenu par habitant
- L'allocation de l'aide se fait selon l'équation APD = K (Pop)^{a} * (PIB/tête)^{b}; a et b étant déterminés à partir des données 1993-95

Enfin, quatre scénarios de croissance internationale ont été examinés. Ces scénarios sont empruntés aux travaux de Van Rooy et Clark (1997).

☞ Un scénario tendanciel. La croissance de chaque pays pour les 20 années à venir a été considérée comme identique à celle connue sur la période 1984-94.

☞ Un scénario de convergence. La croissance est d'autant plus forte que le niveau de vie initial est faible. Les taux suivants ont été retenus.

Scénario de convergence

PIB par habitant	Croissance 1994-2015
0-2.000 $	4%
2.001$-4.000 $	3%
4.001$-10.000 $	2%
plus de 10.000 $	1%

[21] Cette méthode d'allocation de l'aide constitue la principale différence avec les travaux de Clark et Van Rooy (1997), qui ont simulé une répartition de l'aide proportionnelle à la population des différents pays receveurs.

☞ Un scénario de convergence avec seuil. La croissance est d'autant plus rapide que le niveau de vie initial est faible, à partir d'un certain seuil en deçà duquel la croissance est faible.

Scénario de convergence avec seuil

PIB par habitant	Croissance 1994-2015
0-2.000 $	1%
2.001$-4.000 $	4%
4.001$-10.000 $	3%
plus de 10.000 $	1%

☞ Un scénario géographique dans lequel les taux de croissance sont déterminés par l'appartenance à une zone particulière. Les hypothèses retenues traduisent la dynamique actuelle ou prévisible des différentes zones.

Scénario géographique

Zones	Croiss. 1994-2015	Zones	Croissance 1994-2015
OCDE	1.5%	Europe de l'Est et ex URSS	3%
Asie	4%	Afrique du Nord et Moyen Orient	2%
Océanie	3%	Afrique sub-saharienne	1%
Amérique Latine et Caraïbes	3%		

Ces scénarios conduisent aux résultats suivants :

Tableau 2.12. Scénarios pour l'aide au Sahel en 2020

Scénarios	APD totale (mds $94)	Nb donateurs	Nb receveurs	APD Sahel (mds $94)	APD par habitant	APD Sahel /APD total
Situation 1994	61.2	25	140	2.7	58$	4.4%
Scénario tendanciel	54.9	32	125	3.1	38$	5.6%
Scénario de convergence	40.5	29	115	2.5	30$	6.2%
Scén. de convergence avec seuil	42.0	32	103	2.7	33$	6.4%
Scénario géographique	47.7	33	118	3.4	41$	7.1%

On constate que même avec les hypothèses d'offre très restrictives retenues, un seul scénario sur les quatre aboutit à une diminution (de moins de 10%) de l'aide en valeur constante pour le Sahel[22]. Cela est dû à une conjonction de phénomènes, communs à tous les scénarios qui contrebalance la très nette réduction de l'offre d'aide par les donateurs traditionnels.

- Le nombre de donateurs s'accroît. Un certain nombre de pays du Sud-Est asiatique et dans une mesure moindre du Moyen-Orient deviennent de nouveaux donateurs.

- Le nombre de receveurs diminue. Cela est dû à l'enrichissement d'un certain nombre de pays actuellement à revenu intermédiaire, ainsi qu'au respect d'une limite stricte au delà de laquelle on ne peut plus être receveur d'aide.

- Les pays du Sahel voient leur situation économique progresser moins vite que celle des autres pays receveurs d'aide (sauf dans le cas du scénario de convergence), et donc leur niveau relatif de pauvreté se détériorer à l'échelle mondiale. Ils deviennent de ce fait des receveurs plus « privilégiés ».

- La part de l'aide au Sahel dans l'aide totale augmente. Cela est dû aux deux points précédents soit la diminution du nombre de receveurs et la dégradation relative de la situation du Sahel. Mais cela repose également sur l'hypothèse d'une allocation de l'aide plus « juste » donnant une plus large part aux pays les plus pauvres[23].

Il est donc peu probable que le Sahel voie l'aide globale qui lui est proposée diminuer sensiblement en valeur constante. En revanche, l'aide par habitant diminuerait nettement, de 30% à 50% selon les scénarios envisagés.

[22] Ce scénario est celui qui prévoit une croissance de 4% par tête, soit une progression annuelle moyenne de près de 7% pour le PIB sahélien pendant 20 ans.

[23] Ce phénomène qui découle des hypothèses de la simulation est-il réaliste ? Une tendance vers une distribution de l'aide plus à l'avantage des pays pauvres est constatée par plusieurs études depuis le début des années 1980 (voir chapitre 1). Cependant, il était remarqué en annexe 1 que jusqu'à présent la part de l'aide au Sahel dans le total de l'aide au développement était stable, et ne montrait pas de tendance à l'augmentation.

Plus difficile est de prévoir l'évolution du ratio aide/PIB de la région sahélienne. Si l'on rapporte les montants d'aide estimés dans les différents scénarios aux PIB obtenus à partir des hypothèses de croissance retenues, on obtient un ratio qui s'échelonne entre 4% (scénario de convergence) et 12% (scénario tendanciel). Mais ces données sont exprimées en valeur constante. Or le ratio aide/PIB possède un sens lorsqu'il est exprimé en valeur courante. Valeurs constante et courante se confondent si l'on fait l'hypothèse que les prix relatifs entre pays sahéliens et pays donateurs ne se modifieront pas dans les 20 ans à venir. Cette hypothèse peut paraître aventureuse. Sur le long terme, les évolutions de taux de change pourraient entraîner une évolution des prix sahéliens sensiblement moins rapide que celle des prix internationaux. Dans ce cas, les niveaux réels à attendre pour le ratio aide/PIB seraient donc bien supérieurs à ceux que l'on obtient en raisonnant en valeur constante.

Il est aisé de voir les résultats que l'on obtiendrait avec des hypothèses d'offre d'aide plus « optimistes ». Si l'on suppose que les pays donateurs continuent, comme dans la période passée, à attribuer 0.3% de leur PIB à l'aide au développement, les résultats correspondants sont exactement le double de ceux obtenus ci-dessus. On voit qu'il est ainsi possible d'imaginer des scénarios, loin d'être absurdes, où l'aide au Sahel augmenterait fortement. Ainsi, dans le cas du scénario géographique, l'aide reçue par la région en 2015 vaudrait 2.5 fois l'aide reçue en 1994, et s'élèverait à 82$ par habitant.

Quelques commentaires sur les scénarios

Dans le scénario tendanciel, les pays d'Asie du Sud-Est voient leur économie croître très fortement. Un certain nombre d'entre eux deviennent donateurs, tels que la Corée, Taïwan et Singapour. D'autres pays s'affranchissent rapidement du statut de receveurs. C'est le cas de l'Ile Maurice, la Malaisie, la Thaïlande, les Seychelles, le Botswana par exemple. En revanche, les pays de l'ex URSS et certains pays africains (Ethiopie, Zaïre, Rwanda) s'enfoncent dans une profonde pauvreté et deviennent des receveurs d'aide très importants.

Le scénario de convergence voit moins de pays accéder au statut de donateur. En revanche, la forte croissance des pays à revenu intermédiaire contribue à diminuer le nombre de receveurs : l'Afrique du Sud, le Gabon, le Mexique, le Brésil, l'Estonie par exemple s'affranchissent de l'aide publique dans ce scénario. La structure d'allocation de l'aide parmi les pays receveurs est peu modifiée par rapport à la situation actuelle.

Le scénario de convergence avec seuil est très favorable aux pays à revenu intermédiaire. C'est le scénario où le nombre de receveurs est le plus faible. Beaucoup de pays d'Amérique Centrale et Latine et d'Europe de l'Est accèdent au seuil de 5.000$ par tête qui les exonère de l'aide. Les écarts entre pays à faible revenu et à revenu intermédiaire se creusent très nettement, et l'allocation de l'aide s'orientent davantage vers les pays pauvres : l'Inde par exemple reçoit dans ce scénario plus de 3 milliards de dollars en 2015.

Le scénario géographique se caractérise par les bonnes performances des pays asiatiques et latino-américains. Ces pays reçoivent de ce fait un appui moindre, à l'opposé des pays africains qui concentrent des flux d'aide très importants. L'Ethiopie reçoit dans ce scénario plus de 2 milliards de dollars d'APD. La croissance des pays de l'OCDE légèrement plus forte que dans les deux scénarios précédents aboutit à une offre d'aide un peu plus importante.

BIBLIOGRAPHIE

ABC Ecologie (1998), « Réflexion sur les enjeux de l'aide au secteur agricole en Afrique sub-saharienne », Mimeo

Afrique Agriculture (1996), « La peste bovine vaincue », n°230, Juillet-Août.

Aubry Pierre (1996), « Contribution des infrastructures au développement et à la réduction de la pauvreté », Document de travail Coopération 21.

Autissier Valérie (1996), « Les transformations de l'agriculture au Sahel : Etat et dynamique de changement des ressources naturelles », Document de travail. Club du Sahel.

Banque Mondiale (1995). « Senegal : an Assessment of Living Conditions », LSMS report.

Banque Mondiale (1996), « Un partenariat pour le renforcement des capacités en Afrique », Bureau du vice-président. Région Afrique.

Banque Mondiale (1997), « Rural Development : from Vision to Action. A Sector Strategy Paper ».

Banque Mondiale (annuel), « Rapport sur le développement dans le Monde ».

Banque Mondiale (annuel), « Social Indicators of Development ».

Banque Mondiale (annuel), « World Tables ».

Berg Elliot (1991), « African Adjustment Programs : False Attacks and True Dilemmas », Conference on Structural Adjustment : retrospect and prospect. Washington D.C. March.

Berg Elliot (1994). « *Repenser la coopération technique : réformes pour renforcer les capacités en Afrique* », Economica, Paris.

Berg Elliot (1996), « Dilemmas in Donor Aid Strategies », Mimeo, Workshop of External Resources for Development. Netherlands Economic Institute.

Boone Peter (1996), « Politics and the Effectiveness of Foreign Aid ». *European Economic Review* 40.

Bossuyt Jean (1995), « Développement des capacités : comment les donneurs peuvent-ils l'améliorer ? », *Notice de gestion des politiques de développement n°5*, ECDPM.

Bossuyt Jean and Geert Laporte (1996), « Realistic Implementation Strategies : the Missing Link in International Cooperation », Occasional paper, ECDPM.

Bourdieu Pierre (1996), « *Sur la Télévision* », Liber/Raisons d'Agir, Paris.

Bowles Paul (1989), « Recipient Needs and donors Interests in the Allocation of EEC Aid to developing Countries », *Revue Canadienne d'Etudes du Developpement*, N°1.

Browne Stephen (1990), « Foreign Aid in Practice », Pinter Reference, London.

Brunel Sylvie (1993), « *Le gaspillage de l'aide publique* », Seuil, Paris.

Burnside Craig and David Dollar (1997), « Aid, Policies and Growth », Policy Research Paper. World Bank.

Cassen Robert and al (1985), « *Does Aid Work* ? », Clarendon Press, Oxford.

Centre Djoliba (1997), « La revue du système international de l'aide au développement : réflexions et propositions de la société civile malienne », PNUD/Commissariat au Plan/ CAD-OCDE.

Club du Sahel (1997), « Cartes et données sur les pays du CILSS et d'Afrique de l'Ouest », Conférence du 20ème anniversaire du Club du Sahel.

Chauveau Jean-Pierre (1994), « Participation paysanne et populisme bureaucratique » in « *Les associations paysannes en Afrique. Organisations et dynamiques* », sous la direction de Jean-Pierre Jacob et Philippe Lavigne-Delville, Karthala, Paris.

Cimade (1994), « Quand l'Afrique posera ses conditions. Négocier la coopération internationale : le cas de la vallée du fleuve Sénégal ». Mémoires des journées d'étude de Mars 1994.

Cleaver Kevin (1996), « Summation (chair) of the SPA seminar on sector Investment Program », Mimeo.

Cohen M.D. and J.G. March (1974). « *Leadership and Ambiguity : The American College President* », Mac Gaw-Hill, New York.

Cohen M.D., March J.G. and J.P. Olsen (1972), « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, XVII.

Collange Gérard (1986), « Analyse des déterminants de l'aide multilatérale », Thèse de doctorat, Université de Clermont.

Commission Européenne (1996), « Livre vert sur les relations entre l'Union Européenne et les pays ACP : défis et options pour un nouveau partenariat ».

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

Coste Jérôme et Johnny Egg (1996), « Les stratégies régionales des agences de coopération : bilan des méthodes et des mécanismes de mise en œuvre en Afrique de l'Ouest », Document de travail Coopération 21.

Crozier Michel (1995), « *La crise de l'intelligence* », Interéditions, Paris.

Crozier Michel et Erhard Friedberg (1977), « *L'acteur et le système* », Points, Paris.

Damiba Pierre Claver (1996), « L'assistance technique au Sahel », Document de travail Coopération 21.

Damiba Pierre Claver (1997a), « Revue du système international de l'aide au Sahel : une charte pour coopérer au développement du Sahel », Miméo.

Damiba Pierre Claver (1997b), Interview, Bulletin du Club du Sahel. N°16.

Denève Robert (1994), « Sahel - Sahel. Une vision controversée », UICN.

Denève Robert (1997), « Quel développement pour la sécurité alimentaire en Afrique sub-saharienne ? », Document de travail DIAL/Interéseaux.

Denève Robert, Hesseling Gerti, Moolhuijzen Margreet (1996), « Coopération Néerlandaise. Les souris et l'éléphant : les ONG et les droits fondamentaux au Sahel », Document de travail Coopération 21.

Diallo Mamadou Lamine (1996), « Un regard sahélien sur l'ajustement structurel », Document de travail Coopération 21.

Diallo Mamadou Lamine (1997), Interview, Bulletin du Club du Sahel. N°16.

Duruflé Gilles (1996), « Review of Cross-Country Consistency of Reform Programs in Major West African Countries », World Bank.

Easterly William (1997), « Life During Growth : A compendium of political, social and environmental indicators of what gets better and what gets worse from low to high income », Mimeo, World Bank.

Edgren Gustav (1996), « Can Aid Dependency Be Cured ? », Project 2015, SIDA

FAO (1996), « Sommet Mondial de l'Alimentation », Documents d'information technique 1-5, Volume 1.

Fass Simon (1993), « Démocratie et participation politique au Sahel : la place de l'éducation », USAID/Club du Sahel.

Fass Simon (1996), « Of Dreams, Ambitions and Realities : Aid in the 21st Century », Document de travail Coopération 21.

FIDA (1993), « The State of World Rural Poverty : A profile of Africa ».

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

Freudiger Patrick (1997), « Etude comparative de six expériences en matière d'appui au développement local en milieu rural au Burkina Faso », IUED, Genève.

Freudiger Patrick, Jacob Jean-Pierre et Jean-David Naudet (1997), « Analyse de six expériences de développement local au Burkina Faso : synthèse et propositions de réflexions et d'actions », IUED, Genève.

Freudiger Patrick, Jacob Jean-Pierre et Naudet Jean-David (1998), « Les interventions de développement à l'échelle locale : le point sur les démarches et quelques recommandations à propos du cas burkinabè », IUED, Genève.

Frey B and F. Schneider (1986), « Competing Models of International Lending Activity », *Journal of Development Economics*, n°20.

Friedberg Erhard (1993), « *Le pouvoir et la règle : dynamique de l'action organisée* », Seuil, Paris.

Friedman Milton (1958), « Foreign Economic Aid », *Yale Review*, N°47.

Gabas Jean-Jacques (1988), « *L'aide contre le développement* ? », Economica, Paris.

Galbraith John Kenneth (1994), « *Un voyage dans le temps économique* », Seuil, Paris.

Giri Jacques (1996), « L'aide au Sahel de la période coloniale au XXIème siècle en passant par la sécheresse : changements et continuités », Document de travail Coopération 21.

Giri Jacques (1997), « Quelques réflexions sur l'histoire du Club du Sahel et sur son avenir », Mimeo, Conférence du 20ème anniversaire du Club du Sahel, Banjul.

Gordon David, Gwin Catherine and Steven W. Sinding, « *What Future for Aid* ? », ODC.

Gounder Rukmani (1994), « Empirical Results of Aid Motivations : Australia's Bilateral Aid Program », *World Development*, Vol 22. N°1.

Griffin Keith (1970), Foreign Capital, Domestic Savings and Economic Development », *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics*, Vol 32.

Griffin Keith (1978). « *International Inequality and National Poverty* », Mac Millan, London.

Griffin Keith (1991), « Foreign Aid after the Cold War », *Development and Change*, vol 22.

Guilmette J.H. (1996), « The case for a new Ethic of Evaluation », Document de travail Coopération 21.

Godbout Jacques T. (1982). « *La participation contre la démocratie* » Saint Martin, Montréal.

Gonzales E.M. (1996), « Autonomous Development Funds in the Philippines : an Overview », *Development Dialogue*, vol 1995/2.

Gueneau Marie-Christine et Bernard Lecomte (1997), « *Sahel : les paysans dans les marigots de l'aide*», L'Harmattan, Paris.

Gupta Kanhaya L. and M. Anisul Islam (1983), « *Foreign Capital, Savings and Growth. An International Cross-Section Study* », . Reidel Publishing, Dordrecht-Holland.

Havanik Kjell and Brian Van Arkadie (1996), « *Domination or Dialogue* ? *Experiences and Prospects for African Development Cooperation* », Nordic Africa Institute, Uppsala.

Henry Alain (1996), « Quand les experts partiront-ils ? », *Intercoopérants Agridoc*, n°7.

Hicks John (1979), « *Causality in Economics* », Basil Blackwell, Oxford.

Hivon Fernand (1996), « Performance de l'aide », Document de travail Coopération 21.

Hirschman O. Albert (1968), « Foreign Aid – A Critique and a proposal », *Essays in International Finance*, N°69, Princeton University.

Hirschman O. Albert (1970), « *Défection et prise de parole* », Fayard, Paris.

Hook W. Steven, « *Foreign Aid toward the Millenium* », Rienner, London.

Hyden G. (1996), « Reforming Foreign Aid to African Development : a Proposal to set up Politically Autonomous Independant Funds », *Development Dialogue*, vol 1995/2.

Israël Arturo (1987), « *Institutional Development : Incentives to Performance* », World Bank Publication, John Hopkins, London.

Jacquemot Pierre et Marc Raffinot (1993). « La nouvelle politique économique en Afrique », Universités Francophones.

Jacob Jean-Pierre (1997a), « Décentralisation et développement local en Afrique », Miméo, Colloque pour le 40ème anniversaire de l'IRAM.

Jacob Jean-Pierre et Giorgo Blundo (1997b), « Socio-anthropologie de la décentralisation en milieu rural africain : bibliographie sélective et commentée », Mimeo, IUED, Genève.

Jaycox V.K. Edward (1993), « Capacity building : the Missing Link in African Development », Adress to the African-American Institute Conference « *African Capacity Building : Effective and Enduring Partnership* », Virginia.

Jaycox V.K. Edward (1997), « Get Back to Basic », Interview, *Facing the Future*, N°10.

Killick Tony (1996), « Principals, Agents and the Limitations of BWI Conditionality », *The World Economy*, Vol 19. N°2.

Latouche Daniel (1996a), « De l'urbain à la ville : une nouvelle piste de développement pour les métropoles du Sahel », Document de travail Coopération 21.

Latouche Daniel (1996b), « L'aide internationale et la transition démocratique en Afrique : bilan et perspective », Document de travail Coopération 21.

LeBlanc Hubert (1996), « Tools and Challenges for Donors in the Monitoring and Evaluation of CDE Initiatives », Workshop (OECD-DAC) on *Capacity Development for the Environment*, CIDA.

Lecomte Bernard (1977). « Les populations des savanes et des sahels face aux stratégies et au système des projets des aides internationales ». Miméo.

Lecomte J. Bernard (1986). « *L'aide par projet : Limites et alternatives* », OCDE, Paris.

Lele Uma et al. (1991), « *Aid to African Agriculture : Lessons from two Decades of Donor's Experience* », John Hopkins University Press, London.

Locoh Thérèse et Makdessi Yara (1996), « Politique de population et baisse de la fécondité en Afrique sub-saharienne », Dossier n°44, CEPED.

Mac Kinlay R.D. and R. Little (1977), « A Foreign Policy Model of US Bilateral Aid Allocation », *World Politics*, Vol 30 N°1.

Mac Kinlay R.D. and R. Little (1978a), « The French Aid Relationship. A Foreign Policy Model of the Distribution of French Bilateral Aid : 1964-1970 », *Development and Change*, N° 9.

Mac Kinlay R.D. and R. Little (1978b), « A Foreign Policy Model of the Distribution of British Bilateral Aid : 1960-70 », *British Journal of Political Science*, Vol 8.

Mac Kinlay R.D. and R. Little (1979), « The U.S. aid relationship : a test of the recipient need and donor interest models », *Political Studies*, N° 27.

Maizels Alfred, Nissanke K. Machiko (1984), « Motivations for Aid to Developing Countries », *World Development*, Vol 12.

March G. James, Olsen P. Johan (1976), « Ambiguity and Choice in Organizations », Universitetsforlaget, Bergen.

March G. James, Olsen P. Johan (1989), « *Rediscovering Institutions : The organizational Basis of Politics* », The Free Press, New York.

Marchés Tropicaux (1997), N°2584 du 28 Novembre 1997.

Meier M. Gerald and Dudley Seers (1984), « *Pioneers in Development* », World Bank Publication, Oxford University Press.

Michailof Serge et al. (1993), « La France et l'Afrique : vade-mecum pour un nouveau voyage », Karthala, Paris.

Ministère de la Coopération, République Française (1994), « *L'assistance technique française* (1960-2000) ». La documentation française.

Ministère de la Coopération, République Française (1995), « Le volontariat français dans les pays en développement : évaluation 1988-1994 ».

Ministère des Finances et du Plan, République du Niger (1995), « Schéma directeur de développement régional de Maradi : analyse de la dynamique régionale et problématique globale de développement », PNUD.

Morin Luc et Laval Tremblay (1995), « Stratégies d'intervention en croissance économique/secteur privé rural de l'ACDI en Afrique de l'ouest : fondements et perspectives », Miméo, CAC International.

Morin Luc et Laval Tremblay (1996), « Du développement rural intégré au développement local : évolution des stratégies ou fuite en avant ? », Document de travail Coopération 21.

Mosley Paul (1980), « Aid, savings and growth revisited », *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol 42.

Mosley Paul, Jane Harrigan and John Toye (1991), « *Aid and Power : the World Bank and Policy Based Lending* », Routledge, London.

Mosley Paul, John Hudson (1996), « Aid effectiveness : A study of the effectiveness of overseas aid in the main countries receiving ODA assistance », Mimeo, University of Reading.

Naudet Jean-David (1994), « Réflexion sur l'aide au développement en Afrique de l'ouest (1960-1990) », Document de travail DIAL.

Netherlands (1995), « Aid in Progress. Development Cooperation and the Review of the Dutch Foreign Policy ».

OCDE (1996a), « *Le rôle de la coopération à l'aube du* XXI*ème siècle* », Paris.

OCDE (1996b), « Chemin critique pour les examens de l'aide axés sur les pays en développement », Note du secrétariat.

OCDE (annuel), « *Coopération pour le Développement* ».

ODI/ECDPM (1995), « *European Union Aid Agencies : Comparative Management and Effectiveness* », London.

Oman Charles, Wignaraja Ganeshan (1991), « *L'évolution de la pensée économique sur le développement depuis* 1945 », Centre de développement OCDE, Paris.

Papanek Gustav (1972), « The Effect of Aid and other Resource Transfers on Savings and Growth in Less Developped Countries », *The Economic Journal*, vol 82.

Pesche Denis (1997), « De nouvelles formes d'organisation paysanne en milieu africain ? », Communication à l'atelier *Ménages et crise*, ORSTOM/CEDERS.

PNUD (annuel), « *Rapport sur le Développement Humain* ».

PNUD (1998), « Stratégie Nationale de Lutte Contre la Pauvreté pour le Mali, Synthèse ».

Pons Roger (1996), « Evaluations : Résultats et leçons », Document de travail Coopération 21.

Pons Roger (1997), « Fiches synthétiques et résumés d'évaluations d'actions de l'aide dans le Sahel », Mimeo.

Pretty N Jules (1996), « Capacity Development and Capacity Challenges : Learning Methodologies and Mechanisms for Adaptative Aid Management », Workshop (OECD-DAC) on *Capacity Development for the Environment*, IIED.

Raffer Kunibert and Singer H.W. (1996), « The Foreign Aid Business : Economic Assistance and Development Cooperation », Edward Elgar Publishing Limited, Brookfield.

République du Mali (1996), « Etude sur la coordination de l'aide extérieure », Primature, Commissariat au Plan, Projet Mali-Allemagne.

Revel Jean-François (1997), « *Le voleur dans la maison vide* », Fayard, Paris.

Riddell C. Roger (1987), « *Foreign Aid Reconsidered* », ODI/John Hopkins University Press, London.

Riddell C. Roger (1996a), « Trends in International Cooperation », Aga Khan Foundation, Canada Round Table, ODI.

Riddell C. Roger (1996b), « Aid in the 21st Century », ODS/PNUD.

Rochette R. Marceau (1996), « Coopération 1964-1994 avec le Sahel : optimismes et désillusions », Document de travail Coopération 21.

Rochette R. Marceau (1997), « Contribution à Sahel 21 », CILSS/Club du Sahel.

Sachs Jeffrey (1996), « Growth in Africa : It Can Be Done », *The Economist*, June 29th.

Samoff Joël (1997), « Coopération, mais contrôle limité et peu d'appropriation », *Biennale de l'Association pour le Développement de l'Education en Afrique* (ADEA), Dakar.

Sanogo Bakary (1994), « Les relations ville-campagne au Mali », Document de travail WALTPS, Club du Sahel.

Smillie Ian (1996), « Opinion publique et aide au développement dans les années 1990 : messages ambigus », in *L'opinion publique et le développement international* sous la direction de Colm Foy et Henny Helmich, OCDE, Paris

Smillie Ian (1997), « The Overloaded Rickshaw and the Future of Aid », Mimeo.

Snrech Serge (1996), « Etat des réflexions sur les transformations de l'agriculture dans le Sahel », Mimeo, Club du Sahel.

Snrech Serge, Lebret Marie-Christine, Ninin Benoît (1996), « La sécurité alimentaire au Sahel : bilan, perspectives, implications pour les outils et approches », Club du Sahel.

SPA (1996), « Reformulating Donor Conditionnality : Application in a Pilot Country (Burkina Faso) ».

Stokke Olav (1996), « *Foreign Aid towards the Year* 2000 : *Experiences and Challenges* »,. Franck Cass. London.

Svensson Jakob (1996), « When is Foreign Aid Policy Credible ? Aid dependence and Conditionality », Policy research Paper, World Bank.

Thiam Mabousso (1996), « Secteur privé et ajustement structurel : adversaires ou partenaires ? », Document de travail Coopération 21.

Thiam Mabousso (1997), Interview, *Bulletin du Club du Sahel*, N°16.

UNCTAD (1995). Foreign Direct Investment in Africa.

UNESCO (1996), « Analyses, programmes et priorités pour l'éducation en Afrique », ADEA/GTASE.

Van de Walle Nick, Johnston Timothy (1996), « *Improving Aid to Africa* », ODC, Washington.

Van Rooy Alison and Andrew Clark (1997), « A Dormant Revival ? The Future of Aid to the Sahel », North South Institute. Document de travail Cooperation 21.

Veltz P. (1994), « *Des territoires pour apprendre et innover* », Monde en cours, Paris.

Wamalwa W.N. (1996), « Some Reflections on the Experience of Foreign Aid », *Development Dialogue*, vol 1995/2.

Wapenhans W. (1992), « Effective Implementation, Key to Development Impact », Report of the World Bank's Portfolio Management Task Force », World Bank.

White Howard (1992), « The Macroeconomic Impact of Development Aid : A Critical Survey », *Journal of Development Studies*, Vol 28. N°2.

Wolfensohn D. James (1997), « The Challenge of Inclusion », Annual Meeting Adress. Hong Kong.

World Bank (1993), « *Adjustment in Africa : Reforms, Results, and the Road Ahead* », A World Bank Publication.

World Bank (annual), « Global Development Finance ».

World Bank's Portfolio Management Task Force. World Bank.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(44 1999 01 2 P) ISBN 92-64-26976-2 – nº 50562 1999