

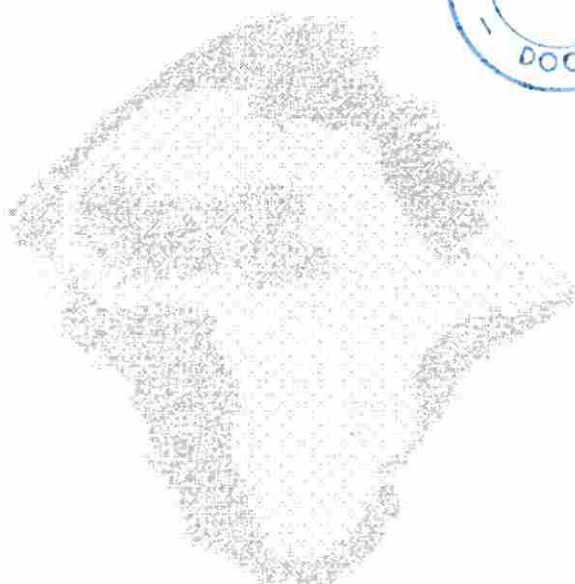
1520

R18



**Conférence du 20^{ème} Anniversaire
du Club du Sahel**

Banjul, 10-11 septembre 1997



20 ans d'aide au Sahel

**Un bilan pour envisager la coopération
de la génération à venir**

Septembre 1997

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

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

L'ensemble représente un fonds de documentation unique sur le Sahel, qui dessert le Club et le CILSS mais qui fait aussi l'objet d'une large diffusion et peut être consulté par d'autres utilisateurs. Près de 500 références ont été réunies par le Club depuis sa création.

DOCUMENTS

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

- Etudes, rapports des consultants et comptes rendus de réunions.
- Bulletin d'information semestriel, diffusé à 3700 exemplaires.
- Recueil de tous les documents portant le timbre du Club du Sahel.
- Ouvrages d'édition (Le Sahel face aux futurs, Femmes du Sahel...).

DIFFUSION

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

Europe

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

Asie

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

Amérique du Nord

*Équipe ISAO - Université Laval
Pavillon Agathe-Lacerte (Local 1040)
SAINTE-FOY, QUE. G1K 7P4 - Canada
Téléphone : (1-418)656 5448*

Afrique

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

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

CONSULTATION

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

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

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

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



Le Club du Sahel a saisi l'opportunité de son 20ème anniversaire pour entreprendre une réflexion en profondeur sur le bilan de l'aide au Sahel, afin d'en tirer des leçons pour envisager la coopération de la génération à venir avec la région.

Cette démarche s'est appuyée sur les contributions des agences de coopération, l'analyse approfondie d'un grand nombre d'évaluations de projets de développement fournis par ces agences, une revue aussi exhaustive que possible de la littérature et de nombreuses contributions d'experts de tous horizons.

Le présent rapport présente une synthèse de ces réflexions. Il a été rédigé par M. David Naudet (DIAL).

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	3
I. LE SAHEL ET L'AIDE EXTERIEURE : UN DEBUT D'HISTOIRE COMMUNE ...	4
1. Le Sahel reste une région spécifique	4
1.1. <i>Une région encore particulièrement fragile</i>	4
1.2. <i>... en dépit de progrès notables</i>	6
2. Bilan Statistique de l'Aide Publique au Développement (APD)	8
II. UN BILAN NUANCE DE 20 ANS D'ACTION D'AIDE AU SAHEL	11
1. Question de méthode : de l'impact à l'empreinte de l'aide au Sahel ?	11
2. Une forte empreinte de l'aide.....	13
2.1. <i>Une contribution évidente aux évolutions du Sahel</i>	13
2.2. <i>L'aide a agi au-delà de ses succès</i>	14
3. Forces et faiblesse	17
4. Un sentiment d'insatisfaction	19
III. DES LECONS POUR RENOUVELER LA PRATIQUE DE L'AIDE	21
CONCLUSION : VERS UNE " STRATEGIE DE RETENUE "	31
BIBLIOGRAPHIE	33
ANNEXE : PRESENTATION DU PROCESSUS "COOPERATION 21". CONCLUSIONS DE LA REUNION DE WASHINGTON. PISTES D'ACTION POUR L'AVENIR.....	39

INTRODUCTION

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

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

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

Le seconde partie tente de dégager un bilan nuancé des principaux éléments qui ressortent de l'analyse de l'incidence de l'aide sur les évolutions du Sahel. Il y est exposé que l'ensemble des appuis extérieurs ont marqué d'une forte empreinte la physionomie actuelle de la région. L'aide a cependant diversement réussi aux entreprises dans lesquelles elle s'est investie, et surtout elle a souvent laissé, du fait d'une pratique parfois défailante, un sentiment d'insatisfaction quant aux résultats de son action.

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

Enfin, la conclusion maintient que pour faire avancer notre réflexion sur les investissements futurs en matière de développement au Sahel, il faut tenir compte de l'extrême vulnérabilité de la région et des efforts entrepris pour la faire progresser, ceci en raison de la fragilité même des progrès effectués. Des concessions doivent être faites quant au bilan nuancé des résultats obtenus et aux lacunes qui subsistent en dépit d'efforts constants d'amélioration. Là où l'aide a échoué, c'était en grande partie par excès. La clé de l'avenir réside peut-être dans une plus grande retenue de l'aide au Sahel, mieux adaptée à ses besoins.

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

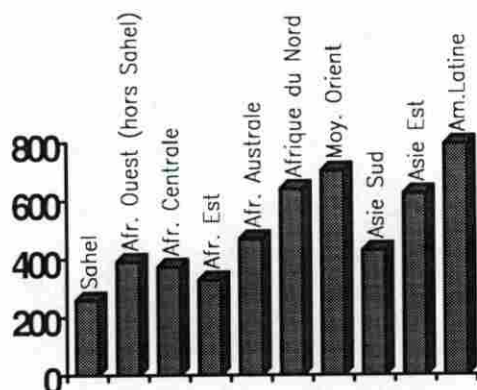
² Une analyse complémentaire reste à entreprendre du point de vue de l'utilisation de l'aide.

I. LE SAHEL ET L'AIDE EXTERIEURE : UN DEBUT D'HISTOIRE COMMUNE

1. Le Sahel reste une région spécifique

1.1. Une région encore particulièrement fragile ...

Indicateur de développement humain de différentes régions du monde



Source : Rapport sur le développement humain (PNUD 96)

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

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

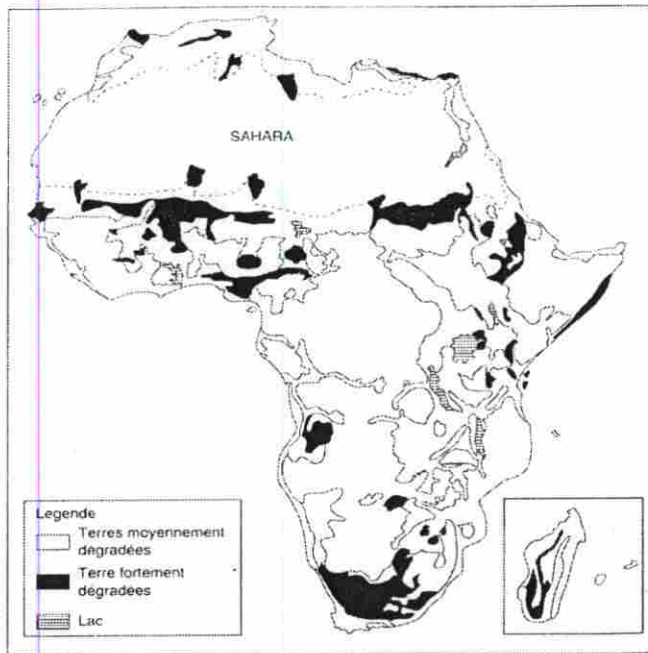
	Année	Unité	Sahel	Moyenne ASS	Moyenne pays à faible revenu
Espérance de vie	1994	ans	48	52	63
Analphabétisme des adultes	1995	%	71	43	34
Mortalité infantile	1994	pour mille	112	92	58
Indice synthétique de fécondité	1994		6.6	5.9	3.3
Scolarisation primaire des filles	1993	%	35	64	98

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

Profile of poverty in Senegal

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

Dégradation des terres en Afrique

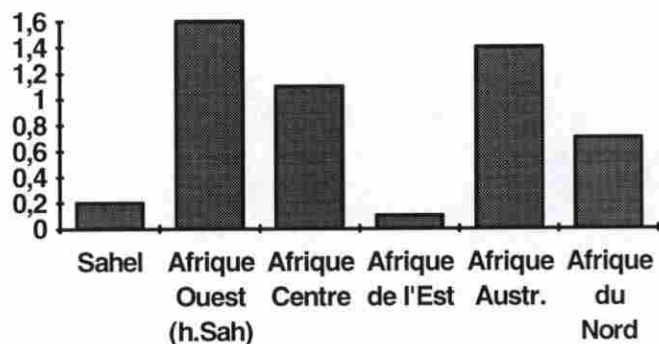


Source : Projet GLASOD cité par Autissier (96)

Ce faible niveau de développement économique et social induit une pauvreté importante, souvent concentrée dans quelques groupes cibles de population tels que les jeunes et les femmes. Selon le FIDA (93), qui a mis en cohérence l'ensemble des données disponibles sur la pauvreté rurale, plus de 60% de la population rurale sahélienne se situait en 1990 au dessous d'un seuil de pauvreté défini 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.

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

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



Source : UNCTAD (95)

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

Baisse de la fécondité au Sahel

Au Sénégal, trois enquêtes³ 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 rapides en milieu urbain où l'indice passe de 6.5 à 5 sur la même période. Au Burkina, deux points, en 1985 et 1993⁴, permettent de mesurer une baisse de moindre ampleur de la fécondité qui diminue de 7.2 à 6.9. Mais une nouvelle fois, les résultats dans le milieu urbain, où l'indice passe de 6.5 à 4.7, montrent qu'une évolution réelle est en cours.

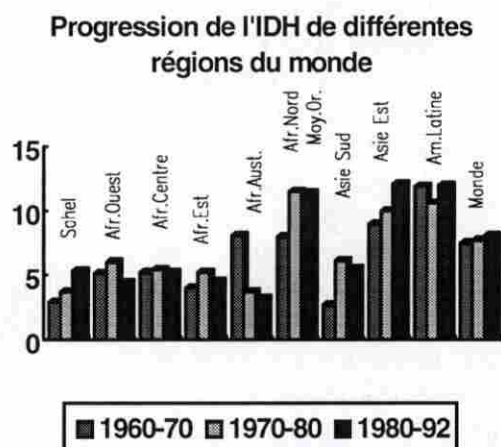
Ces évolutions sont confirmées par la proportion croissante d'utilisation de méthodes modernes de contraception. Cela concerne ainsi, en milieu urbain, plus du quart des femmes en union au Burkina Faso (1993), 23% en Gambie, 18% à Niamey au Niger et 14% au Sénégal. (D'après Locoh et Makdessi. 96).

1.2. ... en dépit de progrès notables

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

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

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



Source : Rapport sur le développement humain (PNUD 94)

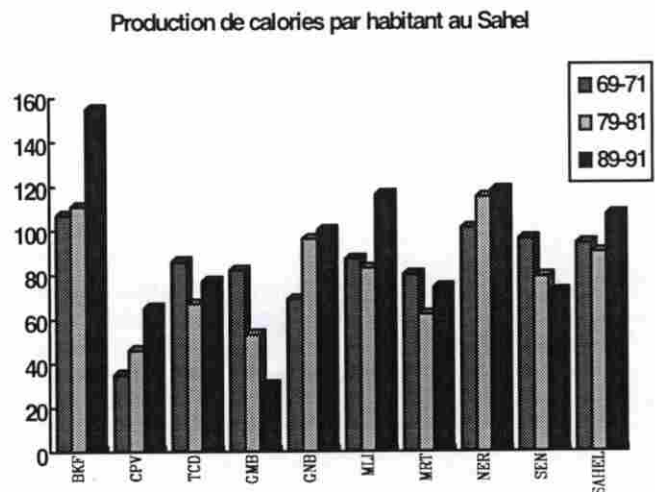
³ Enquête Mondiale de fécondité/Recensement de la population 1978, Enquête Démographique et de Santé I 1986, Enquête démographique et de Santé II 1992/93.

⁴ Enquête Mondiale de fécondité/Recensement de la population 1985, Enquête Démographique et de Santé I 1988.

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 an⁵, 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 production calorique par habitant est passée de 94 en 1969-71 à 107 en 1989-91, soit une progression de 15% environ.

Dans la majorité des pays sahéliens, la production par habitant est supérieure en 1990 à ce qu'elle était en 1970 et 1980. C'est particulièrement le cas du Mali et plus encore du Burkina Faso. Ce dernier pays a du reste été choisi comme exemple de succès en matière de sécurité alimentaire au sommet mondial sur l'alimentation en 1996. Ainsi la FAO (96 : p2-7) analyse que *"le Burkina Faso a connu, jusqu'au début des années 1990, une grave insécurité alimentaire, avec un déficit calorique de plus d'un tiers des besoins nationaux. Depuis, la situation s'est sensiblement améliorée et le Burkina Faso n'est plus considéré comme un pays où la sécurité alimentaire des ménages est critique"*.



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

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, constituent une transformation manifeste de la vie sahélienne dont l'impact sur les conditions de vie des populations, mais aussi sur les perspectives d'avenir régional, est sans aucun doute considérable.

⁵ 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 des indicateurs sociaux est très nette comme le montre le tableau ci-dessous.

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)

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.

Education et société civile au Sahel

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

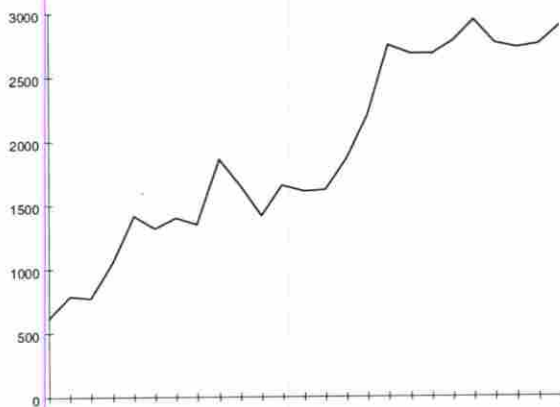
Le gouvernement gambien, incapable de satisfaire les demandes des parents en zone rurale à cause des contraintes budgétaires, acceptait avec empressement à la fin des années 1970 l'offre d'une ONG, désireuse de fonder des écoles publiques en zones rurales. En 1983, en plus d'aider 31 écoles publiques,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

2. Bilan Statistique de l'Aide Publique au Développement (APD)

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

La progression de l'aide vers le Sahel n'a cependant pas été plus forte que celle de l'ensemble de l'APD. La part de l'ensemble de l'aide affectée au Sahel est relativement constante depuis 1974, entre 5% et 7%. En 1994, cette part se monte à 5.2%, soit le niveau le plus bas depuis 1980, et un niveau inférieur à celui de 1974. En revanche, la progression de l'aide au Sahel est, depuis le milieu de la décennie 1970, nettement inférieure à celle de l'aide à l'Afrique 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.

Evolution de l'APD vers le Sahel en valeur constante

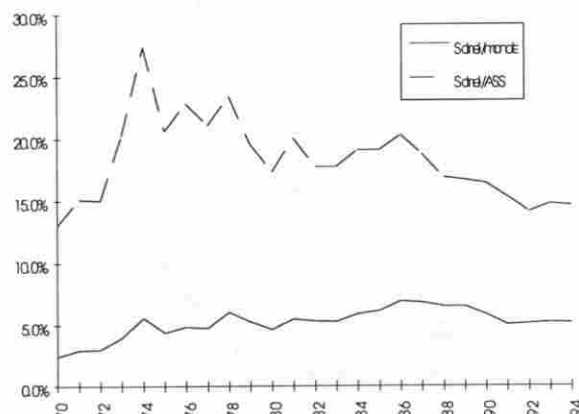


Source : Naudet (96a) d'après données du CAD

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

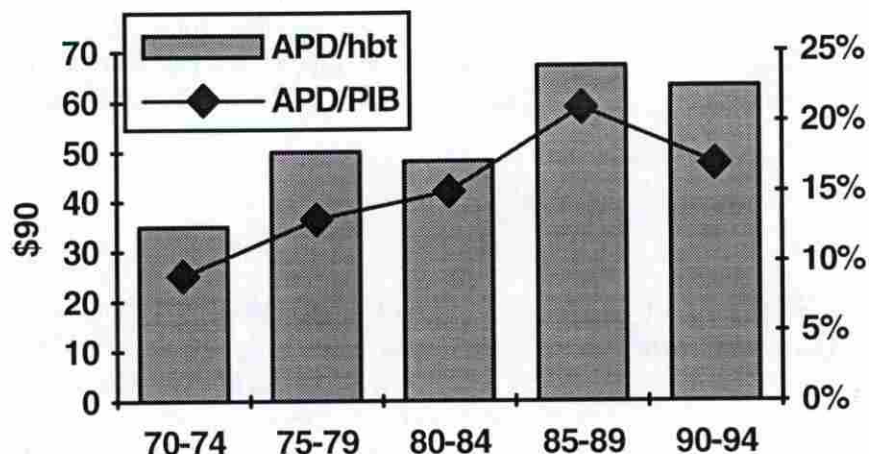
Part du Sahel dans l'ensemble de l'aide

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.



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

APD rapportée au PIB et à la population du Sahel

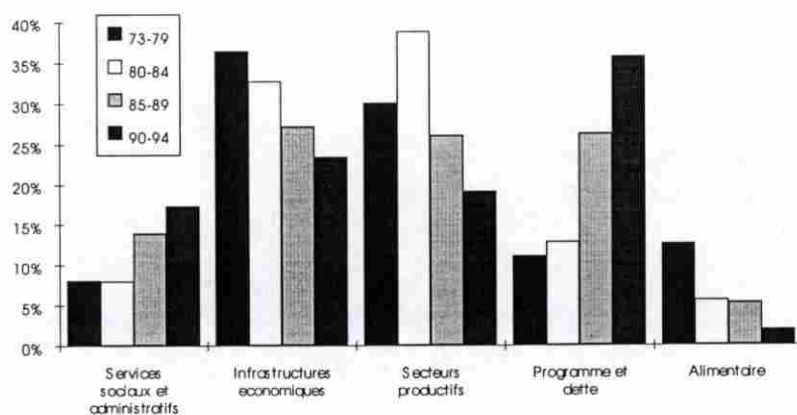


Source : Naudet (96a) d'après données CAD et W.B..

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

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

Répartition de l'aide par secteur



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

Cette prépondérance de l'APD sur les autres transferts extérieurs distingue la région sahélienne, bien plus que ne le ferait un niveau d'aide particulièrement élevé. Dans une perspective internationale, le niveau d'APD reçu par le Sahel s'explique parfaitement par les caractéristiques démographiques et économiques des pays concernés, et non par une priorité ou un avantage dont la région disposerait vis-à-vis des différents donateurs⁶.

II. UN BILAN NUANCE DE 20 ANS D'ACTION D'AIDE AU SAHEL

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

Il est bien entendu légitime, après 20 ans d'action, de s'interroger sur l'incidence de 20 ans d'action d'aide sur les évolutions du Sahel. Cela soulève pourtant des questions méthodologiques complexes. On ne peut naturellement se contenter d'apprécier les résultats de l'aide à partir des intrants consommés ou des extrants directement produits par les actions mises en oeuvre : niveau de dépenses engagées, nombre de personnes formées, kilométrages de routes bitumées, etc... C'est *a priori* vis-à-vis de l'impact obtenu sur les indicateurs de développement que l'aide devrait être appréciée.

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

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

On peut retenir les conclusions de Riddell en 1987 :

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

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

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

Cette question a naturellement intéressé les spécialistes de fort longue date. Généralement à partir de comparaisons temporelles ou spatiales, un certain nombre d'études⁷ ont tenté d'établir un lien entre le niveau de l'APD et les résultats globaux des pays bénéficiaires : le plus souvent le taux de croissance, parfois le taux d'épargne intérieure ou encore des indicateurs macro-sociaux. Bien qu'aucune des nombreuses études effectuées ne portent spécifiquement sur le Sahel, il convient de prendre en compte leur conclusion quasi unanime. Il apparaît impossible de mettre en évidence une relation directe entre le niveau d'aide reçu et la croissance ou les niveaux sociaux des pays bénéficiaires, alors que certaines analyses plaident pour un effet d'éviction de l'épargne intérieure.

⁶ Une modélisation internationale du niveau d'aide reçu en fonction de la population et du PIB par tête des différents pays en développement ne fait pas apparaître de spécificité de la région sahélienne. Autrement dit, le niveau d'aide élevé reçu par les pays sahéliens s'explique entièrement par le fait qu'il s'agit de pays pauvres et pas très peuplés (Naudet 96a).

⁷ Par exemple Boone P. (1995,1996), Griffin K.(1970), Gupta K. et Islam L.A.(1983), Mosley P. (1980,1991,1996), Papanek G.(1972), Riddell R. (1987).

Motive and purpose of aid

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

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

- Certains facteurs structurels en amont, tels que la fragilité écologique ou la faiblesse du développement humain, peuvent expliquer conjointement de faibles performances globales et un niveau d'aide élevé et croissant. Une causalité commune peut donc être à l'origine sur le long terme à la fois d'un rythme modeste de développement et d'un effort important de l'aide, pouvant faire croire 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. L'efficacité marginale de l'aide est sans doute décroissante. Les analyses comparatives tendent à montrer (aux réserves précédentes près) que la relation "*plus d'aide entraîne plus de croissance ou de bien-être* " ne peut être établie. Cela ne signifie nullement que l'impact de l'aide est pour autant inexistant.

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

Le Sahel apparaît comme un parfait exemple de ce que l'on pourrait appeler le paradoxe de l'imputabilité de l'aide. Sans doute peu de régions dans le monde présentent 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 sans doute possible d'établir son impact macro-économique. Le système d'aide doit apprendre à intégrer ce paradoxe. Riddell (96a) propose ainsi de nouvelles perspectives pour mesurer l'incidence de l'aide.

Il est aujourd'hui admis que l'aide ne peut seule provoquer le développement, elle n'est capable que d'augmenter les chances que ce développement soit pris en charge par les acteurs concernés eux-mêmes. C'est donc sur cette dernière entreprise qu'elle doit avant tout être jugée. Il n'est donc pas possible d'isoler, à un niveau global, l'impact de l'aide de l'ensemble des évolutions de la région

sahélienne⁸. Tout au plus peut-on à partir de ces dernières voir dans quelle mesure l'aide y a joué un rôle. Qu'a fait l'aide au Sahel pour augmenter ou préserver le capital humain, physique et économique de la région, les capacités humaines et institutionnelles, la qualité de la gestion économique, les opportunités économiques ? Ce sont là des questions pertinentes. Cela revient à étudier l'empreinte de l'action de l'aide dans les évolutions qu'a connues la région sahélienne.

2. Une forte empreinte de l'aide⁹

2.1. Une contribution évidente aux évolutions du Sahel

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

Cela est bien entendu vrai des infrastructures et des communications, mais aussi plus généralement de la géographie même de certains espaces. L'office du Niger, la zone Mali Sud, celle de Manantali, la vallée du fleuve Sénégal, la vallée des Volta, pour ne citer que ceux-là, donnent l'exemple de zones où les évolutions physiques, environnementales, sociologiques et économiques ont été largement marquées par la contribution de l'aide extérieure. Par ces actions locales, l'aide a influencé globalement les équilibres environnementaux et humains (la répartition de la population) de l'ensemble de l'espace sahélien.

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

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

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

⁸ En théorie économique on dirait que l'aide est une cause non séparable du développement et que son impact ne peut être établi isolément d'autres facteurs. *“ There are two causes of weak causations (causation with several causes) : separable in which A is stated to be a cause of B, and non separable, in which A is not stated to be more than a part of a separable cause ”*. John Hicks (1979 : page 13)

⁹ Cette partie est développée dans Bossard, Naudet (96).

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

Il est toutefois indéniable qu'après plusieurs décennies d'action, on perçoit une empreinte profonde et durable de l'aide dans une partie importante du fonctionnement des sociétés sahéliennes, et que l'aide a eu une incidence importante (souvent mais pas toujours positive) sur la construction des capacités, le développement des opportunités et les stratégies de développement du Sahel.

Les télécommunications internationales au Cap Vert

" Près d'un Cap-verdien sur deux est un immigré habitant soit 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, lesquelles 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)

2.2. L'aide a agi au-delà de ses succès

Pons (97) retient 12 succès durables parmi 68 projets d'aide vers le Sahel examinés en profondeur¹⁰. On peut trouver faible la proportion de ces succès (proportion qui ne prétend pas être généralisable à l'ensemble des actions entreprises), il n'empêche que le nombre très important d'actions diverses entreprises avec le concours de l'aide extérieure laisse place à de nombreux succès.

¹⁰ Ont été retenus les projets les plus récents pour lesquels on disposait d'évaluations de qualité, de façon à représenter l'ensemble des principales agences, des pays sahéliens et des grands secteurs d'intervention.

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

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

La peste bovine vaincue

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

Toutefois, il est essentiel pour juger de ses résultats globaux de voir que l'aide a agi bien au delà de ses seuls succès durables. Dans un certain nombre de cas, on pourrait dire que les actions d'aide ont "pris durablement possession du milieu" sur lequel elles ont opéré. Il en va ainsi des grands projets d'aménagement agricole : Office du Niger, Mali-Sud, SAED, Bassins fluviaux du Sud-Ouest du Burkina, etc..., mais aussi dans un tout autre registre des programmes d'ajustement structurel. En dépit de résultats évidents, ce type d'action n'est généralement pas considéré comme des succès durables. Le niveau d'assistance y est élevé et conditionne les processus de transformations entrepris.

L'appropriation et la prise en charge sahélienne y sont souvent faibles. Pourtant, il est manifeste que ces actions contribuent à transformer en profondeur leur milieu d'accueil, et plus encore qu'ils ont une incidence considérable au niveau macroscopique sahélien. Ces cas qui méritent d'être isolés, ont eu un effet que l'on pourrait qualifier de radical.

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

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

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

L'incidence de l'ajustement

Effet radical : la libéralisation

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

■ Monopole public

Source : Banque Mondiale (93)

Effet diffus : un nouveau paradigme

"Les interventions des organisations internationales ont eu ceci de bénéfique, qu'elles ont ramené les questions économiques au-devant des préoccupations des élites sahéniennes. Allouer des ressources rares de façon optimale, être compétitif dans le monde, exporter de nouveaux produits, attirer des investisseurs étrangers, soutenir le secteur privé, sont des idées qui ont pénétré les élites sahéniennes. Même si leur traduction dans la réalité est en devenir, il est indéniable que ceci est un progrès... Ce sont en réalité les programmes d'ajustement qui ont permis de créer ce consensus." (Diallo 96 : p12)

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

Effets diffus : quelques exemples

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

Au Burkina, des milliers d'hectares sont traités avec des travaux anti-érosifs, alors que les projets ne fournissent plus les outils et le transport des matériaux. On peut même parler d'une diffusion spontanée. (D'après Denève 1995)

La diffusion des techniques informatiques au Sahel se fait largement et sans difficulté notamment dans l'administration, en partie grâce aux apports des différents projets d'appui.

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

Après beaucoup d'efforts, les pratiques contraceptives modernes commencent peut être à gagner du terrain au Sahel. Ainsi, en milieu urbain au Burkina Faso, 93% des femmes mariées connaissent une méthode moderne de contraception et 17% en utilisent (d'après CERPOD 96 cité par Rochette 97 : p 9).

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

3. Forces et faiblesse

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

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

Ainsi le remarquent Van De Walle et Johnston (96 : pages 16-17) à partir de l'analyse de sept pays africains dont trois sahéliens. "While the case studies each pointed to individual success stories, they also confirmed this widespread dissatisfaction with capacity building record in Africa, among both donors and recipients." Cela est d'autant plus notable que : "It is difficult to find a single major public institution created since independence in which aid resources did not play an active role".

The concept of specificity

The concept of specificity consists of four components :

- *The potential for specification, which can be divided into the potential for defining objectives, methods, and control systems and the length of time for which these definitions are valid.*
- *The nature of effects -that is, their intensity, timing (whether immediate or delayed), spread among actors and activities, and traceability.*
- *The ways in which the two previous components affect the motivation and behavior of participants.*
- *The types of action undertaken by the participants in response to these effects; the different ways that actors interpret their jobs. (Israel 87 : p52)*

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

Efficacité sectorielle de l'aide

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

Une étude ODI/ECDPM (95 : page 64) a classé, pour quatre donateurs (Banque Mondiale, Union Européenne, Allemagne, Royaume Uni), cinq secteurs d'intervention selon le taux de réussite des projets (plus de 800 projets sont concernés). L'énergie, la formation et les infrastructures de communication se partagent les trois premières places pour chaque donateur. Le développement rural est classé quatrième par tous les donateurs et l'industrie arrive à la dernière place de tous les classements.

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

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

Ce concept de spécificité permet de formuler une hypothèse simplificatrice sur l'incidence passée de l'aide au Sahel : l'aide aurait eu en règle générale des résultats plus positifs lorsque les activités appuyées étaient spécifiques. Ainsi, même à l'intérieur d'un domaine comme le développement institutionnel, les résultats obtenus sont très variés. Les banques, les centrales électriques, les compagnies aériennes ou même l'armée sont des institutions qui semblent avoir tiré un meilleur profit de l'appui et l'assistance technique dispensés, à tel point qu'elles n'en ont souvent plus besoin. Ces activités sont effectivement beaucoup plus spécifiques que les activités à contenu plus " social " (*people oriented*)¹¹

¹¹ Il convient de remarquer que le développement des compagnies cotonnières est un contre exemple à cette règle.

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

Enfin, le cas très particulier de la prévention et la gestion des crises doit être mentionné. L'aide s'est massivement investie dans la prévention et la gestion des crises alimentaires sahéliennes. Force est de remarquer que la crise de 1984/85 a donné lieu à des réponses plus rapides et plus adaptées que la précédente et a eu des conséquences bien moindres¹². Les donateurs se sont également fermement investis dans la gestion et la prévention des crises financières et de leurs conséquences sociales et politiques. Les pays sahéliens dans l'ensemble, à l'exception notable du Tchad, ont connu peu d'instabilité et de crises sociales graves depuis 30 ans. On ne peut toutefois tirer de conclusions précises de ces constatations en ce qui concerne l'incidence de l'aide. Tout juste doit-on reconnaître que la gestion et prévention des crises a été une préoccupation constante du système d'aide qui a engendré des interventions importantes et très volontaires.

4. Un sentiment d'insatisfaction

En dépit des résultats obtenus, on ne saurait ignorer que l'action de l'aide laisse un sentiment d'insatisfaction très répandu, et parfois profond, tant chez les bénéficiaires sahéliens, les praticiens et les personnels des donateurs. Ce sentiment apparaît de manière évidente lors des débats qui ont lieu sur le sujet dans les pays donateurs, mais également (bien que plus rarement) au Sahel. Il conduit souvent à des jugements excessifs sur la faiblesse ou la nocivité de l'impact de l'aide¹³, et pourrait conduire à se tromper sur les stratégies d'avenir.

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

On peut voir trois causes différentes à cette insatisfaction.

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

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

¹² Guilmette (96) voit là un résultat capital de l'action de l'aide qu'il qualifie de "mécanisme de réduction et de prévention de conflit".

¹³ Ainsi Jeffrey Sachs écrit dans *The Economist* du 29 juin 1996 : "Foreign aid, notoriously has not made much difference in Africa."

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

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

De nombreuses analyses sur l'efficacité de l'aide¹⁴ ont souligné ces profonds dysfonctionnements dans la pratique de l'aide. On peut les résumer en ce qui concerne le Sahel en deux grands points¹⁵.

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

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

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

C'est sans doute la première priorité de l'aide pour la génération future que de tenter de comprendre et de surmonter ces dysfonctionnements. Il faut avant tout pour cela partir de l'expérience de la génération d'aide passée, tenter de comprendre les causes des dérives de la pratique de l'aide afin d'en tirer des leçons permettant de renouveler la pratique de l'aide vers le Sahel pour la génération à venir. C'est le thème de la partie suivante.

¹⁴ En particulier OCDE (85 94 96a), Cassen (86), Lecomte (86), Riddell (87), Forss (90), Lele (91), Wapenhans (92), Berg (94), ODI/ECDPM (95), Van de Walle et Johnston (96).

¹⁵ On trouvera un développement de ces dysfonctionnements de l'aide au Sahel dans Naudet (96b)

III. DES LECONS POUR RENOUVELER LA PRATIQUE DE L'AIDE

The difficulty of aid reform

"Attention has repeatedly noted the excessive complexity of projects and the unrealistic demands they place on government capacities, yet no reduction in program complexity is apparent in the recent past (Van De Walle et Johnston 1996 : page 36)

"In the evaluation commissioned by the donors themselves, these factors (narrowly defined objectives, short time horizons, ambitious targets, inadequate understanding of the broad policy and sector issue, poor knowledge of the socio-cultural environment) had already been identified as important constraints on smallholder growth. Yet this literature had little impact on donor behavior." (Lele et Jain : page 587)

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

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

La réflexion stratégique. Les donateurs ont souvent accordé une attention première à la définition et au perfectionnement des différentes stratégies de développement des pays sahéliens. La réflexion stratégique est, bien entendu, primordiale pour l'efficacité de l'action de l'aide, mais elle ne peut aboutir qu'à des progrès limités dans les dysfonctionnements de la pratique de l'aide relativement indépendants des stratégies poursuivies.

L'analyse des capacités des bénéficiaires. Souvent les analyses d'efficacité de l'aide soulignent que le premier facteur d'efficacité est la capacité institutionnelle des bénéficiaires. Cette analyse justifie un certain conservatisme de l'aide en reportant le devoir d'adaptation sur les bénéficiaires. Il y a là une sorte de sophisme qui risque d'entraîner confusion entre pré-conditions et objectifs de l'aide. Cherche-t-on à construire une aide utile à la plupart des pays pauvres ou seulement à quelques " bons élèves " qui durant des périodes plus ou moins brèves concilient une forte pauvreté avec une capacité de gestion du développement élevée. Si l'aide actuelle ne peut permettre un appui satisfaisant aux pays sahéliens, pays internationalement respectables et relativement stables, placés aux derniers rangs mondiaux en matière de développement humain, ne faut-il pas réfléchir au bien fondé des méthodes de cette aide ?

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

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

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

Constat : Des solutions préconçues

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

Prêt-à-porter plutôt que sur-mesure

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

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

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

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

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

"Il est frappant de constater que toutes les ONG de développement rural entreprennent pratiquement les mêmes activités quels que soient leur sigle ou leurs objectifs." (Denève, Hesseling, Moolhuijzen. 96 : p30)

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

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

D'une part, l'accent a été mis sur les démarches de type "blueprint", issues de la planification par objectifs. Cela a fonctionné lorsque les activités soutenues étaient fortement spécifiques (cf infra), mais dans le cas, beaucoup plus fréquent au Sahel, d'activités peu spécifiques (et en particulier pour la construction des capacités institutionnelles), les approches planifiées, souvent extrêmement contraignantes, se sont heurtées aux incertitudes inhérentes au milieu d'intervention, à la nature et au niveau des engagements et des initiatives¹⁶. Très souvent, l'aide a alors "pris en charge" l'ensemble des aspects planifiés afin de réaliser au moins partiellement les objectifs.

¹⁶ On peut dire que les projets, par exemple, ont voulu ignorer le caractère non spécifique de nombreuses activités ou encore les forcer artificiellement à devenir spécifiques.

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

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

Ces démarches de conception ont eu plusieurs conséquences sur le fonctionnement des actions de l'aide. La première est d'avoir relégué l'analyse des problèmes réels à un rôle second dans la conception des actions. Soit les situations de départ ont été peu analysées, soit l'analyse a été faite dans le but de construire un problème cohérent avec la solution déjà implicitement identifiée. Cela a bien entendu contribué à décourager l'engagement des bénéficiaires.

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

La complexité des différents instruments de l'aide exige de la part des pays sahéliens la maîtrise de nombreux outils de prévision et programmation : étude prospective, plan de développement, calendrier d'application du traité de l'UEMOA, cadre stratégique à moyen terme, prévision à moyen terme, plan d'ajustement structurel, plan d'ajustement sectoriel, plan triennal glissant d'investissement, programmation à moyen terme des coûts récurrents, plan national de lutte contre la pauvreté, plan national pour l'environnement, plan national forestier, et enfin pour clore cette liste, d'ailleurs incomplète, 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.

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

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

Tendance : L'approche processus

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

Un deuxième axe d'évolution est de définir des instruments plus souples, et des cycles d'actions moins contraignants permettant une démarche réellement commune entre partenaires. Un certain nombre d'agences sont actuellement engagées dans la mise en place d'une approche processus complémentaire à l'approche projet¹⁷ pour les actions appropriées.¹⁸

Cette approche processus, trop récente pour être évaluée, est certainement prometteuse.

Process-oriented approach

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

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

Constat : La demande perdue de vue

La "demande d'appui" de la part des institutions ou des populations sahéniennes 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 construire une réelle proximité avec les bénéficiaires et relayer leurs préoccupations, souvent sur des actions sans appropriation et sans lendemain, qui n'ont laissé derrière elles qu'un sentiment de frustration.

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

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

¹⁷ A la suite de la démarche dite d' " initiatives ascendantes " proposée par Lecomte (1986).

¹⁸ Dans le cadre de cette analyse, on pourrait dire que cette approche est adaptée aux activités non spécifiques, l'approche projet restant parfaitement valable pour les activités spécifiques. Activités spécifiques et non spécifiques ne sont sans doute pas toujours séparables au sein d'une même action, aussi peut-on imaginer des approches mixtes : projets/processus (Eyben 91)

La logique du donner

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

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

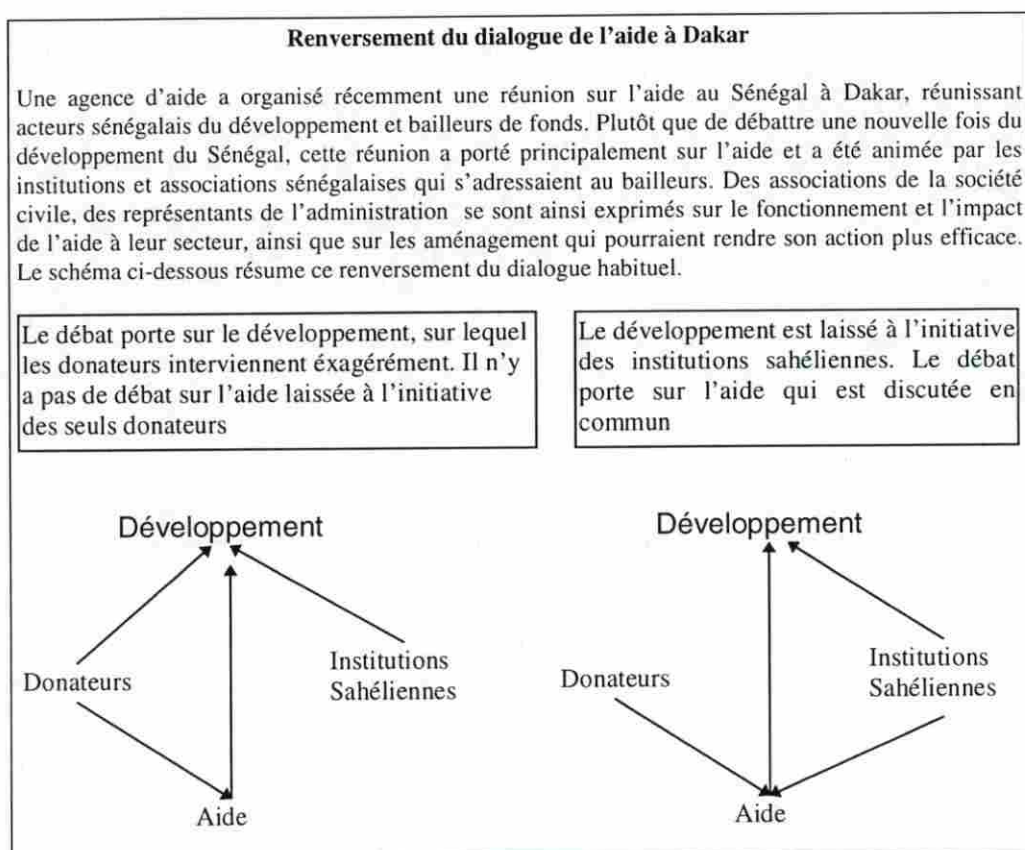
Les donateurs sont souvent apparus en position de demandeur (d'agrément pour mettre leurs actions en oeuvre) en même temps qu'en position offreur. Cette situation est parfaitement résumée par l'absence de fait de l'exigence de contreparties financières réelles, en ce qui concerne l'aide projet.

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

L'expression de la demande d'aide est une tâche qui relève également de la nombreuse intermédiation de l'aide. Les Etats sahéliens n'ont progressivement plus joué que partiellement leur rôle d'intermédiaires naturels entre les aspirations des populations et l'offre des donateurs. Le niveau de confiance du dialogue entre Etats et donateurs s'est affaibli, et ces derniers pensent même que dans certains cas, le niveau de confiance entre populations et Etats sahéliens a connu la même évolution. De ce fait, la nature de l'intermédiation de l'aide s'est considérablement compliquée à travers de nombreuses structures jouant des rôles divers dans le relais de la demande d'aide -structures de coordination, agences d'exécution, ONG, associations, projets, assistance technique, etc....

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

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



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

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

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

Troisième leçon : Moins de visibilité pour plus d'impact

Constat : L'aide mise en oeuvre par des " circuits courts " institutionnels

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

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

Diagnostic : no venture no gain

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

Program and accounting personnel

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

De nombreux instruments de l'aide, et notamment les circuits évoqués, ont été construits pour minimiser les risques : satisfaire les exigences comptables tout en parvenant pour le moins au résultat minimal espéré. Ces instruments ne pouvaient qu'entrer en conflit avec l'incertitude qui caractérisait leur milieu d'intervention, et de ce fait déboucher sur une substitution programmée aux bénéficiaires. Il a fallu choisir entre des stratégies de risque minimal (*failure avoidance*¹⁹) et la recherche de l'*ownership* des bénéficiaires.

¹⁹ Voir Hivon (96)

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

Tendance : Redéfinir les résultats de l'aide

Management for results

"Some agencies are placing increased emphasis on "management for results"... Managing for results suggests that though results are important, what is emphasised is working to strengthen management skills and capacities to work more effectively and efficiently. Relatedly donors are now increasingly willing to state that they view the purpose of aid not so much in terms of achieving particular and more traditional and tangible development objectives but in terms of enhancing the capacity of recipients to manage and implement development for themselves "unaided" " (Riddell 1996a: p11)

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

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

Un second axe a trait à la gestion des résultats de l'aide. Le niveau et les critères adéquats pour mesurer les résultats constituent un sujet de réflexion actuel. Quel type de mesure retenir des progrès réalisés en matière d'amélioration des capacités ou de développement institutionnel ? Entre l'impact obtenu sur les indicateurs globaux de bien-être et de développement qui ne peut être que très partiellement attribué, voire même relié aux appuis extérieurs (et plus encore à un appui extérieur défini) et les extrants directs des actions de l'aide, peut-on définir un niveau intermédiaire de résultat, traduisant l'augmentation des capacités et des opportunités, qui pourrait servir de guide à la gestion de l'aide ?²⁰

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

²⁰ Ainsi le projet ENACT fait l'analyse suivante : *"The "results chain" is composed of "outputs, outcomes and impacts" which are generally seen to correspond to output, purpose and goals levels of a logical framework analysis. Outputs are the immediate, visible, concrete and tangible consequences of program and projects inputs. Outcomes are the results at the logical framework analysis purpose level, constituting the short-term effect of the programme/project. This is generally the level where beneficiaries or end-users take ownership of the programme/project. An impact is broader, higher level, long term effect or consequence linked to the goal or vision."* (Leblanc 1996 : p3)

Examen de l'aide par l'OCDE axée 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)

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

Constat : Tout est urgent, tout est prioritaire

“ En Afrique, on rencontre généralement une combinaison de besoins urgents et de conditions d'appropriation médiocres ” analyse Bossuyt (95 : p4) Au vu de l'agenda des préoccupations de l'aide en perpétuelle expansion (Riddell 96a) et de l'ampleur des besoins et des manques, un très large champ d'actions a été reconnu, avec de solides arguments, comme étant prioritaire et urgent. La profession, la discipline et parfois la vocation des experts de l'aide ont renforcé cette conviction. Beaucoup ont cru voir dans leur propre spécialité le goulot d'étranglement du développement du Sahel²¹. 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 en est alors souvent parvenu à considérer tout village, activité économique ou service administratif sahéliens comme une institution en crise qui doit rapidement être réformée, au besoin à l'aide de systèmes d'incitation financière si le besoin n'en était pas ressenti. L'objectif -réformer, combler un manque, répondre à un besoin- l'a alors emporté sur le processus, sur le chemin d'apprentissage, ouvrant la porte à des démarches non durables basées sur la substitution.

Diagnostic : A chaque ambition ses instruments

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

La prévention et la gestion des crises ont été l'une des grandes préoccupations de l'aide au Sahel. Les interventions qui en ont résulté n'ont pas été de simples appuis à des efforts endogènes. Le système d'aide s'est alors saisi de problèmes majeurs devant lesquels les sociétés sahéliennes semblaient en partie impuissantes. C'est le cas des crises alimentaires, mais aussi de la crise financière des années 1980, et en partie des menaces de crises environnementales, largement diagnostiquées par le système d'aide lui-même. Lorsque l'ambition a été de gérer des situations urgentes et potentiellement dramatiques, la communauté internationale est intervenue de manière massive et parfois autoritaire. Cela a demandé des opérations rapides et des réformes importantes, qui se sont appuyées sur des “ circuits-courts ” financiers et des conditionnalités minutieuses, et qui ont conduit à brusquer la marche des pays sahéliens. De fait, on doit généralement s'attendre à ce qu'une opération de prévention et gestion de crise se réalise avec un *ownership* faible, et, dans une certaine mesure, participe à la perte de cohérence des institutions du pays bénéficiaire.

²¹ Selon le principe exposé par Griffin (91) du “ what we have is what they need ”.

On peut admettre que la préservation de l'avenir ait un certain coût sur le présent.

Les exigences de l'ambition de construction des capacités sont bien différentes. 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 adaptés à cette ambition particulière. Les faibles résultats enregistrés dans le domaine du développement institutionnel (partie de la construction des capacités) proviennent sans doute du fait que des méthodes inadaptées ont été très largement employées.

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

Construction des capacités, projets et logique de crise

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 Lecomte 97)

Les ONG vident les ministères de leur personnel qualifié en les salariant en monnaie forte. Elles diront plus tard qu'elles ont été obligées de s'occuper elles-mêmes de tout à cause de la faiblesse des services publics (Eybens citée par Lecomte 97).

Pour démarrer des actions dans les villages, il ne faut pas aller avec des programmes établis et penser que puisqu'il y a la sécheresse ou le manque d'eau, il faut nécessairement faire ceci ou cela. Non ! Ces programmes-là n'intéressent pas les populations parce qu'ils ne touchent pas leurs priorités. (Ndione citée par Lecomte)

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

Reformulating donor conditionality Pilot program in Burkina Faso

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

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

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

progressivement substituée celle de rétablissement (*recovery*), et peut-être maintenant celle, localement, d'un potentiel développement. La conduite de l'ajustement structurel, la nature de la conditionnalité, sont notamment questionnées à partir de cette évolution.

Parallèlement, l'*ownership* et la construction des capacités se sont imposés comme des thèmes majeurs pour les donateurs²². Même si l'on en ignore encore la portée opérationnelle, cela a entraîné une réflexion sur de nouveaux instruments, dont il a déjà été question, et une interrogation sur l'adéquation des instruments existants. *"On ne renforce pas les capacités par des projets"* constatait un document récent de la Banque Mondiale (96).

CONCLUSION : VERS UNE "STRATEGIE DE RETENUE "

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

Il est d'autant plus important de rappeler, dans le cas du Sahel, qu'en dépit de ses limites et insuffisances, l'aide extérieure a été opérante. Elle a contribué à transformer en profondeur le "paysage" géographique, institutionnel et humain du Sahel, elle a également sans doute permis d'atténuer ou d'éviter des crises majeures. Incontestablement, l'aide a fait une "différence" dans l'évolution du Sahel sur les deux dernières décennies.

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

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

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

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

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

Les tendances reprises dans ce document montrent, dans de nombreux domaines, que la réflexion et l'action sont entamées pour surmonter des difficultés reconnues. Mais, il ne s'agit là que de l'avant-

²² Voir notamment Buick (91), Jaycox (93), PNUD (94), OCDE (95), Bossuyt et Laporte (95), Banque Mondiale (96).

garde du système d'aide. Une très large part des actions sont encore entreprises, *business as usual*, selon les schémas décrits dans les constats qui illustrent les leçons précédentes. Les mots d'ordre sont lancés : *ownership*, participation²³. Mais, il ne s'agit que de mots d'ordre dont rien n'indique qu'ils rencontreront plus de succès que ceux qui les ont précédés tels que coordination ou partenariat.

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

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

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

" Le savoir accumulé des agences de coopération technique, le professionnalisme sourcilieux qu'elles exigent et tentent de mettre en oeuvre ne font malheureusement pas des systèmes de l'assistance technique des instances de sagesse. La sagesse du développement n'est ni réductible aux manuels de procédures opérationnelles ou aux multiples conditionnalités des programmes d'ajustement, ni mesurable par les performances des taux d'engagement ou de déboursement des ressources affectées; et elle ne saurait s'identifier ni à la croissance interne 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)

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

²³ La participation est d'ailleurs un mot d'ordre très ancien puisqu'il en était déjà question à l'époque coloniale (Chauveau 94, Giri 96) et très ambigu : Pretty (96) retient 7 différents degrés de participation depuis " *the manipulative participation* " jusqu'à " *self mobilization* " et relève les ambiguïtés de la participation citant par exemple Rahnema (92) : " *more often than not, people are asked or dragged into parttaking in operations of no interest to them, in the very name of participation* ". Dans le même ordre d'idée, Lecomte (97), citant Cissokho remarque " *" Nous leur disons que nous voulons faire des choses décidées par nous et c'est vous qui devez participer à cela. Mais c'est l'inverse qu'ils nous imposent " Car l'on observe cette situation cocasse de voir les ONG et des projets publics exiger la participation d'organisations populaires autonomes, à des programmes conçus par celles-ci! "*

Bibliographie

Afrique Agriculture (1996). La peste bovine vaincue. n°230. Juillet-août.

Autissier Valérie (1996). Les transformations de l'agriculture au Sahel : Etat et dynamique de changement des ressources naturelles. Document de travail. Club du Sahel. Septembre.

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

Banque Mondiale (1995). Senegal : an assessment of living conditions. May.

Banque Mondiale (1996). Un partenariat pour le renforcement des capacités en Afrique. Bureau du vice-président. Région Afrique.

Banque Mondiale (annuel). Rapports sur le développement dans le Monde.

Banque Mondiale (annuel). Social Indicators of Development.

Banque Mondiale (annuel). World Tables.

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

Berg Elliot (1996). Dilemmas in Donor Aid Strategies. Workshop on External Resources for Development. Netherlands Economic Institute. Rotterdam. Septembre.

Boone Peter (1995). The Impact of Foreign Aid on Savings and Growth. Mimeo. London School of Economics.

Boone Peter (1996). Politics and the Effectiveness of Foreign Aid. European Economic Review 40.

Bossard Laurent, Naudet Jean-David (1996). L'empreinte de l'aide au Sahel. Club du Sahel.

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

Bossuyt Jean, Laporte Geert (1996). Realistic Implementation Strategies : the Missing Link in International Cooperation. ECDPM. Occasional paper.

Buick Beatrice (1991). The Bank's Use of Technical Assistance for Institutional Development. World Bank Working Paper.

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

CERPOD (1996). Santé de la reproduction au Sahel : les jeunes en danger. Août.

Chauveau Jean-Pierre (1994). Participation paysanne et populisme bureaucratique in Les associations paysannes en Afrique. Organisations et dynamiques. Karthala.

Clark Andrew, Van Rooy Alison. A Dormant Revival ? The Future of Aid to the Sahel. North South Institute. Cooperation 21.

Commission Européenne (1996). Livre vert sur les relations entre l'Union Européenne et les pays ACP : défis et options pour un nouveau partenariat. Projet. Octobre.

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

Damiba Pierre Claver (1996). L'assistance technique au Sahel. Document de travail Coopération 21.

Damiba Pierre Claver (1997). Interview. Bulletin du Club du Sahel.

Denève Robert (1995). Sahel - Sahel. Une vision controversée. UICN.

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.

Durufié Gilles (1996). Review of Cross-Country Consistency of Reform Programs in Major West African Countries. World Bank.

Easton Peter (1997). Sleeping on Borrowed Mats: Instruments and Policies for Aid to Sahelian Development. Mimeo. February.

Eyben Rosalind (1991). The Process Approach. In "Getting the Balance Right : How Should ODA Deal with Cross-Disciplinary Issues ? National Resources Advisers Conference. Bangor. July.

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.

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.

Griffin Keith (1970). Foreign Capital, Domestic Savings and Economic Development. Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics. Vol 32.

Griffin Keith (1991). Foreign Aid after the Cold War. Development and Change vol 22.

Guilmette Jean-H (1997). Le Sahel : un essai de prévention des crises qui a réussi. Mimeo.

Gupta K., Islam L.A (1983). Foreign Capital, Savings and Growth : an international cross section study. Dordrecht-Holland. Reidel Publishing Company.

Hicks John (1979). *Causality in Economics*. Basil Blackwell - Oxford.

Hivon Fernand (1996). *Performance de l'aide*. Document de travail Coopération 21.

Hook W. Steven. *Foreign Aid toward the Millenium*. Rienner. London.

Israel Arturo (1987). *Institutional Development : Incentives to Performance*. World Bank.

Jaycox V.K. Edward (1993). *Capacity building : the Missing Link in African Development*. Address to the African-American Institute Conference "African Capacity Building : Effective and Enduring Partnership. Virginia.

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. December.

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

Lecomte Bernard (1997). *Les organisations paysannes et l'aide*. Mimeo.

Lele Uma et al. (1991). *Aid to African Agriculture : Lessons from two Decades of Donor's Experience*. John Hopkins University Press.

Locoh Thérèse et Makdessi Yara (1996). *Politique de population et baisse de la fécondité en Afrique sub-saharienne*. CEPED. Dossier n°44. Novembre.

Morin Luc et Tremblay Laval (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, Harrigan Jane and Toye John (1991). *Aid and Power : the World Bank and Policy Based Lending*. Routledge

Mosley Paul, Hudson John (1996). *Aid Effectiveness : A Study of the Effectiveness of Overseas Aid in the Main Countries Receiving ODA Assistance*. Mimeo. University of Reading.

Moumouni Farmo (1994). *La logique du donner*. Mimeo.

Naudet Jean-David (1996a). *Analyse statistique de l'aide vers le Sahel*. Club du Sahel.

Naudet Jean-David (1996b). *Trouver des problèmes aux solutions : Introduction à un diagnostic critique des méthodes et des instruments de l'aide au Sahel*. Club du Sahel.

Netherlands (1995). *Aid in Progress. Development Cooperation and the Review of the Dutch Foreign Policy*.

OCDE (1985). *Twenty Five Years of Development Cooperation : A review*.

OCDE (1994). *Manuel de l'aide au développement : Principes du CAD pour une aide efficace*.

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

OCDE (1996a). Le rôle de la coopération à l'aube du XXIème siècle.

OCDE (1996b). Chemin critique pour les examens de l'aide axés sur les pays en développement. Note du secrétariat. Février.

OCDE (annuel). Coopération pour le Développement.

ODI/ECDPM (1995). European Union Aid Agencies : Comparative Management and Effectiveness.

Papanek Gustav (1972). The Effect of Aid and Other Resource Transfers on Savings and Growth in Less Developed Countries. The Economic Journal vol 82.

PNUD (1994). Capacity Development : Lessons of Experience and Guiding Principles.

PNUD (annuel). Rapports sur le Développement Humain.

Pons Roger (1996). Evaluations : Résultats et Leçons. Club du Sahel.

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 Adaptive Aid Management. Workshop (OECD-DAC) on Capacity Development for the Environment. IIED. December.

Raffer Kunibert and Singer H.W. (1996). The Foreign Aid Business : Economic Assistance and Development Cooperation. Edward Elgar Publishing Limited.

Rahnema M. (1992). Participation. in Sachs W. The Development Dictionary. Zed Books Ltd.

Riddell C. Roger (1987). Foreign Aid Reconsidered. ODI/John Hopkins University Press.

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 (1997). Contribution à Sahel 21. CILSS/Club du Sahel. Janvier.

Sachs Jeffrey (1996). Growth in Africa : It Can Be Done. The Economist. June 29th.

Snrech Serge, Lebreton Marie-Christine, Ninin Benoît (1996). La sécurité alimentaire au Sahel : bilan, perspectives, implications pour les outils et approches. Club du Sahel. Octobre.

SPA (1996). Reformulating Donor Conditionality : Application in a Pilot Country (Burkina Faso).

Stokke Olav (1996). Foreign Aid towards the Year 2000 : Experiences and Challenges. Franck Cass. London.

The Economist (1996). A Dying Industry ? September 7th.

Thiam Maboussou (1996). Secteur privé et ajustement structurel : adversaires ou partenaires ? Document de travail Coopération 21.

UNCTAD (1995). Foreign Direct Investment in Africa.

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

Wapenhans W. (1992). Effective Implementation, Key to Development Impact : Report of the World Bank's Portfolio Management Task Force. World Bank.

PRESENTATION DU PROCESSUS COOPERATION 21, DES CONCLUSIONS DE LA REUNION DE WASHINGTON ET DES PISTES D'ACTION POUR L'AVENIR

1. LE PROCESSUS COOPERATION 21

Contexte

Il y a vingt ans, la communauté internationale découvrait le Sahel à travers les conséquences de la grande sécheresse de 1973-74. Cette découverte se traduisait par un engagement important des institutions et pays donateurs, exprimé par un symbolique "contrat de génération" entre les pays sahéliens et la communauté internationale et par la naissance du Club du Sahel.

En 1997, le Club du Sahel célèbre son vingtième anniversaire. Ses membres ont décidé que cela doit être l'occasion à la fois de faire un bilan de la génération passée de l'aide au Sahel et d'envisager pour la génération à venir les perspectives d'une coopération renouvelée. Ils ont demandé, à cet effet, au Secrétariat du Club du Sahel d'animer un programme de réflexion régionale de long terme sur la coopération avec le Sahel, intitulé Coopération 21.

Ce programme est mené en dialogue avec le programme Sahel 21, entrepris par le CILSS, qui se propose de parvenir, à travers un large processus participatif, à un diagnostic des transformations en cours au Sahel et à une vision sahélienne de l'avenir à long terme de la région. Le dialogue est également établi avec d'autres acteurs régionaux ouest-africains, notamment avec le Réseau de l'entreprise en Afrique de l'ouest, avec le Programme de Développement Municipal et la Plateforme paysanne du Sahel, qui apportent dans Coopération 21 le point de vue de leurs mandants respectifs.

Objectif et champ

Les objectifs du programme sont : (1) donner une image réaliste de l'action passée de l'aide au Sahel; (2) tirer les leçons de l'expérience passée en termes d'instruments et de méthodes de l'aide; (3) fournir une base pour un engagement collectif et motivant en faveur du Sahel et de l'Afrique de l'ouest au cours de la génération à venir..

Le champ de réflexion est centré autour des acteurs, des instruments et des méthodes de l'aide. Cela constitue une complémentarité claire avec le programme Sahel 21 qui se penche pour sa part sur les priorités et les stratégies de développement du Sahel.

Le programme Coopération 21 se partage en trois phases successives : (1) une phase de bilan de l'action de l'aide sur la génération passée; (2) une phase de réflexion sur les perspectives pour l'aide au Sahel (3) une phase de mise au point des orientations pour la coopération au cours de la prochaine génération et de communication avec les principaux acteurs concernés par le 20^{ème} anniversaire du Club. Deux réunions générales d'étape (à Bruxelles et Washington) sanctionnent la fin des deux premières phases. Le vingtième anniversaire du Club du Sahel aura lieu à l'issue de la troisième phase.

Méthode

Coopération 21 utilise l'ensemble des résultats déjà disponibles pour analyser l'aide au Sahel : évaluations de projets, évaluations globales, étude d'efficacité de l'aide, etc... Mais, le programme porte également un effort particulier à la mobilisation et à la mise en commun de l'expérience, institutionnelle ou individuelle, de nombreux acteurs de l'aide au Sahel. Le programme Coopération 21 veut jouer le rôle de catalyseur de plusieurs foyers de réflexion dans les agences, dans les pays sahéliens et auprès d'experts indépendants. Le Secrétariat encourage et, à la demande participe à des processus de réflexion interne auprès des agences de coopération. Il mobilise ponctuellement les travaux d'experts indépendants ayant une grande expérience de la coopération avec le Sahel. Enfin, il suscite et anime des réflexions sur le bilan de l'aide dans les pays sahéliens. Ces différentes réflexions sont mises en commun, synthétisées et discutées par le Secrétariat du Club du Sahel.

Enfin, Coopération 21 développe un certain nombre de synergies avec d'autres programmes en cours portant sur des sujets connexes. On peut citer en particulier la collaboration avec le programme « Aid Effectiveness in Africa », coordonné par l'ODC, et avec le programme pilote sur le Mali d'examen de l'aide dans les pays bénéficiaires dirigé par le DCD/OCDE.

Coopération 21 ne se présente pas comme une étude, mais bien comme un processus coordonné de réflexion sur l'action de l'aide au Sahel destiné à fournir le cadre d'une action plus efficace dans l'avenir.

Déroulement

Comité de Liaison

Un Comité de Liaison inter-agences est constitué pour à échéances régulières faire le point des activités et discuter des orientations futures du programme. Ce Comité de Liaison s'est réuni trois fois en Mars, Juillet et Octobre 1996. Il s'était réuni le 10 avril dernier à Washington dans l'objectif de préparer la Conférence de 20^{ème} anniversaire du Club.

Réunions d'étape

La première réunion d'étape a eu lieu à Bruxelles du 9 au 11 Octobre 1996. Cette réunion a pris connaissance et commenté le bilan de l'aide au Sahel synthétisé par le Secrétariat du Club du Sahel, puis a contribué à la réflexion par des travaux en ateliers axés sur les grands thèmes de la coopération avec la région sahélienne (cf le compte rendu de Bruxelles).

La seconde réunion a eu lieu à Washington les 8 et 9 Avril 1997. Disposant d'un bilan définitif de l'action passée, la réunion s'est penché sur l'attitude des pays de l'OCDE dans l'avenir vis-à-vis du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, sur le point de vue des Sahéliens et Ouest-africains sur la coopération à venir et sur les évolutions souhaitables de la coopération, notamment en terme de méthodes et d'instruments de l'aide. A cette occasion, l'idée de la mise en place d'une « Charte de mise en oeuvre de l'aide » a été examinée.

Travaux d'expertise

Le Secrétariat du Club du Sahel mobilise un certain nombre d'experts occidentaux et sahéliens pour traiter de notes thématiques de bilan et de propositions concernant certains aspects de la coopération avec le Sahel. La liste des travaux réalisés à cette occasion figure en annexe.

Une étude sur la prospective de l'aide au Sahel vue par les pays du Nord a également été réalisée, à la demande du Secrétariat, par l'Institut Nord-Sud.

La Coopération néerlandaise a pour sa part pris en charge une réflexion sur l'action des ONG au Sahel.

Enfin, le Secrétariat a également procédé au recueil de travaux d'évaluation sur l'action de l'aide au Sahel. Le choix des évaluations a été fait en collaboration avec les agences concernées. Au total, près de 200 évaluations ont pu être réunies et constituer ainsi une appréciable base d'information. Ces travaux ont été dépouillés et synthétisés afin d'être intégrés dans le bilan de l'aide.

Réflexion dans les agences

Outre la participation au Comité de liaison et aux réunions d'étapes, les agences de coopération concernées jouent un rôle actif dans le processus Coopération 21.

Plusieurs agences de coopération (Allemagne, Canada, Commissions Européenne, France, Suisse) ont saisi l'occasion du programme Coopération 21 pour organiser une réflexion interne sur le bilan de leur action vers le Sahel. Cela a donné lieu à des documents de réflexion (voir liste en annexe), et à des réunions internes de réflexion. D'autres agences ont répondu au questionnaire sur les principaux points ressortant du bilan de l'aide (Pays-Bas, USAID). Ces contributions ont permis d'améliorer et de finaliser le bilan.

Les réunions internes se sont parfois doublées de réunion de débats animés avec le Secrétariat du Club du Sahel autour des hypothèses et résultats de Coopération 21 (voir liste des réunions en annexe).

Enfin, des missions de consultation et de coordination entre les différentes agences et le Secrétariat du Club du Sahel ont entretenu le processus de participation et d'échange que veut être Coopération 21.

Réflexion dans les pays sahéliens

Le Secrétariat du club du Sahel a intégré des experts sahéliens de haut niveau dans l'équipe restreinte animant le programme Coopération 21. Ces experts ont participé à l'expertise constitutive du bilan et à l'animation de la réunion de Bruxelles. Ils continuent d'intervenir dans les propositions et orientations d'avenir à mettre en place.

Le Secrétariat a plus vivement encouragé certains partenaires sahéliens et ouest-africains à intervenir dans le bilan et les propositions concernant l'aide en tant qu'acteur de développement, représentant d'institutions étatiques ou de la société civile. Une séance de la réunion de Washington était consacrée à ces interventions.

Par ailleurs, le programme Coopération 21 cherche à générer un débat sur le processus lui-même, mais plus généralement sur l'aide en général, dans les pays sahéliens. Le bilan de l'aide a été largement débattu au cours de la réunion régionale Sahel 21 de Dakar en Octobre 1996. Un atelier entier (sur trois au total) a été consacré à ce thème lors de cette réunion. Par la suite, une réunion informelle sur le bilan de l'aide, réunissant donateurs et personnalités maliennes, a été organisée en Janvier à Bamako avec le concours de la Coopération Française. Une seconde portant sur le même thème, caractérisée par une animation assurée largement par des contributions sénégalaises, a eu lieu en Février à Dakar avec l'appui de l'ACDI.

Une collaboration durable s'est établie avec le Mali et le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE, dans le cadre de l'examen de l'aide au Mali : cet examen est en effet un test dont les résultats seront utiles à la promotion du débat sur l'aide dans le Sahel et à la prise en main accrue de l'aide par les bénéficiaires.

Bibliographie

Le Secrétariat a rassemblé une documentation importante au cours du processus Coopération 21, transmise notamment par les agences de coopération. Cette documentation fait l'objet d'une organisation sous forme de base de donnée. Il en sortira une bibliographie qui sera diffusée.

Liste des publications

Réunion de Bruxelles

Bilan de la première génération d'aide au Sahel : Compte rendu de la réunion de Bruxelles. 9-11 octobre 1996.

Documents de travail Coopération 21

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

Bossard, Laurent, Naudet, Jean-David (1996). L'empreinte de l'aide au Sahel. Club du Sahel.

Clark, Andrew, Van Rooy, Alison. Une Reprise en Veilleuse? L'avenir de l'aide aux pays du Sahel. Institut Nord-Sud. Coopération 21.

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

Coelo, Serge. Le programme de restructuration du marché céréalier (PRMC) au Mali.

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

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

Diallo, Mamadou Lamine. Un regard sahélien sur l'ajustement structurel.

Fass, Simon (1996). Of dreams, ambitions and realities : aid in the 21st century. Document de travail Coopération 21.

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

Guilmette, Jean-H. The case for a new ethic of evaluation, et Le changement dans une institution: la protection de l'excellence, des valeurs et de la mission.

Hivon, Fernand. Performance de l'aide.

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

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

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

Morin, Luc et Tremblay, Laval (1996). Du développement rural intégré au développement local : évolution des stratégies ou fuite en avant ? Document de travail Coopération 21.

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

Naudet, Jean-David. Trouver des problèmes aux solutions : introduction à un diagnostic critique des méthodes et des instruments de l'aide au Sahel.

Pons, Roger. Evaluations : Résultats et Leçons.

Rochette, Marceau. « Coopération 1964-1994 avec le Sahel : optimisme et désillusions ».

Secrétariat du Club du Sahel. Note de présentation de l'idée de Charte de mise en œuvre de l'aide au Sahel.

Thiam, Mabouso. Secteur privé et ajustement structurel : partenaires ou adversaires ?

Yatta, François. Contribution à Sahel 21.

Documents de réflexion des agences

Agence Canadienne de Développement International. Deux décennies de coopération canadienne au Sahel : bilan et perspectives.

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

Contribution de la Suisse au 20ème anniversaire du Club du Sahel. Analyse critique des approches, méthodes et instruments de l'aide dans la perspective d'une meilleure prise en compte des dynamiques des sociétés sahéliennes et d'un accompagnement des initiatives des acteurs de la région. SEREC/BEREG.

Contribution de l'Allemagne.

Ministère français de la Coopération. Bilan de l'aide française au Sahel. Etude ICEA.

Liste des réunions

Participation à des réunions de réflexion internes des agences

Réunion de la Coopération suisse. Septembre 1996.

Réunions de la Coopération française. 8 et 10 janvier 1997.

Réunion de l'ACDI. 29 janvier 1997.

Réunion de la Coopération allemande. 14 février 1997.

Participation à des réunions dans les pays sahéliens

Réunion régionale CILSS/Sahel 21. Dakar, 30 et 31 octobre 1996.

Réunion de Bamako. 17 janvier 1997.

Réunions nationales de la Plateforme paysanne. Sénégal, janvier 1997, Mali, février 1997.

Réunion régionale du Programme de Développement Municipal. Dakar, 21 et 22 février 1997.

Réunion de Dakar. 27 et 28 février 1997.

Diffusion au travers des médias

La diffusion au travers des médias a débuté à l'occasion de la réunion Sahel 21 de Dakar. Elle s'est poursuivie principalement dans les pays sahéliens, à l'occasion des réunions énumérées ci-dessus, qui ont donné lieu à des interviews à la radio.

Un programme de communication autour du 20^{ème} anniversaire est en voie d'élaboration.

2. RESUME DES CONCLUSIONS DE LA REUNION DE WASHINGTON (AVRIL 1997)

Pour préparer la seconde génération de coopération avec le Sahel, les partenaires rassemblés au sein du Club du Sahel ont entrepris de tirer les leçons de l'expérience acquise au cours des 25 dernières années. Une réflexion collective, centrée sur l'analyse de la pratique et de la mise en oeuvre de l'aide, s'est organisée au début de l'année 1996 sous le nom de Coopération 21 alors que la CILSS entreprenait un large processus de débat sur l'avenir du Sahel, Sahel 21, destiné à faire ressortir l'expression des aspirations des populations sahéliennes.

Une première réunion a eu lieu à Bruxelles au mois d'octobre 1996 pour discuter du bilan de 20 ans d'aide au Sahel. Ces travaux de bilan, qu'il faut approfondir et diffuser, ont eu le mérite de mettre en avant les résultats nuancés de l'aide extérieure dans la région, caractérisés par de nombreuses réalisations mais aussi par l'absence d'un effet de levier décisif vers le développement. Ils ont également mis en lumière un sentiment d'insatisfaction largement partagé par les partenaires quant à la pratique actuelle de l'aide.

La seconde réunion s'est tenue à Washington à l'invitation de la Banque mondiale qui a souligné, à cette occasion, sa volonté de s'impliquer davantage dans le forum du Club du Sahel. Elle a marqué le coup d'envoi des travaux préparatoire au 20ème anniversaire du Club du Sahel. Les participants se sont appuyés sur ces travaux de bilan pour réfléchir à la génération d'aide à venir et aux initiatives qu'il serait souhaitable d'entreprendre pour amorcer une transition vers une coopération en phase avec les changements prévisibles dans le Sahel et dans le monde: une coopération internationale moins centrée sur l'aide, plus efficace mais aussi plus discrète et plus exigeante.

Une grande partie des agences de coopération actives dans le Sahel ont, participé à la réunion de Washington (le Portugal et le Royaume-Uni participaient pour la première fois aux travaux du Club), à laquelle se sont également associés les représentants du CILSS et de plusieurs organisations de la société civile ouest africaine. Un certain nombre d'experts des pays de l'OCDE et d'Afrique de l'Ouest ont également participé aux travaux.

Les participants ont traité en premier lieu des conséquences des évolutions mondiales sur l'avenir à long terme de l'aide au Sahel, notamment la croissance des transferts de fonds privés vers les pays en voie de développement et la révolution de l'information. La réunion a ensuite été l'occasion, pour un certain nombre de Sahéliens, acteurs du développement dans le secteur public, privé ou associatif, de présenter leur point de vue sur l'action actuelle de l'aide et sur les perspectives d'une action plus efficace dans le futur. Une séance a également été consacrée à certaines évolutions en cours de la pratique de l'aide, concernant en particulier l'approche processus adoptée par la Coopération néerlandaise. Enfin, une initiative visant à proposer une «Charte de la mise en oeuvre de l'aide au Sahel» a été soumise à discussion, sur la base des propositions du groupe de réflexion mis en place par le Secrétariat du Club du Sahel pour réfléchir au renouvellement de la coopération avec le Sahel.

La réunion de Washington a été l'occasion d'un échange de vues aussi franc qu'approfondi sur les problèmes de l'aide au Sahel, tant de la part des donateurs que des Sahéliens et Ouest Africains présents. Cet échange débouche sur un petit nombre de constats et sur une série de propositions faites par les participants.

LES PRINCIPAUX CONSTATS

Esquissés lors de la réunion de Bruxelles, en octobre 1996, les constats suivants ressortent fortement de la réunion de Washington.

1. A plusieurs égards, le Sahel est *une région particulière en terme de coopération*. L'APD est probablement appelée à y jouer un rôle plus durable que dans beaucoup d'autres régions qui reçoivent actuellement de l'aide, du fait de l'importance des besoins de financement et de l'intérêt maintenu de la plupart des donateurs pour cette région. En outre, le Sahel est une zone privilégiée pour entreprendre des efforts collectifs d'amélioration du système de l'aide, car la compétition commerciale ou culturelle entre pays de l'OCDE y est plus limitée qu'ailleurs. Il existe déjà des exemples remarquables de coordination et le Sahel est la seule région disposant d'un forum régional associant donateurs et bénéficiaires.

2. Pour jouer un rôle efficace dans l'avenir, **l'aide doit s'adapter aux évolutions du Sahel et des enjeux internationaux**. L'aide est de plus en plus critiquée, en particulier dans les pays donateurs. Il faut mettre ces critiques à leur juste place. Elles ne doivent occulter ni les résultats obtenus, ni la nécessité d'un appui durable pour le Sahel. Mais, il faut néanmoins prendre ces critiques très au sérieux. La légitimité de l'aide dans le futur dépendra de sa capacité d'évoluer, en phase avec les évolutions internationales, et de surmonter les obstacles qui ont affaibli son efficacité dans le passé.

3. On assiste à un *début de prise de parole courageux des acteurs sahéliens sur l'aide* alors que l'expression des Sahéliens sur l'aide était traditionnellement faible pour différentes raisons, tenant notamment au manque de connaissance dans la société civile sur la réalité de l'aide, à la stratégie implicite de maximisation des flux financiers de la part des autorités, à l'affaiblissement des capacités de l'administration, et parce que le terrain du débat sur l'aide était occupé par les donneurs. Les prises de position exprimées à Washington ou dans les débats nationaux des programmes Sahel 21 et Coopération 21, comme l'engagement récent du Mali dans un examen de son aide, sont des signes de la volonté de changement.

Le constat actuel est que le niveau d'information sur l'aide au Sahel est très faible et que cela constitue un élément primordial pour favoriser des prises de conscience et des expressions sur certains aspects de l'appui extérieur. En particulier, les informations et les analyses concernant l'action de plusieurs ou de l'ensemble des donateurs sont rares tant au Sahel que dans les agences d'aide.

4. Les agences de coopération réunies à Washington souhaitent traduire en termes pratiques (instruments et méthodes) l'idée générale que l'aide devra désormais accompagner le développement et non pas tenter de le précéder ou de le dicter. Il convient donc de poursuivre le chantier ouvert sur l'idée d'une charte de mise en oeuvre de l'aide au Sahel, en définissant les principaux domaines de travail, le contenu des travaux et les méthodes de suivi des principes qui seront élaborés. Les agences de coopération se montrent de plus en plus convaincues qu'elles doivent faire *évoluer leurs instruments*, mais aussi de la nécessité d'une *régulation de l'ensemble du système d'aide*. Les efforts individuels de chaque agence pour améliorer leurs mécanismes de livraison de l'aide sont utiles et nécessaires. Il existe dans ce domaine un réel

potentiel d'amélioration de l'efficacité de l'appui. Mais ces efforts seront insuffisants pour remédier à certaines questions, soulignées par le bilan, relevant de l'ensemble du système d'aide : effet sur les institutions, effets de saturation, effets de déresponsabilisation. Une démarche collective avec les partenaires s'impose pour aborder ces questions.

5. Enfin, les participants ont clairement affirmé que *le Club du Sahel est un forum approprié pour travailler ensemble à l'adaptation de l'aide aux évolutions de la région*. Le Club du Sahel n'est cependant pas le seul forum compétent dans ce domaine. Ses réflexions doivent être articulées avec celles menées dans d'autres forums tels que le CAD, le SPA ou la GCA. Cependant, l'originalité du Club est d'être un forum centré sur une région spécifique, rassemblant donateurs et bénéficiaires, s'appuyant sur une base de connaissances et une capacité éprouvée d'organiser le dialogue.

3. PISTES POUR LES SUITES DU PROGRAMME COOPERATION 21 POUR 1998

Promouvoir l'information sur l'aide, dans le Sahel et dans les pays de l'OCDE

- Diffuser les résultats du bilan.
- Diffuser les enseignements des tentatives de réforme dans d'autres régions.
- Contribuer à améliorer le suivi de l'aide par les pays sahéliens.

Promouvoir le débat sur l'aide dans le Sahel

- Répondre aux demandes de débats locaux.
- Produire une première analyse sahélienne des conditions de la maîtrise de l'aide par les Sahéliens, et la débattre.

Catalyser la réflexion collective des agences de coopération

- Favoriser le dialogue entre agences pour mettre au point des propositions innovantes.
- Développer les relations avec le CAD et le SPA.

Promouvoir des propositions pratiques d'amélioration de la mise en oeuvre de l'aide

- Contribuer au succès de l'examen de l'aide au Mali.
- Elaborer des propositions de nature sectorielles avec les réseaux régionaux.

Débuter une étude de financement du développement à long terme et l'avenir de la coopération avec le Sahel sous toutes ses formes (avec le CILSS et l'OCDE)

