

4206

Club  
du  
Sahel



Les enjeux de la maîtrise de l'aide  
par les Sahéliens dans un contexte  
de forte transformation des institutions

SAH/D(98)489  
Novembre 1998

Diffusion générale

OCDE

Organisation de Coopération  
et de Développement Economiques

OECD

Organisation for Economic  
Co-operation and Development

---

## 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 4000 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

---

PREMIER MINISTERE

-----

COMMISSION NATIONALE  
DE LA DECENTRALISATION

-----

BURKINA FASO

Unité - Justice - Progrès !

Les enjeux de la maîtrise de l'aide  
par les Sahéliens dans un contexte  
de forte transformation des institutions

Contribution à la  
Réunion restreinte sur "*décentralisation et développement local*"  
organisée par Club du Sahel à Paris les 30 novembre et 1<sup>er</sup> décembre 1998

Monsieur Raogo Antoine SAWADOGO  
Président de la Commission Nationale de  
la Décentralisation

## INTRODUCTION

Bien qu'elle soit aussi ancienne que l'humanité elle-même car ayant toujours existé dans les différentes sociétés sous des formes variables dans le temps et dans l'espace, l'aide depuis ces dernières décennies, plus précisément à partir des années 1970, s'est retrouvée au centre de nombreuses interrogations. Son utilité est souvent interpellée car selon une opinion répandue, elle créerait ce que l'on appelle la mentalité "d'assisté". Certains même considèrent qu'elle peut être un obstacle à la réalisation d'un vœu cher à l'humanité, c'est-à-dire l'égalité entre les hommes, les peuples et les nations. On estime en effet qu'entre la main qui donne et celle qui reçoit, il ne saurait exister des rapports d'égalité mais plutôt de domination. Et comme dans les faits, il y a souvent une différence de couleur entre les deux mains, les débats dérapent parfois pour prendre des allures raciales ou même racistes.

Face à ces critiques, une nouvelle doctrine, défendue par les Américains, a fait son apparition prônant le commerce plutôt que l'aide. Nous nous abstenons volontairement de nous étendre sur cette doctrine qui nous semble très réductrice tant dans son approche que dans son contenu. Il nous paraît en effet que l'aide, en tant que moyen de concrétisation des principes de complémentarité et de solidarité entre les hommes et les sociétés, fait partie intégrante de l'humanité et ne saurait être, sans grand dommage, éliminée des rapports entre eux. Il est nécessaire cependant qu'elle soit maîtrisée surtout dans le contexte des fortes transformations des institutions qui caractérise actuellement la plupart des pays sahéliens.

Le thème sur lequel nous devons échanger intitulé ***"les enjeux de la maîtrise de l'aide par les Sahéliens dans un contexte de forte transformation des institutions"***, pose la double équation de :

- ⇒ la capacité des Sahéliens à "manager" l'aide en provenance du Nord ; et
- ⇒ du contexte de transformations majeures intervenues sur le plan socio-politique et économique (démocratisation, décentralisation, libéralisation, intégration sous-régionale, refondation de l'Etat, mondialisation, etc.).

On notera d'emblée que nos contextes socio-politiques nationaux sont marqués par l'émergence de nouveaux acteurs publics que sont les collectivités territoriales d'une part, et d'autre part par l'avènement d'une société civile exigeant le

droit de jouer un rôle réel dans le développement à travers la reconnaissance d'un espace d'autonomie où seront rétablies et développées l'initiative et la responsabilité.

On notera également qu'en même temps que se posait déjà dans les années 1980, la question de l'efficacité de l'aide, se profilait et se consolidait "un nouveau type de métier" de conception, de production et de gestion de l'aide. Ce que j'appelle péremptoirement "**le professionnalisme de l'aide**" à travers des canaux huilés à souhait : agences d'aide, coopération décentralisée, ONG, ministères de la coopération, institutions du type F.M.I., Banque mondiale et autres.

Ma conviction pétrie de mon expérience est faite que l'aide telle que distillée de nos jours engendrera toujours la dépendance et la mentalité d'assistés. Sa maîtrise relèverait d'une gageure car les enjeux se trouvent bien en dehors des objectifs professés par les uns et les autres. La question qui se pose à tous donateurs et receveurs est comment fructifier, transformer et bonifier l'aide.

Cette question que je qualifie de centrale prend toute son ampleur à travers les caractéristiques de l'aide dont voici quelques-unes :

- 1) Changeante et fluctuante : l'aide porte la couleur du temps, des humeurs, des vicissitudes et des politiques imprimées par les donateurs. Alors dans un contexte de précarité alimentaire et sanitaire qui est celui des pays sahéliens, quelle est vraiment la marge de manœuvre en terme de maîtrise de l'aide ?
- 2) Impatiente, précaire et éphémère : l'aide veut des résultats ici et maintenant. Elle n'hésite pas à se désengager et ne s'embarrasse pas des intempéries, des imprévus, des impondérables ;
- 3) Prétentieuse : elle aborde tous les problèmes en même temps : la faim, la soif, la maladie, la désertification, la pauvreté, la dictature, l'analphabétisme, la guerre, le mal développement, l'insécurité, l'injustice socio-économique, etc. ;

- 4) Contraignante : l'aide manque souvent de souplesse. Elle vient avec ses conditions, ses règles d'utilisation, ses objectifs affichés et ses non-dits.

Ces quelques caractéristiques de l'aide sont à mettre en rapport avec le non moins ondoyant et divers terrain sahélien où tout est urgent et prioritaire.

Donateurs et bénéficiaires, quand il leur arrive de s'asseoir ensemble, parlent un langage de sourd. Les premiers ont besoin des seconds pour se donner bonne conscience pendant que ces derniers s'ingénient à inventer des chapelets de stratégies de captage d'argent pour alimenter une pénurie insatiable.

Cette situation engendre :

- 1) l'apparition d'une pluralité d'interlocuteurs au niveau des bénéficiaires. Ces nouveaux interlocuteurs sont soit des autorités étatiques : Députés, nouvelles institutions indépendantes de l'Exécutif (Parlement, Justice, Médiateurs de la République) qui entendent souvent marquer leur autonomie en matière de négociation et de gestion de l'aide, soit des autorités décentralisées qui selon les pays peuvent être communales, provinciales, départementales ou régionales. Au nombre des libertés qui sont reconnues à ces collectivités, figurent généralement celles en matière d'endettement et d'aide même si elles sont canalisées et limitées. On notera en passant les milliers d'organisations de producteurs, paysans, associations de développement et divers réseaux locaux ou laitiers ;
- 2) la mise en évidence de nouveaux domaines de coopération. Ces domaines concernent soit la dotation des organes et des institutions en moyens de fonctionnement, soit le développement des collectivités ;
- 3) les mutations profondes quant à la qualité des hommes commis pour le fonctionnement de ces nouvelles institutions.

Dans la plupart des cas, il s'agit d'un personnel politique, élu sur la base d'un programme qui ne peut souvent être réalisé sans l'apport de l'aide extérieure qui remplit une fonction essentielle et difficilement remplaçable. Ces nouvelles autorités, dans le but d'éviter une sanction politique par l'électorat au moment du renouvellement du mandat, seront préoccupées, de façon fort compréhensible à la réalisation de leur programme.

Sans atteindre les objectifs de développement, la situation ainsi décrite peut conduire à l'aggravation de l'endettement et à la non-maîtrise de l'aide ; ce qui pourrait déboucher sur la faillite de ces Etats et des processus qu'ils ont entrepris. La maîtrise de l'aide est donc un enjeu important pour le développement des Etats sahéliens, leur viabilisation et la survie des processus démocratiques entrepris.

La maîtrise de l'aide fait cependant intervenir plusieurs enjeux, ce qui ne rend pas la tâche aisée, loin s'en faut.

La première difficulté réside dans la multiplicité des outils et des canaux de l'aide aussi bien au niveau des fournisseurs que des bénéficiaires.

Aux outils et canaux officiels que sont les structures des ministères chargés de l'Economie, des Finances et de la Coopération, il faut ajouter les autres que sont la coopération décentralisée, les O.N.G. et les canaux et outils multilatéraux à l'instar de l'Union Européenne, du Fonds Monétaire international et de la Banque mondiale. Rien que la maîtrise de l'aide transitant par chacun de ces outils ou canaux rencontre d'énormes difficultés. Pour ne prendre que l'exemple de l'aide transitant par les O.N.G. et le cas du Burkina Faso, trois types de structures existent dont le rôle est de centraliser les informations et de coordonner cette forme d'aide. Il s'agit du BSONG qui est une structure étatique du SPONG qui est une structure des O.N.G. internationales et du BLONG qui s'occupe des ONG nationales.

La seconde difficulté provient du fait que l'aide a fait apparaître une nouvelle profession dont la principale vocation est de se maintenir et de se perpétuer à ses seuls intérêts. Cette nouvelle profession regroupe les fabricants d'aide, les producteurs d'aide, les gestionnaires d'aide ainsi que leurs nombreux associés et intermédiaires. L'action de ces professionnels fait que trop souvent, l'aide est détournée de ses objectifs avoués.

Plutôt que de promouvoir le développement, elle devient un moyen d'enrichissement pour quelques individus. Les projets montés dans le cadre des aides s'avèrent ainsi être des sacs sans fonds, de véritables tonneaux des Danaïdes. Ils ne sont pas en fait montés pour un objectif de développement, mais en vue de pouvoir capter l'aide. Cela est valable aussi bien pour l'aide destinée aux Etats que celle destinée aux organisations de la société civile. L'aide a ainsi engendré une activité à part entière, très bien intégrée au système des pays fournisseurs et ayant ses antennes et ses ramifications à tous les niveaux. L'aide au développement contribue ainsi d'abord au développement de l'activité qu'elle a générée et ce ne sont que des miettes qui sont destinées aux projets qui ne sont souvent que des alibis et des écrans, il s'agit là, de la troisième difficulté.

La quatrième difficulté provient de la multiplicité des types d'aide qui peuvent être classés selon un certain nombre de critères. Aussi distingue-t-on l'aide publique et l'aide privée, l'aide bilatérale et l'aide multilatérale, l'aide liée et l'aide non liée, les emprunts et les subventions. Chacun de ces différents types d'aide dispose d'un régime qui lui est propre et qui est variable selon chaque donateur.

La maîtrise de l'aide dans un tel contexte et pour des pays exsangues comme le sont ceux du Sahel paraît être une véritable gageure. Aussi, allons-nous nous limiter à jeter quelques idées en espérant que les débats qui vont suivre permettront de les compléter et de les approfondir. Ces idées se rapportent à la négociation de l'aide, à l'exécution du projet pour lequel l'aide est fournie, à l'évaluation du projet et à des propositions de mesure de portée générale.

Cette maîtrise doit concerner tout le processus allant de la négociation pour l'octroi de l'aide, à l'exécution du projet pour lequel elle est accordée ainsi que son évaluation. Elle nécessite également la mise en place de mesures à portée générale.

## **I - LA NEGOCIATION DE L'AIDE**

Avant même les processus de mutations démocratiques, la plupart des Etats sahéliens juxtaposaient plusieurs pôles de négociation en matière d'aide. Aux structures classiques que sont la Présidence de la République, le Ministère de l'Economie et des Finances et celui des Affaires Etrangères, s'étaient ajoutés les

ministères techniques, les établissements publics, les entreprises publiques et les O.N.G. (BSONG, SPONG, BLONGA, FNOP, CNAP) pour le Burkina Faso, le nouveau contexte ayant provoqué l'émergence de nouveaux interlocuteurs comme déjà souligné. Si on ajoute à cela la pluralité et la diversité des donateurs, on obtient un système opaque laissant apparaître difficilement des signes de transparence et de visibilité. Cette situation fait que beaucoup d'Etats sont dans l'incapacité d'évaluer de façon précise leur stock en matière d'aide. Les conséquences qui en découlent sont bien connues. La maîtrise de l'aide doit donc commencer dès le début du processus c'est-à-dire au moment des négociations. Cette maîtrise doit consister en :

- l'identification des négociateurs et la vérification de leur capacité juridique à engager la collectivité publique ou l'institution au nom de laquelle l'aide est sollicitée ;
- la vérification par le donateur que la négociation est conforme à la procédure instituée par les textes de l'Etat, notamment pour ce qui concerne l'information préalable de certaines autorités étatiques de l'existence de la négociation comme cela est requis dans certains Etats ;
- la vérification que le projet pour lequel le financement est demandé répond aux priorités et est pertinent pour l'institution ou la collectivité. La mise en place d'un minimum de normes et de règles de jeux en vue d'une synergie d'actions et surtout d'obligation de résultats ;
- la vérification pour ce qui concerne les collectivités locales que l'organe délibérant à savoir le Conseil, qui dispose du pouvoir de ratifier les accords d'octroi d'aide engageant la commune, a été préalablement informé de l'existence de la négociation ;
- l'information des autorités étatiques et de l'organe délibérant de la collectivité des résultats de l'issue des négociations.

## **II - L'EXECUTION**

"L'aide doit tuer l'aide", tel est un slogan qu'on proclamait au Burkina Faso après la révolution sankariste de 1983. A l'analyse, ce slogan demeure d'actualité dans la mesure où la finalité de l'aide est de permettre à son bénéficiaire de pouvoir à terme s'en passer du moins dans les domaines concernés. La prise en compte de

cet objectif doit se faire certes dès la phase de la négociation de l'aide à travers notamment l'appréciation de la pertinence et de l'utilité de l'objet pour lequel l'aide est sollicitée. Mais c'est surtout pendant la phase d'exécution du projet que la plus grande rigueur se doit d'être observée pour la réalisation de cet objectif. Cela nécessite :

- la co-responsabilisation du bénéficiaire et du donateur quant à la bonne exécution du projet. Il s'agit d'instaurer de véritables relations de partenariat responsabilisant entre les deux parties pour atteindre les meilleurs résultats dans l'exécution du projet dont la paternité appartient aux deux parties ;
- la responsabilisation des populations à la base pour l'auto-appropriation du projet ;
- l'information des populations bénéficiaires sur le donateur.

L'aide, si elle est perçue comme une manne tombant du ciel ne responsabilise pas les populations bénéficiaires. L'aide doit avoir un visage humain et les motivations ainsi que les attentes du donateur doivent être portées à la connaissance des populations bénéficiaires.

En vérité, la question de la maîtrise de l'aide pose celle de la maîtrise du développement par les hommes et les femmes qui sont concernés. En effet, les pays sahéliens qui appartiennent aux "Pays les Moins Avancés" sont dépossédés de l'orientation de leur développement par l'intrusion de "manipulateurs économiques" plus ou moins invisible.

Ainsi donc la maîtrise du développement et des stratégies va de paire avec la maîtrise de l'aide.

### **III - L'EVALUATION**

Elle a pour but de se situer sur l'atteinte des objectifs poursuivis à travers la réalisation du projet. Elle suppose donc la définition préalable d'un certain nombre d'indicateurs de performance. Un projet bien réussi est celui qu'on n'a pas besoin de recommencer parce qu'ayant atteint les objectifs pour lesquels il a été monté.

On devrait également s'assurer de la durabilité des résultats et de leur adéquation avec les objectifs initialement arrêtés.

En un mot, l'aide a atteint ses objectifs lorsque :

- elle permet de résoudre un problème posé ;
- les résultats obtenus améliorent la situation concrète du bénéficiaire.

Les acquis sont constatables, durables et porteurs de dynamisme. Cela veut dire que l'exécution du projet tout en répondant à un besoin existant doit faire apparaître de nouveaux besoins progressifs susceptibles à leur tour de faire l'objet de nouveaux projets.

#### **IV - LES MESURES A PORTEE GENERALE**

Nous voudrions insister tout particulièrement sur la mise en place de mécanismes de coordination, d'observation et de suivi de l'aide. Ces mécanismes intéressent toutes les parties concernées. Concernant les bailleurs de fonds, publics ou privés, bilatéraux ou multilatéraux, ils se posent souvent un problème de coordination et de transparence. Cette situation fait souvent que chaque bailleur ne sait pas forcément ce que fait l'autre, ce qui peut conduire à des doubles emplois, à l'absence de synergie et au développement de la tendance de certains bénéficiaires à se jouer des bailleurs. L'institution au niveau national d'un mécanisme de coordination entre bailleurs de fonds agissant sur un secteur déterminé s'avère donc nécessaire. Le Collectif des bailleurs de fonds regroupant le Canada, le Danemark, les Pays-Bas et la Suisse pour le financement de la décentralisation au Burkina Faso nous semble être un modèle intéressant d'illustration (présenter rapidement le système).

Chaque Etat devrait également créer ou indiquer des structures nationales chargées de la coordination et des actions en matière de financement. Au-delà de la coordination, ces structures pourraient se charger également de l'appui technique aux organisations nationales en matière de négociation. Elles devraient donc comporter dans leur structuration des volets spécialisés selon les types d'organisation.

L'action de ces différentes structures de coordination pourrait être utilement complétée par la mise en place d'un observatoire du financement des collectivités locales. L'objet de cet observatoire serait la cueillette des informations sur les financements dont bénéficient les collectivités locales et de fournir des données et des conseils aux demandeurs. Contrairement aux structures de coordination nationale, l'observatoire ne dispose pas d'un pouvoir décisionnel et doit s'organiser d'une manière appropriée conformément à sa nature et à ses objectifs.

## **CONCLUSION**

Pour terminer mon propos, je dirai que malgré les critiques souvent fondées qui lui sont faites, le réalisme commande que l'on reconnaisse que l'aide de par son principe, remplit une fonction indispensable dans la situation actuelle des pays sahéliens. On critique parfois l'aide à partir d'une certaine lecture des réalités qu'on juge négatives. Mais il faudrait se demander quelle serait la situation de ces pays sans l'aide dont ils bénéficient. Le moins qu'on puisse dire est qu'elle ne serait pas meilleure à la situation actuelle. Du reste, la situation de ces pays est-elle si négative si on les compare à eux-mêmes ? En réalité ces pays ont réalisé des progrès considérables en matière d'éducation, de santé, d'adduction d'eau, de construction d'infrastructures, de sécurité alimentaire, de démocratie. Si on mesure cependant leurs performances par rapport à des standards universels, les efforts à faire restent considérables. L'aide mieux comprise et mieux utilisée qu'elle soit publique ou privée, bilatérale ou multilatérale pourrait contribuer à l'accélération des progrès réalisés par ces pays pour la satisfaction des besoins vitaux de leurs populations et pour leur développement.

L'émergence et/ou la législation de l'existence de nouveaux interlocuteurs autres que l'Etat fournit, de notre point de vue, un supplément de capacité de maîtrise de l'aide au niveau local.

En effet les processus de décentralisation entamés dans nos pays consacrent la légitimité des représentants des populations, la circonscription d'un cadre territorial clairement défini, ainsi que la reconnaissance officielle des actes pris dans les domaines de développement visés par l'aide.

Les Collectivités Territoriales décentralisées légalement investies :

- \* de la maîtrise d'ouvrage ;
- \* du pouvoir de décision donc de négociation ou
- \* de la conception des plans locaux de développement,

offrent tout naturellement un cadre idéal de mise en cohérence de l'aide au niveau local. Il reste à trouver les voies et les moyens d'éviter les écueils dénoncés dans la professionnalisation de l'aide.