

**L'APD : Pièce d'un équilibre de faible niveau ou Incitation au développement ?**

**Partie**

**2**

**L'aide internationale publique peut-elle inciter au développement ?**

|  |     |
|--|-----|
| 1.1 DÉFINIR L'APD D'UNE FAÇON PLUS QUALITATIVE QUE QUANTITATIVE.....                             | 92  |
| 1.1.1 L'APD mondiale : des données à interpréter et à nuancer.....                               | 92  |
| 1.1.1.1 Définition.....  | 92  |
| 1.1.1.2 Difficultés de quantification.....   | 94  |
| 1.1.1.3 Les montants, les pays concernés, le « régime d'aide ».....                              | 97  |
| 1.1.1.4 Tendances d'évolution.....   | 102 |
| 1.1.1.5 Additionner des pommes et des poires.....  | 105 |
| 1.1.1.6 Illustration : la comptabilisation de l'APD reçue par le Mali.....                       | 107 |
| 1.1.1.7 Conclusion sur les mesures de l'aide.....  | 116 |
| 1.1.2 La relation d'APD : de l'approche macro aux constats qualitatifs.....                      | 117 |
| 1.1.2.1 L'efficacité macroéconomique.....  | 117 |
| 1.1.2.2 Discussion de l'analyse d'efficacité macroéconomique.....                                | 121 |
| 1.1.2.3 La « macroéconomie de l'aide » : une approche insuffisante.....                          | 125 |
| 1.1.3 La nature qualitative de la relation d'APD : transfert, institution, offre et demande..... | 127 |
| 1.1.3.1 C'est un transfert financier volontaire non commercial entre Etats.....                  | 127 |
| 1.1.3.2 L'aide est institutionnalisée.....   | 129 |
| 1.1.3.3 L'aide : une offre plus qu'une demande.....  | 132 |
| 1.1.3.4 A moyen terme, l'offre va-t-elle s'ajuster de façon quantitative ?.....                  | 135 |
| 1.1.4 Conclusion sur les caractéristiques générales de l'aide.....                               | 137 |
| 1.2 LA CHAÎNE AMONT DE L'AIDE : LE BAILLEUR SOUHAITE-T-IL LE DÉVELOPPEMENT ?.....                | 138 |
| 1.2.1 Les filiations historiques.....  | 139 |
| 1.2.2 Le bailleur chez lui.....  | 142 |
| 1.2.2.1 L'opinion publique.....  | 142 |
| 1.2.2.2 Les lobbies.....   | 144 |
| 1.2.2.3 Le gouvernement.....   | 146 |
| 1.2.2.4 Le siège de l'agence.....  | 149 |
| 1.2.3 L'agence à l'étranger.....   | 152 |
| 1.2.3.1 La règle du décaissement.....  | 152 |
| 1.2.3.2 Programmation et procédures : éloges et critiques.....                                   | 152 |
| 1.2.3.3 leadership et coordination.....  | 155 |
| 1.2.3.4 Faire plaisir.....   | 156 |
| 1.2.3.5 Un système basé sur des individus.....   | 157 |
| 1.2.4 Convergences et divergences d'objectifs le long de la chaîne de l'aide.....                | 159 |
| 1.2.5 Conclusion sur le bailleur.....  | 162 |
| 1.3 L'EXTRÉMITÉ AVAL COMPLEXE DE LA CHAÎNE DE L'AIDE DANS LE PAYS BÉNÉFICIAIRE.....              | 164 |
| 1.3.1 Il est difficile de se convaincre d'une prétendue neutralité de l'aide.....                | 164 |
| 1.3.1.1 Le contenu idéologique.....  | 164 |
| 1.3.1.2 Les comportements et les représentations.....  | 165 |
| 1.3.1.3 Les équilibres internes.....   | 166 |
| 1.3.2 Le choix de l'interlocuteur.....   | 169 |
| 1.3.2.1 Aider directement les populations.....   | 169 |
| 1.3.2.2 Schéma linéaire : le gouvernement aidé peut-il à son tour inciter ?.....                 | 171 |
| 1.3.2.3 Schéma en T : aide et incitation.....  | 173 |
| 1.3.2.4 Libéralisation économique et choix de l'interlocuteur de l'aide.....                     | 174 |



**A** l'issue de la première partie, il apparaît que les pays à faible revenu constituent des situations d'équilibre interne maintenues à un niveau anormalement bas par des facteurs limitants essentiellement institutionnels. D'où l'idée que certains déblocages pourraient être incités de l'extérieur, et que l'aide internationale, dans sa diversité, pourrait être l'une de ces sources extérieures de déblocage.

Le mot « international » indique en effet une caractéristique essentielle que l'appellation usuelle d'APD n'exprime pas suffisamment : l'aide est par définition *étrangère* au pays où se déroulent le développement et les éventuelles incitations au développement qui ont été les objets de la première partie de ce document. Par rapport aux approches classiques des situations de sous-développement, l'étude de l'APD fait entrer à la fois un nouvel acteur, extérieur (au moins en partie), et une nouvelle relation, de type international.

Par simplification de vocabulaire, on considérera ici que le mot *aide* contient cette notion internationale, et ne s'applique pas au niveau d'une politique nationale interne, telle qu'abordée en première partie.<sup>1</sup> Le terme de *politique d'aide* sera donc réservé aux bailleurs de fonds internationaux, et celui de *politique de développement* aux responsables internes du pays.

C'est la seule convention de langage qui sera posée. Pour le reste, on ne cherchera pas à différencier les termes aide, coopération, assistance, etc... Il n'existe pas de consensus dans la littérature sur ces termes, ni en français ni en anglais. Les auteurs qui se risquent à différencier ces termes le font de façon isolée, chacun de la façon qui correspond à ses besoins. On considérera qu'il existe un vaste ensemble de concepts, regroupés dans un tout hétéroclite qu'est l'APD. De simples conventions de langage ne seraient pas d'un très grand secours pour prendre en compte cette complexité.

L'objet de cette deuxième partie est le nouvel acteur que constitue l'aide. Le but est de répondre à la question : l'APD *peut-elle* être la source de déblocage ci-dessus évoquée ? Il s'agira d'une première réponse, à partir des caractéristiques propres de l'aide publique au développement, et non de l'étude de ses effets sur le terrain (qui seront abordés pour leur part en troisième partie). Est-ce que les caractéristiques intrinsèques du système d'aide lui permettent *a priori* de jouer ce rôle de déblocage de situations internes verrouillées ? Ce qui est donc proposé dans cette deuxième partie, c'est d'observer le système d'aide publique au développement en lui-même, et dans son ensemble.

La présente partie est divisée en trois sections :

- La présentation des caractéristiques intrinsèques de l'aide, avec les difficultés qu'il y a pour la définir et l'appréhender (section 2.1)
- La description de sa réalité concrète, tout au long de l'amont de la « chaîne » que constituent ses différentes composantes et agents (section 2.2).
- L'aval de cette chaîne dans le pays aidé, lorsque l'aide devient acteur dans une arène locale (section 2.3).

Il convient d'insister sur le fait qu'il s'agit ici d'observer le système d'aide non pas comme il devrait être, ni comme il a été depuis l'origine, mais bien tel qu'il se présente en réalité, dans les années 1990-2000.

---

<sup>1</sup> Dans la pratique, en France, on emploie couramment le mot aide à des fins internes : aides à l'agriculture par exemple. D'ailleurs, pour le pays donateur, l'APD est une dépense comme une autre, à cela près qu'elle a une destination extérieure. C'est dans le pays bénéficiaire que l'aide prend la dimension que l'on lui donne ici.

## 1.1 Définir l'APD d'une façon plus qualitative que quantitative.

Cette première section vise à définir le « fait APD », par différentes voies.

La première voie est celle des données quantitatives (chapitre 1.1.1). Malgré le peu de précision et de fiabilité des statistiques disponibles, on verra que cette approche permet de préciser la notion de régime d'aide et son intérêt pour l'étude de l'APD. On tentera également de situer dans l'ensemble de l'APD la part que constituent les « projets de développement », qui sont au cœur des problèmes étudiés dans le présent document.

La deuxième voie (chapitre 1.1.2) est celle d'une identification de l'aide à son produit attendu, le développement, approché à l'échelle macro économique. Une partie importante de la littérature sur l'aide s'intéresse à la recherche d'une mesure chiffrée des effets de l'aide sur le développement. Nous verrons que cette approche est insuffisante, car elle s'adapte mal à une vision du développement en termes de facteurs de blocages qualitatifs.

La relation d'aide fera alors l'objet d'une approche qualitative et institutionnelle (chapitre 1.1.3), qui permettra d'introduire l'idée que l'aide mondiale possède sans doute une logique propre, reflet d'une certaine institutionnalisation, et que l'une de ses caractéristiques majeures est d'apparaître avant tout comme une offre.

### 1.1.1 L'APD mondiale : des données à interpréter et à nuancer

Dans l'ensemble, les données sur l'aide sont peu précises, et de plus peu fiables. Elles doivent donc être abordées avec une grande prudence. Leur étude est faite ici en examinant successivement :

- Les questions de définition.
- Les difficultés de quantification, en partie dues au caractère hétérogène de l'aide, et qui renvoient à des différences de conception importantes.
- L'analyse par pays des flux émis et reçus. L'examen des pays bénéficiaires permettra de préciser la notion de « régime d'aide », de faire la liste des pays concernés, et de voir l'importance géographique de cette notion.
- L'analyse des tendances d'évolution des flux, qui aboutit à la conclusion que ces pays resteront vraisemblablement dans ce régime à court et moyen terme.
- L'évolution des contenus, qui montre que la disponibilité de financements de *projets* est affectée par d'autres utilisations (aide budgétaire, annulations de dettes, aide d'urgence). Les projets ne devraient pas pour autant disparaître, mais voient le nombre de secteurs bénéficiaires augmenter, ce qui devrait diminuer la part agricole et rurale.
- Un exemple de tentative de mesure de l'aide reçue, dans un pays à régime d'aide tel que le Mali. Il illustre notamment la fragilité des données et leur absence de contenu qualitatif.

#### 1.1.1.1 Définition

L'OCDE a défini quatre catégories d'apports financiers aux *pays en développement* (PED), qu'il s'agisse d'apports bilatéraux directs ou de transferts à travers des organisations multilatérales :

- L'aide publique au développement,
- Les autres apports publiques, ou AAP,
- Les apports privés aux conditions du marché,
- Les dons des ONG.

L'APD, qui seule nous concerne ici, représentait en 1998 environ 29% des apports financiers nets totaux des pays du CAD<sup>2</sup> aux PED. Pour mémoire, durant la même année, les AAP ont totalisé 8%, les apports privés 61%, et les ONG 3% du total des apports. (Cf. Tableau 2-1). Ce qui signifie :

---

<sup>2</sup> Le CAD, comité d'aide au développement, regroupe les pays de l'OCDE finançant de l'APD.

- que depuis le milieu des années 1990, les flux publics des pays développés vers les PED ont à nouveau été dépassés par les flux privés, comme dans les années 1970. Entre temps le phénomène inverse s'était produit au milieu des années 1980 lors de la crise de l'endettement.
- mais que ces flux privés concernent peu les PED. L'Afrique subsaharienne en est exclue: en 1998, elle n'a reçu, même en incluant l'Afrique du Sud, que 0,7% des IDE (investissements directs à l'étranger) mondiaux et 2,5% des IDE vers les PED. L'APD y est 8 fois supérieure aux IDE.
- que les apports propres des ONG sont quasi négligeables en termes financiers à l'échelle mondiale. Mais les ONG ont par ailleurs une fonction importante d'intermédiation de l'APD, fonction au demeurant pas toujours clairement dissociable de leur action sur fonds propres. Elles ne sortent donc pas totalement du champ de l'APD.

**Tableau 2-1 : Total des apports financiers nets des pays du CAD aux PED, par catégorie d'apport**

|  | Versements nets aux prix et taux de change courants |               |                |                |                |                |                | en % du total |             |            |
|--|---|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|-------------|------------|
|  | En millions de dollars                              |               |                |                |                |                |                | 1982-<br>83   | 1987-<br>88 | 1998       |
|  | 1982-<br>83   | 1987-<br>88   | 1994           | 1995           | 1996           | 1997           | 1998           |               |             |            |
| I. Aide publique au développement                        | 26 904  | 43 834        | 59 152         | 58 926         | 55 438         | 48 324         | 51 888         | 35            | 60          | 29         |
| II. Autres apports publics                               | 6 098   | 3 022         | 10 456         | 9 872          | 5 562          | 6 113          | 13 785         | 8             | 4           | 8          |
| III. Apports du secteur privé aux conditions du marché   | 41 007  | 21 491        | 90 238         | 90 411         | 128 881        | 129 136        | 109 926        | 54            | 30          | 61         |
| 1. Investissements directs                               | 9 319   | 21 202        | 48 459         | 52 484         | 59 873         | 80 910         | 82 869         | 12            | 29          | 46         |
| 2. Investissements de portefeuille bilatéraux            | 18 671  | 1 723         | 37 384         | 33 145         | 68 662         | 50 601         | 27 228         | 24            | 2           | 15         |
| 3. Investissements de portefeuille multilatéraux         | 4 948   | 2 033         | -3 018         | - 790          | - 948          | -6 126         | -2 043         | 6             | 3           | -1         |
| 4. Crédits à l'exportation                               | 8 070   | -3 468        | 7 413          | 5 572          | 1 295          | 3 751          | 1 873          | 11            | -5          | 1          |
| IV. Dons nets des ONG                                    | 2 317   | 4 123         | 6 046          | 5 973          | 5 568          | 5 191          | 5 375          | 3             | 6           | 3          |
| <b>TOTAL DES APPORTS</b>                                 | <b>76 327</b>                                       | <b>72 470</b> | <b>165 893</b> | <b>165 182</b> | <b>195 449</b> | <b>188 764</b> | <b>180 974</b> | <b>100</b>    | <b>100</b>  | <b>100</b> |
| Total des apports aux prix et taux de change de 1997 (a) | <b>144 379</b>                                      | <b>91 799</b> | <b>162 959</b> | <b>147 655</b> | <b>180 570</b> | <b>188 764</b> | <b>184 723</b> |               |             |            |

a) Déflaté par l'indice des prix de l'ensemble des Membres du CAD.

Source : CAD

Le concept d'APD a été unifié en 1969 par l'OCDE. L'APD réunit les apports financiers :

- qui sont d'émanation publique : les flux privés et les concours d'ONG sur fonds propres n'en font pas partie.
- qui sont des dons, ou des prêts dont l'élément de libéralité<sup>3</sup> est d'au moins 25%. Du fait de la prise en compte des prêts, l'APD se calcule en apports *nets*, c'est à dire la différence entre les nouveaux versements et les remboursements *en capital* effectués la même année, au titre de tous les prêts en cours (le paiement des intérêts n'est pas déduit du montant de l'APD).
- qui ont pour objet le développement économique et social. En sont par exemple exclues les dépenses de coopération militaire, les accords commerciaux, les garanties à l'export, et les conventions sur les migrations. Certaines dépenses exclues de l'APD sont comptées en AAP.
- et qui ont pour destination les *pays en développement*. La liste des bénéficiaires auxquels l'aide attribuée est comptabilisée en APD (les *PED*) est fluctuante. Par exemple Israël, grand receveur historique d'aide, a cessé d'en faire partie depuis 1997. A partir de janvier 2000, tous les pays et territoires dont le PNB/habitant était supérieur en 1995 à 9385 \$ (les *PRE* de la classification de l'ONU) sont passés également dans la rubrique *pays en transition* et les apports publics qui leur sont alloués sont sortis de la classification APD. Ne sont plus concernées par cette dénomination<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Egalement appelé taux de concessionnalité. Il s'agit d'un calcul mathématique succinct des conditions financières d'une opération. C'est la différence entre la valeur nominale d'un prêt et le montant actualisé au taux de 10% des règlements à la charge de l'emprunteur prévus pendant la durée du prêt. Cette différence est exprimée en pourcentage de la valeur nominale du prêt (définition du CAD de l'OCDE).

<sup>4</sup> Tous les pays de la « zone de solidarité prioritaire » (ZSP) de la France sont dans ce cas, mais les TOM de Polynésie et de Nouvelle Calédonie ont dû sortir de la comptabilisation de l'APD française.

que l'aide aux *pays à faible revenu (PFR)*, dont notamment les *49 pays les moins avancés (PMA)*, et l'aide aux pays et territoires à *revenus intermédiaires, tranche supérieure (PRITS)* et *tranche inférieure (PRITI)*. Les listes des pays de ces différentes catégories sont données en annexe 1.

### 1.1.1.2 Difficultés de quantification.

L'une des caractéristiques de l'APD est de regrouper des instruments fort disparates. L'OCDE, pour mesurer l'aide, se trouve notamment devant le problème d'additionner des *dons* et des *prêts*, ce qu'elle résout par le calcul des flux *nets*.

Mais ce calcul (qui ne s'applique donc qu'aux prêts), se heurte à plusieurs difficultés<sup>5</sup> :

- ◆ Il y a celle liée au critère de *sélection*. Le critère actuel (élément de libéralité supérieur à 25%) est fortement discutable pour deux raisons :
  - Les éléments dons des prêts faiblement concessionnels (libéralité < 25%) sont exclus du calcul, alors qu'ils peuvent représenter en volume des sommes importantes,
  - Le mode de calcul de ce taux de libéralité n'est pas satisfaisant. Il se fait systématiquement par rapport à un taux d'intérêt de référence de 10%, sans tenir compte ni des taux d'intérêts de marché du moment, ni de la monnaie dans laquelle le prêt est effectué, ni de la durée du prêt. En réalité, les véritables taux de marché n'ont avoisiné ou dépassé 10% que dans la période 1978-1985 (Figure 2-1a), ce qui fait qu'en dehors de cette période, et notamment depuis 1992, les taux de libéralité sont en fait fortement surévalués dans les estimations de l'OCDE. Sont donc inclus dans l'APD des prêts, et notamment des prêts à long terme, dont la libéralité est en réalité faible, largement inférieure à 25%.
- ◆ Il y a la question de savoir ce que l'on veut mesurer. La présentation retenue pour les « apports nets » des prêts (nouveaux versements moins remboursements en capital au titre des prêts en cours) reflète certes les flux publics disponibles pour le bénéficiaire, mais pas les *efforts* du donateur, ce que cela lui *coûte*. Par exemple, pour un pays qui débute des prêts à un autre pays (donc sans remboursements en cours), ces premiers prêts seront pris en compte dans leur totalité, ce qui les surestime considérablement par rapport aux dons. En revanche, un pays qui prêterait à un autre chaque année, à taux zéro (et donc coûteux pour lui), le montant exact de ce qui lui est dû, produirait un flux public net nul.

C'est pourquoi il est parfois proposé de mesurer l'effort des donateurs en ne prenant en compte que les concours concessionnels *bruts* (c'est à dire sans déduire les remboursements), mais en les comptant *tous*, et en les convertissant en *équivalent don*, c'est à dire le montant du concours multiplié par son taux de libéralité. Il est également proposé d'évaluer la libéralité en se référant non pas à la référence unique de 10%, mais aux taux d'intérêt du marché à la date du concours, en tenant compte de la monnaie et du terme du prêt. L'élément de libéralité ainsi calculé va de 0% pour un prêt aux conditions du marché<sup>6</sup>, à 100% pour un don.

Chang et al [1999] ont présenté une méthode et une estimation dans ce sens, à partir de l'examen de 40 000 prêts bi et multilatéraux accordés à l'ensemble des PED de 1975 à 1995 (Figure 2-1).

---

<sup>5</sup>Une autre difficulté de la pratique des prêts par des agences de coopération, difficulté éludée par le CAD, tient au fait que pour pouvoir *subventionner* leurs prêts, les Banques de Développement doivent tout d'abord « lever » les capitaux eux mêmes sur le marché. Il y a donc une certaine confusion entre apports privés et apports publics : tout le prêt est comptabilisé en aide publique, alors que les capitaux sont en fait privés. Seule la subvention du taux d'intérêt est publique.

On remarquera à ce propos qu'en garantissant ces capitaux, les Banques de Développement se substituent à leurs « clients » pour le risque. En cas de problème, les prêteurs primaires sont remboursés, et c'est à la Banque de Développement de se débrouiller pour obtenir auprès des pays donateurs la reconstitution de ses capitaux (par exemple avec des campagnes d'annulation de la dette des pays pauvres).

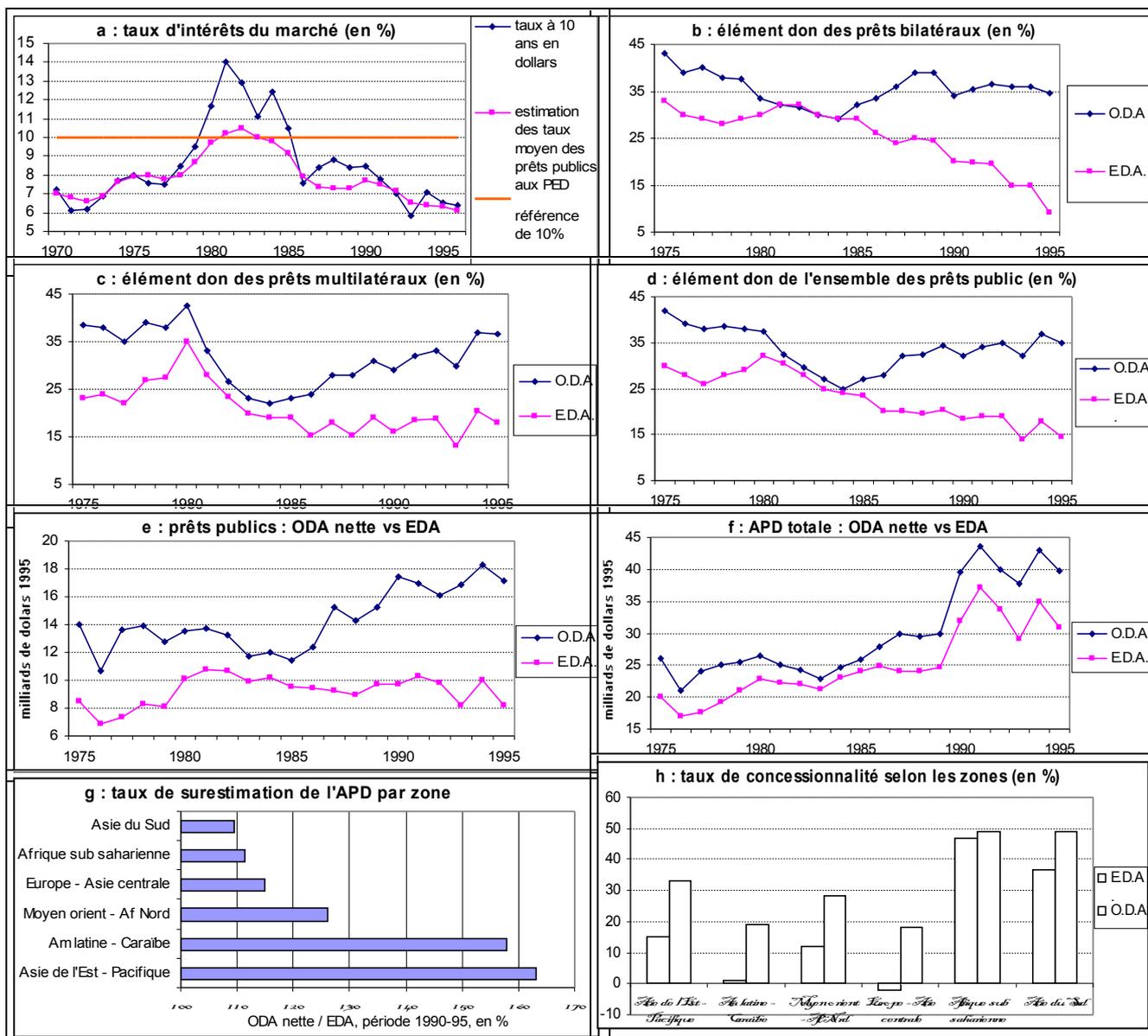
<sup>6</sup> Il peut même être négatif, lorsque les prêts sont faits à un taux supérieur au taux du marché. Cela arrive lorsque des pays ont difficilement accès aux marchés bancaires privés, et doivent donc accepter les conditions peu favorables de certaines institutions d'aide. Ce peut être aussi le cas lorsque le FMI est amené à exercer son rôle de prêteur « en dernier ressort » en cas de crise aiguë. En 1995, l'Argentine et le Brésil ont ainsi « bénéficié » dans l'urgence de prêts importants à taux d'intérêt nettement supérieurs au marché. Mais que signifie *taux du marché* en pareil cas ?

Dans cette approche, dénommée *Effective Development Assistance (EDA)*, par opposition à la mesure traditionnelle de l'ODA faite par l'OCDE) l'élément de libéralité retenu est celui qui est calculé à la date du prêt. Il est prévisionnel, et peut différer de celui constaté ex post. Il serait donc envisageable, pour pallier cet inconvénient, de prendre en compte les prêts non pas par leur élément don à la date de leur mise en place, mais en fonction de la différence, chaque année, entre la valeur réelle des remboursements reçus par le prêteur et ce qu'il aurait reçu du même placement effectué aux conditions du marché. Toutefois, aucune estimation ne semble avoir été faite selon cette méthode.

En revanche, le travail de Chang et *al* montre déjà de sérieuses différences avec la vision qui ressort des données de flux publics nets de l'OCDE.

- Avec la baisse des taux bancaires depuis 1986, la libéralité moyenne des prêts bilatéraux serait tombée à seulement 9% en 1995, contre une estimation de l'ordre de 35% par l'OCDE (pour les multilatéraux, les moyennes seraient respectivement de 17% selon la méthode Chang et 37% pour l'OCDE) (Figure 2-1b, c). Ces différences de calcul sont elles-mêmes très variables selon les zones géographiques, ce qui accroît encore les variations des taux de libéralité selon les zones, déjà importantes à partir de la mesure des flux nets (Figure 2-1h).

Figure 2-1 : Estimations de l'APD par la méthode EDA [Chang et *al*, 1999]



- La surestimation de l’effort des bailleurs que l’on commet en considérant les flux nets varie considérablement selon les régions (Figure 2-1g) : de 60% en Asie de l’est à seulement 10% en Asie du sud et en Afrique sub saharienne (où la part de prêts est moins importante). Et encore Chang exclut-il de son calcul des concours totaux tous les montants liés à l’assistance technique et aux annulations de dette<sup>7</sup>, qui concernent plus l’Afrique que l’Asie du sud est. Si l’on réintègre ces volumes, la surestimation concernant l’Afrique devient nulle ou de signe contraire.
- L’ensemble de l’APD, calculé en équivalent don, aurait été au total inférieur (d’une dizaine de milliards de dollars environ) aux estimations habituelles, lors du pic atteint par l’APD vers 1992 (Figure 2-1f).

Il existe d’autres difficultés pour mesurer l’aide. Parmi elles on peut citer :

- La question de la valeur de l’aide. C’est par exemple le problème de l’aide *liée* (y compris le cas particulier de l’assistance technique), dont la valeur est celle que lui attribue le donateur, sans que le bénéficiaire puisse faire jouer la concurrence sur le marché mondial. La mesure de l’OCDE reflète donc, cette fois-ci, l’effort du donateur (calculé par lui-même), mais pas automatiquement le gain du bénéficiaire.
- La non exhaustivité du recensement. Les donateurs déclarent eux-mêmes à l’OCDE leurs engagements et dépenses d’APD. Ce sont les chiffres qui servent à mesurer l’aide mondiale, version ODA. Les donateurs déclarent par ailleurs, mais de façon volontaire et beaucoup moins exhaustive, chacun de leurs financements. La base de données ainsi constituée par l’OCDE se nomme Système de Notification des Pays Créanciers (SNPC), ou *Creditor Reporting System* (CRS). Il existe une autre base de données, qui ne concerne que les prêts, et qui est bâtie à partir des pays bénéficiaires: c’est le *Debtor Reporting System* (DRS) de la Banque Mondiale. Entre la déclaration globale, les déclarations au SNPC, et la base DRS, il n’y a pas de cohérence, même pour les pays de l’OCDE et les organisations multilatérales.
- Le décalage ou la discordance entre engagements et décaissements. CRS et DRS ne concernent que les engagements : ils ne sont pas reliés aux chiffres de décaissement fournis par chaque bailleur au CAD de l’OCDE. Un concours officialisé l’année *n* peut ne recevoir un début de concrétisation que plusieurs années plus tard, et s’étendre sur 5 ans ou plus. La clôture d’un concours est parfois prononcée plus de 10 ans après sa signature, et les décaissements peuvent au bout du compte rester partiels. La différence entre les deux approches va au delà des simples chiffres. Les engagements sont en grande partie le reflet de l’offre d’APD, alors que les décaissements reflètent en partie la capacité d’absorption du pays (cf. note 50).
- Il existe plusieurs *déflateurs* possibles pour actualiser l’aide et permettre des comparaisons dans le temps. L’OCDE utilise l’indice des prix du PIB des pays donateurs, ce qui reflète bien l’effort de ceux-ci. On pourrait tout aussi bien prendre les indices de prix concernant le commerce mondial (ce qui serait un indicateur du pouvoir d’achat international de l’aide et serait plus cohérent avec l’approche en termes de flux publics nets) ou ceux du PIB de la zone (c’est à dire le pouvoir d’achat de l’aide en biens et services locaux, ce qui serait plus cohérent en termes d’impact interne). Selon le Club du Sahel (*Bulletin* n°21, mars 1999), il s’agit là de choix conceptuels, qui se traduisent par des diagnostics fortement différenciés. Entre 1986 et 1996, l’effort des donateurs

---

<sup>7</sup> Ce qui est très discutable. Pour l’assistance technique, il s’agit sans doute d’une position *politiquement correcte*, dans l’atmosphère anti-AT qui a prévalu à la Banque Mondiale (et reprise par beaucoup d’agences) à partir des années 1990 [Berg, 1993]. Pour les annulations de dettes, l’argument de Chang est qu’il se place dans une perspective *ex-ante*, qui mesure les efforts *volontaires* des prêteurs, alors que les annulations et rééchelonnements de dette sont des modifications *ex post*, qui impliquent une aide *involontaire*. Pour être logique, Chang devrait donc prendre en compte, et ajouter à ses taux d’intérêt de référence, des *risques pays* (ce qui augmenterait nettement les taux de concessionnalité des prêts à l’Afrique, au point de les transformer d’emblée en quasi dons). Chang évoque cette possibilité, mais, pour des raisons pratiques, renonce à le faire.

aux pays du Sahel<sup>8</sup> aurait fléchi de 27%, le pouvoir d'achat international des bénéficiaires de 15%, et le pouvoir d'achat intérieur aurait crû de 31,2%.

### 1.1.1.3 Les montants, les pays concernés, le « régime d'aide »

L'OCDE indique pour l'année 1998 une APD totale d'un montant d'environ 52 milliards de dollars, essentiellement issus de pays membres de l'OCDE, et répartie entre environ 170 pays bénéficiaires.

*Qui donne ?* (annexe 4)

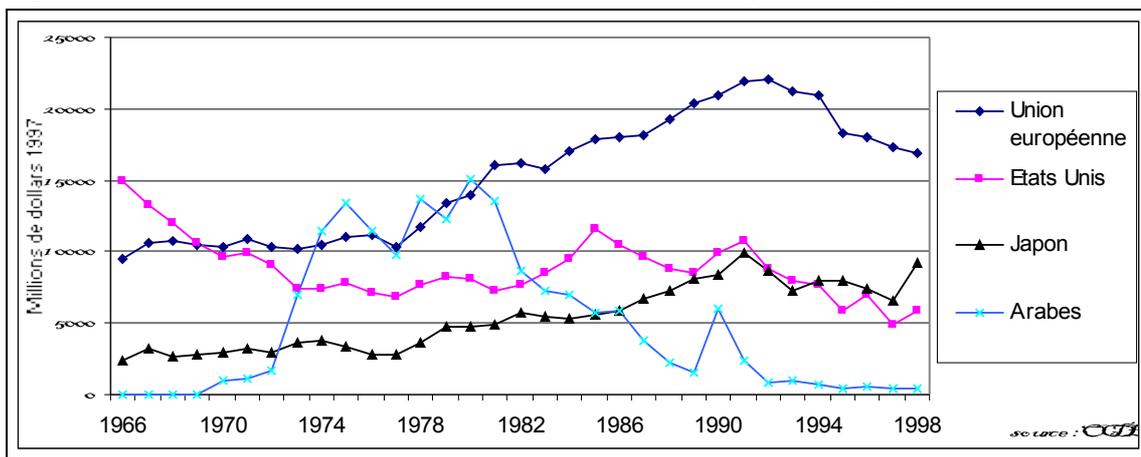
En pourcentage du PIB, seuls la Norvège, la Suède, le Danemark et les Pays Bas atteignent (et dépassent) l'objectif de 0,7 % du PIB recommandé par l'ONU. Vient ensuite la France avec 0,40 % en 1998 (avec 32% de diminution en 4 ans). La moyenne des pays de l'UE était de 0,33% en 1997, et celle des pays du CAD de 0,22%. Les Etats Unis sont bon dernier avec moins de 0,10 %, dont à peine 7% pour les PMA.

Par habitant, la même hiérarchie est respectée. La moyenne des pays du CAD en 1997 et 1998 était de 62 \$, le Danemark était à 316 \$, la France à 103 \$ et les Etats Unis à seulement 29 \$/habitant.

Le Japon, premier donateur en volume, est dans la moyenne (0,22 % du PIB et 82 \$/hab). Les USA sont le deuxième donateur en volume, devant la France et l'Allemagne. L'aide des pays arabes a été considérable dans les années qui ont suivi le premier choc pétrolier, mais a décliné à partir des années 1980, pour devenir insignifiante actuellement en flux nets. Elle est même négative dans plusieurs pays, les prêts des pays et organisations arabes n'étant presque jamais annulés.

Mais il faut surtout noter que, alors qu'elle était américaine dans les années 1960, l'APD est européenne, du moins dans les chiffres, depuis le début des années 1980. Actuellement, réunis, les 15 pays de l'UE assurent 56 % de l'APD mondiale (Figure 2-2). Ils constituent le premier bailleur mondial, et de loin. Toutefois, ne défendant pas une « doctrine européenne » unique, ils ne traduisent cet avantage numérique par aucun *leadership* intellectuel.

**Figure 2-2 : évolution des aides nettes de l'UE 15, des USA, du Japon et des pays arabes**



Le tiers de l'APD transite par des organisations multilatérales (institutions de Bretton Woods, Nations Unies, Union Européenne, institutions régionales). L'aide bilatérale reste donc majoritaire.

<sup>8</sup> Sahel tel que défini par l'appartenance au Comité Inter Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel (CILSS), qui regroupe 9 pays : Tchad, Niger, Burkina, Mali, Mauritanie, Sénégal, Cap Vert, Gambie et Guinée-Bissau (ces deux derniers n'ayant au demeurant rien de sahélien, au sens climatique du terme).

## Qui reçoit ?

L'examen des bénéficiaires de l'aide révèle des surprises. En montants par pays, on voit que l'aide est relativement dispersée : les 20 premiers bénéficiaires (Tableau 2-2) ne reçoivent que 46 % du total identifié. Mais surtout, elle est très inégalement répartie par rapport à la population concernée. Si l'on trouve logiquement la Chine et l'Inde parmi les premiers, l'Egypte s'intercale entre elles, malgré une population 15 à 20 fois moindre. La Côte d'Ivoire et le Mozambique, avec leurs 15 millions d'habitants chacun, s'intercalent entre l'Indonésie et le Pakistan, qui en comptent respectivement 200 et 130.

**Tableau 2-2 : palmarès des 20 premiers pays en termes de recette d'aide**

|    |                          | Recette<br>moyenne<br>94 à 98<br>en M\$ | PNB/hab<br>1997<br>en dollars | Population<br>1997<br>en millions | PNB aux prix<br>courants 1997<br>en millions<br>de dollars | APD/PNB<br>moy. 97<br>(%) | AP<br>m<br>e |
|----|--------------------------|---|-------------------------------|-----------------------------------|--|---------------------------|--------------|
| 1  | Chine                    | 2 745                                   | 710                           | 1 227,18                          | 886 059  | 0,31                      |              |
| 2  | Egypte                   | 2 150                                   | 1 200                         | 60,35                             | 76 490   | 2,81                      |              |
| 3  | Inde                     | 1 838                                   | 430                           | 962,38                            | 417 142  | 0,44                      |              |
| 4  | Bangladesh               | 1 304                                   | 350                           | 123,63                            | 43 649   | 2,99                      |              |
| 5  | Israël (a)               | 1 263                                   | 1 6180                        | 5,84                              | 95 531   | 1,32                      |              |
| 6  | Indonésie                | 1 245                                   | 1 110                         | 200,39                            | 208 686  | 0,60                      |              |
| 7  | Mozambique               | 1 028                                   | 180                           | 16,63                             | 3 256  | 31,56                     |              |
| 8  | Côte d'Ivoire            | 1 003                                   | 710                           | 14,21                             | 9 441  | 10,62                     |              |
| 9  | Pakistan                 | 991                                     | 490                           | 128,46                            | 60 915   | 1,63                      |              |
| 10 | Viêt-nam                 | 957                                     | 330                           | 76,71                             | 24 840   | 3,85                      |              |
| 11 | Tanzanie                 | 932                                     | 200                           | 31,32                             | 6 921  | 13,47                     |              |
| 12 | Zambie                   | 864                                     | 370                           | 9,44                              | 3 710  | 23,29                     |              |
| 13 | Philippines              | 821                                     | 1 200                         | 73,53                             | 85 657   | 0,96                      |              |
| 14 | Ethiopie                 | 797                                     | 110                           | 59,75                             | 6 338  | 12,58                     |              |
| 15 | Bosnie-Herzégovine       | 776                                     | ..                            | 2,35                              | ..   | ..                        |              |
| 16 | Thaïlande                | 714                                     | 2 740                         | 60,60                             | 149 257  | 0,48                      |              |
| 17 | Ouganda                  | 708                                     | 330                           | 20,32                             | 6 585  | 10,78                     |              |
| 18 | Bolivie                  | 689                                     | 970                           | 7,77                              | 7 766  | 8,87                      |              |
| 19 | Nicaragua                | 630                                     | 410                           | 4,68                              | 1 858  | 33,94                     |              |
| 20 | Ghana                    | 607                                     | 400                           | 17,98                             | 6 884  | 8,82                      |              |
|    | <b>Top 20</b>            | <b>22063</b>                            |                               | <b>3 103,50</b>                   | <b>2100966</b>   | <b>1,05</b>               |              |
|    | (en %)                   | 0,46                                    |                               | 0,66                              | 0,33   |                           |              |
|    | <b>PED non spécifiés</b> | <b>7 381</b>                            | ..                            | ..                                | ..   | ..                        |              |
|    | <b>TOTAL DES PED</b>     | <b>54 968</b>                           | ..                            | <b>4 669,53</b>                   | <b>(6 299 230)</b>   | <b>(0,87)</b>             |              |

a : Israël est sorti du champs de l'APD en 1997. La moyenne est ici sur 3 ans.

Si l'on prend en compte tous les PED, il est certain que le niveau d'aide augmente, de façon générale, avec le nombre d'habitants, mais pas de façon linéaire. Aussi le niveau *d'aide par habitant* est-il au contraire faible dans les pays très peuplés. L'Inde et la Chine, qui abritent à elles deux la moitié de la population des PED, ne reçoivent en tout que 10 % de l'APD, soit 2 \$/habitant, contre 70 en Côte d'Ivoire !

L'examen de la manière dont les bailleurs choisissent de répartir leur aide est un thème récurrent de la littérature sur l'aide. Alesina et Dollar [1998] se livrent par exemple à une étude des flux en provenance des bailleurs bilatéraux, et montrent que le niveau *d'aide par habitant* qu'accorde un bailleur à un PED est en effet corrélé au faible nombre d'habitants du pays bénéficiaire, mais aussi, et

de façon positive, à son niveau de PIB par habitant<sup>9</sup>. Ce deuxième élément est important, puisqu'il s'oppose à l'idée intuitive que la pauvreté serait un critère favorable à l'allocation d'aide.

Toutefois, le critère du niveau d'aide par habitant n'est pas le seul à prendre en compte. En termes d'effets à attendre de l'APD, le ratio aide/PIB paraît également déterminant. Par exemple, la Thaïlande a un niveau d'aide par habitant de 12 \$, soit autant que l'Éthiopie, mais l'aide y est marginale dans l'économie (0,48% du PIB), ce qui n'est pas le cas en Éthiopie (12,5% du PIB). Les effets de l'aide y seront différents.

En prenant en compte ces deux critères, peut-on dire que les pays les plus pauvres sont les plus aidés ? Si l'aide par habitant était une constante dans les PED, le critère aide/PIB serait inversement proportionnel au niveau de richesse présumé (PIB/habitant), puisque :

$$\text{aide/habitant} = \text{aide/PIB} \times \text{PIB/habitant}.$$

Bien entendu ce n'est pas le cas, l'aide par habitant étant très variable selon la taille du pays. Toutefois, si l'on se tient aux pays de taille moyenne, cette hypothèse n'est plus exclue. Dans l'examen empirique (annexe 3) des données OCDE par pays (qui donne le même poids à chaque pays), la régression linéaire entre l'expression logarithmique de ces deux grandeurs (aide/PIB et PIB/habitant) fait constater que :

$$\text{Log Aide/PIB} = -1,17 \text{ Log PIB/hab} + \text{Cste} \quad (\text{avec un coefficient de corrélation } R^2=0,514)$$

C'est à dire que :

$$\text{Aide/PIB} = k / (\text{PIB/hab})^{1,17}, \text{ ou encore } \text{Aide/hab} = k / (\text{PIB/hab})^{0,17}$$

C'est à dire que les pays recevraient effectivement plus d'aide quand ils sont plus *pauvres*, mais que cette prime à la pauvreté serait assez faible. La conclusion à en tirer, c'est que l'importance de l'aide dans le PIB dépendrait donc surtout de la faiblesse du PIB, et assez peu d'un afflux d'aide particulier pour les pays les plus démunis.

Dans les cas qui s'écartent le plus de cette régression, l'on retrouve bien sûr la plupart des grands (et des petits) pays. Ce qui s'explique par le critère de *taille du pays* précédemment évoqué. Encore une fois, la relation ci-dessus n'a de sens que pour les pays de taille moyenne. Ils ne regroupent qu'une faible partie de la population des pays en développement, puisque ni la Chine ni l'Inde n'en font partie, mais ce sont les plus nombreux (en nombre de pays), et ce sont ceux qui constituent la majorité des pays où l'aide est importante. Il existe aussi quelques pays atypiques, apparaissant comme exclus de l'aide (cf. *infra*).

Dans la suite de ce texte, les 170 pays en développement concernés par l'APD sont regroupés en 4 catégories selon le critère de l'aide/PIB (voir liste des pays en annexe 2) :

- Pays à faible niveau d'aide : APD inférieure en moyenne (1994-1998) à 2% du PIB de 1997.
- Pays à niveau d'aide intermédiaire : APD comprise entre 2 et 5% du PIB.
- Pays à *régime d'aide* : APD moyenne supérieure à 5% du PIB. La référence à un niveau d'aide de 5% du PIB vient de ce que, selon Berg [1996], c'est celui à partir duquel les institutions du pays bénéficiaires sont mises en péril. Sans juger à présent de cette affirmation, c'est ce niveau que l'on prendra comme seuil de définition des pays à *régime d'aide* signalés en introduction.
- Micro pays : états ou territoires de moins de 400 000 habitants, quel que soit leur niveau d'aide.

<sup>9</sup> L'étude d'Alesina et Dollar, qui ne concerne que les bailleurs bilatéraux, indique d'autres déterminants de l'allocation d'aide, notamment la démocratie et l'ouverture économique. Ce que cela reflète surtout, c'est que certaines dictatures se sont coupées de l'APD. L'étude indique aussi le poids du passé colonial (le Portugal, par exemple, n'aide *que* ses anciennes colonies). Mais le lien colonial n'est plus un critère intéressant si l'on prend l'ensemble des bailleurs : beaucoup des bénéficiaires ayant été des colonies, et peu de bénéficiaires ayant été dans le passé la colonie de plus d'un bailleur actuel.

∪ Les pays ou territoires à *faible niveau d'aide publique* sont au nombre de 51 dont 6 sont depuis lors sortis du champ de l'APD (*ex-PRE*). Parmi ceux qui restent se trouvent logiquement 40 pays à revenus intermédiaires (*PRITS* comme l'Argentine et *PRITI* comme la Thaïlande, déjà citée). Mais on y trouve aussi 5 pays à faible revenu :

- 4 de très grande taille : la Chine, l'Inde, le Pakistan et le Nigeria, qui à eux quatre totalisent 53% de la population des PED mais seulement 13% de l'APD.
- 1 PMA, la Birmanie, exclue plus ou moins volontaire des flux d'aide.

∪ Parmi les 13 pays à *niveau d'aide intermédiaire*, on ne trouve plus qu'un *PRITS* (le Gabon), 6 *PRITI*, et 9 *PFR* dont 4 PMA, pour lesquels ce faible niveau d'aide s'explique à nouveau par la grande taille (Bangladesh), ou par les difficultés politiques (Afghanistan, Soudan et ex-Zaïre).

∪ Dans les 56 pays à *régime d'aide*, on ne trouve plus que 6 *PRITI* (Papouasie, Bolivie, Jordanie, Namibie, Suriname et Palestine) qui combinent petite taille et niveau d'aide/habitant très élevé. Mais il y a surtout des pays à faibles revenus, dont beaucoup des PMA de la planète (36 sur les 41 qui ne sont pas des micro états). L'Éthiopie, avec ses 60 millions d'habitants, fait figure d'exception, car à part elle les plus grands des pays à *régime d'aide* sont la Tanzanie (31 millions) et le Kenya (29 millions), la moyenne étant de 9 millions d'habitants. Le revenu de ces 56 pays est en moyenne de 350 \$/habitant, et ils reçoivent une aide moyenne de 12 % de leur PIB correspondant à 43 \$/habitant. 37 de ces pays sont africains.

∪ Quant aux 47 micro états et territoires, ils ne regroupent que 4,1 millions d'habitants, soit 0,10% de la population des PED, mais ils sont souvent cités comme exemple d'aide surdimensionnée. De fait, parmi eux, seules les Iles Vierges et la Barbade reçoivent moins de 70 \$/habitant, les autres s'étageant de 79 à 6275, avec une moyenne de 426 \$/habitant, alors que seulement 8 de ces pays sont classés comme PMA. Au total, ils reçoivent 4,3% de l'aide mondiale. Toutefois, l'aide n'y atteint pas des sommets en termes de pourcentage du PIB, à l'exception de 2 PMA : le Cap Vert (28%) et surtout Sao Tomé et Príncipe (125%). Dans la suite du texte, il ne sera pas fait référence aux micro états, qui sont certes pour beaucoup des *régimes d'aide*, mais sont surtout des situations insulaires (à l'unique exception de Belize), avec leurs caractéristiques propres.

La corrélation entre les recettes d'aide et la faiblesse des revenus ne fonctionne pas pour les grands pays. Cela apparaît clairement en comparant les deux tableaux suivants :

**Tableau 2-3 : Classes d'aide et niveau de richesse, en % de la population totale des PED**

| <i>Niveau de richesse :</i>        | <i>Classes d'aide (aide dans le PIB)</i> |        |      |             |       |
|------------------------------------|--|--------|------|-------------|-------|
|                                    | < 2%                                     | 2 à 5% | > 5% | Micro états | Total |
| <i>PRE, ex-PRE, PRITS et PRITI</i> | 26,2                                     | 1,9    | 0,3  | 0,05        | 28,4  |
| <i>PFR (y compris les PMA)</i>     | 54,0                                     | 7,3    | 10,2 | 0,05        | 71,6  |
| <b>Total</b>                       | 80,2                                     | 9,2    | 10,5 | 0,1         | 100   |

**Tableau 2-4 : Classes d'aide et niveau de richesse, en % de l'APD totale reçue par les PED**

| <i>Niveau de richesse :</i>        | <i>Classes d'aide (aide dans le PIB)</i> |        |      |             |       |
|------------------------------------|--|--------|------|-------------|-------|
|                                    | < 2%                                     | 2 à 5% | > 5% | Micro états | Total |
| <i>PRE, ex-PRE, PRITS et PRITI</i> | 20,0                                     | 6,8    | 5,2  | 3,5         | 35,5  |
| <i>PFR (y compris les PMA)</i>     | 13,3                                     | 8,7    | 41,8 | 0,8         | 64,5  |
| <b>Total</b>                       | 33,3                                     | 15,5   | 47,0 | 4,3         | 100   |

*Lire : les PFR qui reçoivent une aide supérieure à 5% de leur PIB représentent 10,2% de la population totale des PED, mais 41,8% de l'APD.*

A l'examen des totaux des lignes (colonnes de droite), l'on constate que les populations des pays à faible revenu sont relativement défavorisés, puisqu'elles n'obtiennent même pas tout à fait la part

qu'elles représentent dans les PED (64,5 contre 71,6%). Cela est dû à l'énorme partie (54%) de ces populations vivant dans des pays trop grands pour que l'aide y soit à leur dimension.

A l'examen des totaux des colonnes (lignes inférieures), l'on constate que le *régime d'aide* ne concerne que 10,5% de la population mais près de la moitié de l'aide (47%). 80,2% de la population des PED reçoit en revanche une aide inférieure à 2% du PIB de son pays, et donc a priori marginale<sup>10</sup>. Et un tiers (33,3%) de l'aide est marginale là où elle intervient, soit pour cause de population trop vaste (13,3%), soit pour cause de niveau de développement déjà trop important (20%).

Il est possible de résumer schématiquement en disant que l'aide mondiale concerne pour respectivement le tiers et la moitié de ses montants deux situations types :

- une situation plutôt « asiatique » : PFR et PRI, APD marginale en volume, pour cause de grande taille du pays et/ou de PIB déjà élevé. Concerne 4 milliards de personnes.
- une situation plutôt « africaine » : PFR, et même PMA, pour la plupart, petite taille, APD pas marginale localement et largement supérieure aux IDE. Situation de *régime d'aide*. Concerne 500 millions de personnes, dont 350 des 600 millions de l'ensemble des PMA.

En effet, à l'échelle des continents, l'APD est sensiblement différente en Asie et en Afrique (Tableau 2-5) : pour des montants totaux sensiblement voisins, l'aide ne représente que 0,5 % du PNB de l'Asie, mais 8,6 % du PNB de l'Afrique sub saharienne.

**Tableau 2-5 : comparaison de l'APD par zones**

|   | <b>APD</b>   | <b>APD/PNB</b>                | <b>APD/hab</b>                           |
|---|--|-------------------------------|--|
|   | Recette moyenne 94 à 98<br>en milliards de<br>dollars 1997 | Moy 94-98<br>/ PNB 97<br>en % | Moy 94-98<br>/ pop 97<br>en dollars 1997 |
| <b>Afrique Sub saharienne (sans la RSA)</b> | <b>15,8</b>  | <b>8,6</b>                    | <b>27</b>                                |
| <b>Asie</b>                                 | <b>17,6</b>  | <b>0,5</b>                    | <b>5,5</b>                               |
| <b>Amérique Sud et Centre</b>               | <b>6,5</b>   | <b>0,3</b>                    | <b>13</b>                                |

Le *régime d'aide* ne se limite pas à l'Afrique (19 pays non africains ont été classés dans cette catégorie), mais en revanche la quasi totalité des pays d'Afrique Noire en font partie, les quelques exceptions étant soit des pays en proie à des difficultés telles que l'aide ne peut y intervenir comme ailleurs (Soudan, ex-Zaire, qui ont par le passé connu des recettes d'aide considérables), soit les rares pays relativement aisés (Afrique du Sud et Botswana, et dans une moindre mesure Swaziland et Gabon), soit enfin le Nigeria, probablement trop grand<sup>11</sup>.

L'existence de ces 56 pays à régime d'aide reflète des réalités mondiales fondamentalement paradoxales, mais que l'on ne voit peut être plus assez :

D'abord, on oublie la différence démographique intrinsèque entre des pays que l'on a tendance à considérer comme des entités de rang égal : la Chine est 100 fois plus peuplée que l'Angola, lui-même 100 fois plus peuplé que Sao Tomé et Príncipe. Il en découle que la taille du pays est *de fait*, de façon presque involontaire, le principal critère d'attribution de l'aide, et que les grands pays en sont quasiment exclus, malgré les apparences.

<sup>10</sup> Du moins en ce qui concerne l'ensemble du pays concerné. Il peut en aller très différemment dans certaines régions. C'est le cas par exemple en Inde, où se côtoient des niveaux de développement très différents dans le même pays.

<sup>11</sup> Et n'ayant rien fait pour attirer l'aide ces dernières années.

Ensuite, et surtout, on ne réalise plus les écarts de revenus. Une générosité presque infime des pays de l'OCDE (0,22% de leur PIB en 1998) représente un apport considérable, à son échelle, pour un pays sahélien (environ 20% de son PIB). On retrouve donc encore une fois cet écart de 1 à 100 entre pays (sans compter les écarts internes, à l'intérieur des pays). Ce qui est peut-être le plus stupéfiant, c'est le fait qu'une allocation de « seulement » 43\$ par personne puisse représenter une telle proportion de la richesse nationale d'un pays. Pour présenter un apport comparable à la France, il faudrait qu'un ensemble d'institutions publiques extérieures offre 2 600 € par personne, soit une somme de 150 milliards d'euros par an, le triple de l'APD mondiale totale !

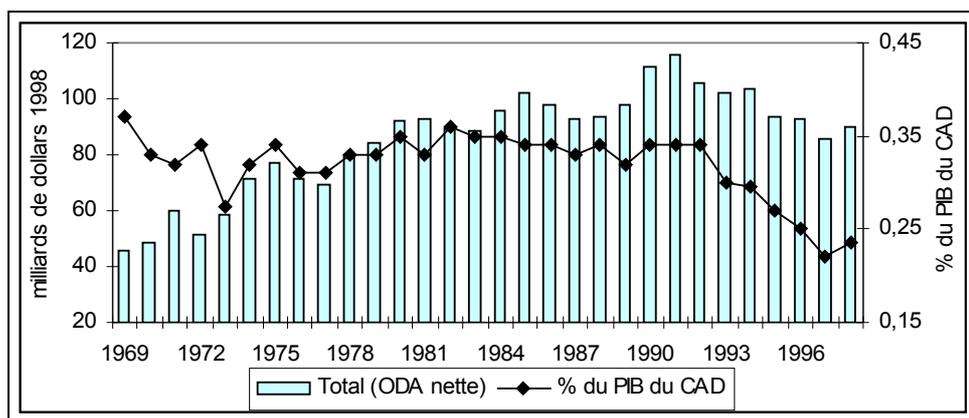
On comprend alors mieux qu'il n'y ait en général que dans les pays à très faible revenu (et pas trop grands) que l'aide possède une grande importance économique. Autrement dit, l'aide mondiale est d'un montant réduit, mais comme elle est dirigée en majorité vers certains pays de taille limitée dont les revenus sont incroyablement faibles, elle prend dans ces pays une importance qui est avant tout le reflet de leur taille et de leur faiblesse économique.

Ces 56 pays<sup>12</sup> comptaient 484 millions d'habitants en 1997 selon l'OCDE. Certains sont des « *development disasters* » [Gordon, 1997], tels que le Libéria, la Somalie, l'Angola, la Guinée Bissau ou le Rwanda, mais ce n'est pas le cas général. Dans ces pays, l'aide, quoique faible en valeur absolue, est considérable en terme de pouvoir économique, financier, social, et même politique, à l'intérieur du pays. Son poids est souvent du même ordre de grandeur que celui de l'Etat (qui est souvent faible et/ou fonctionne mal), ce qui en fait un acteur de premier ordre sur la scène intérieure.

#### 1.1.1.4 Tendances d'évolution

En calcul de flux nets (méthode ODA) en dollars constants, l'aide publique au développement a progressé jusqu'en 1992 et a diminué de 15 % depuis (Figure 2-3), 1/3 de cette diminution étant artificielle, liée aux modifications de définition comptable de l'APD. En proportion du PIB de l'ensemble des pays du CAD, l'APD a été grosso modo stable de 1974 à 1992 autour de 0,35%, et a fortement diminué depuis pour ne plus atteindre que 0,22 % depuis 1998.

Figure 2-3 : évolution de l'APD mondiale (données OCDE)



La méthode EDA nuance cette évolution :

- L'effort des *prêteurs* (la somme des équivalents dons des nouveaux prêts) est en légère diminution depuis 1980 en volume (et donc encore plus en fraction du PIB) selon la méthode EDA, alors qu'en calcul net (c'est à dire en méthode ODA) les flux liés aux prêts sont censés avoir augmenté à partir de 1985 (Figure 2-1e).
- Si l'APD a effectivement augmenté jusqu'en 1992 (et plus particulièrement en 1990-92), c'est exclusivement lié à l'accroissement des dons, (à destination de l'Afrique pour plus de la moitié

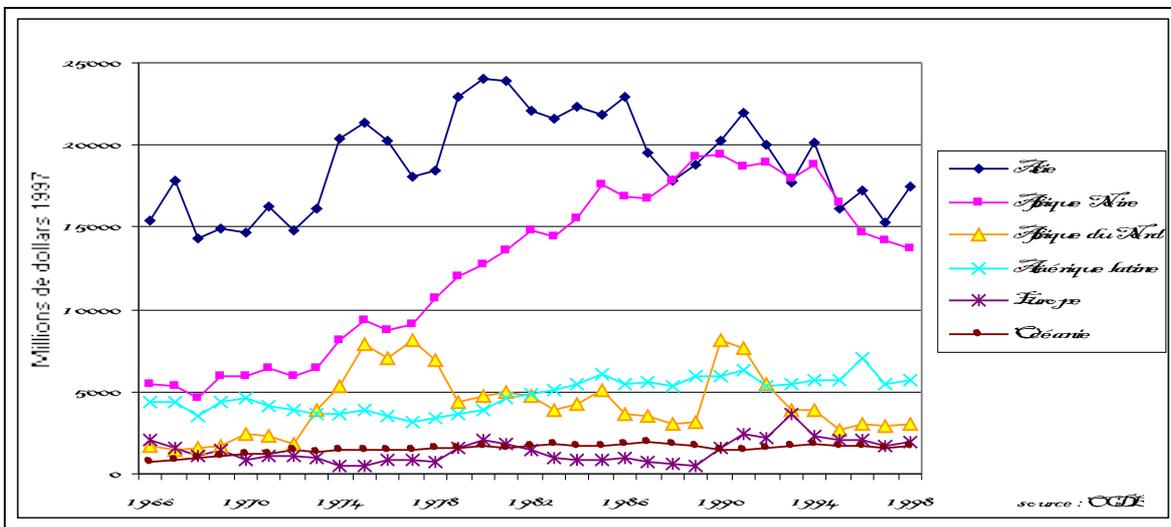
<sup>12</sup>37 sont africains, 6 antillais ou latino américains, 6 d'Asie du Sud, 3 d'Asie du Nord ou d'ex URSS, 4 d'Europe du Sud ou du Moyen Orient.

d'entre eux). Comme la part des dons dans l'APD n'a cessé de progresser, au point d'en constituer aujourd'hui 80 %, et même plus dans le cas de l'Afrique, il est probable que les calculs ODA auraient plutôt tendance à sous estimer aujourd'hui les efforts des donateurs, surtout dans cette partie du monde.

Il est donc probable que la baisse de l'APD à la fin des années 1990 soit réelle, mais plus tardive et moins marquée qu'il n'apparaît de premier abord, le pic des années 1992 ayant été surestimé, surtout dans les pays émergents.

Selon les mesures en flux nets, l'égalité des volumes d'aide de l'Afrique et de l'Asie est récente : historiquement, l'Asie a reçu beaucoup plus d'aide que l'Afrique. L'Afrique (sub saharienne) ne l'a rejointe que vers 1988. (fig 6). La part de l'Afrique est passée d'environ 15% en 1970 à 31% en 1995, selon l'OCDE. En estimation de l'EDA, elle était même d'environ 36% à cette date, supérieure à celle de l'Asie.

**Figure 2-4 : Destination de l'aide par continent (APD nette)**



La situation de *régime d'aide* que l'on observe aujourd'hui en Afrique, contrairement à l'Asie, est-elle une apparition récente ? Des volumes d'aide pas très élevés, dans les années 1960, dans des pays où la population et le PIB étaient excessivement réduits (au Sahel par exemple), aboutissaient déjà au résultat d'une aide considérable du point de vue des pays aidés, mais pas dans les mêmes proportions. Ailleurs dans le monde, des volumes d'aide passagèrement ou durablement élevés ont créé localement de véritables *régimes d'aide*. Ainsi en 1989-90, l'APD dépassait 20% du PIB en Egypte et en Syrie. En 1955-57, l'APD dépassait 10% du PIB de la Corée du Sud, où le PIB s'est ensuite suffisamment élevé pour rendre l'aide marginale. Mais dans l'ensemble, l'existence d'un aussi grand nombre de pays où le ratio aide/PIB dépasse (parfois largement) 5%, est un phénomène qui est apparu dans la décennie 1980, principalement en Afrique subsaharienne.

En revanche, le fait qu'auparavant la majorité des flux d'aide ait longtemps concerné l'Asie, ainsi que certains pays d'Amérique latine, a fait que les concepts théoriques de l'économie du développement, dans les années 1950 et 1960, se sont principalement construits sur ces deux situations.

*Qu'en est-il pour l'avenir ?*

L'existence future de situations où l'aide joue un rôle important dépend de la conjonction de trois éléments :

- L'évolution de l'APD au niveau mondial
- Sa répartition entre pays attributaires

– L'évolution de ces pays eux-mêmes.

© En ce qui concerne le *volume global* d'APD, le « sens de l'histoire » est difficile à discerner. La générosité des donateurs traditionnels dépend en partie de leurs contraintes budgétaires, qui varient selon les pays et les époques. Et pour le moment, aucun autre donateur potentiel ne s'est manifesté parmi les nouveaux pays industrialisés<sup>13</sup> qui pourraient être tentés d'afficher par la fourniture d'aide leur arrivée au rang de pays développé.

Aux USA et en Europe, la reprise économique et le reflux du chômage peuvent alléger le poids des arguments cartérisés dans l'opinion (Cf. §1.2.2.1). Et la contestation par une fraction croissante de l'opinion de certaines conséquences de la mondialisation de l'économie, la confirmation du fait que celle-ci ne profite guère aux pays à plus faibles revenus, et les préoccupations de voisinage sont éventuellement de nature à compenser la perte d'attention envers ces pays issue de la fin de la guerre froide.

La mondialisation de l'économie ne joue pas forcément contre l'aide, laquelle peut justement au contraire être utilisée pour réduire certaines externalités négatives de l'ouverture commerciale. L'approche en termes de biens publics mondiaux (« *global public goods* ») peut amener à réhabiliter l'idée même d'APD. L'émergence de nouveaux enjeux globaux peut être à l'origine de nouveaux flux.

Des mécanismes peuvent se mettre en place en dehors du système classique d'APD, et procurer des ressources publiques importantes aux pays à faible revenus. Ce peut être le cas de mécanismes issus des conventions internationales sur les droits de propriété (biodiversité, carbone). Ce sera le cas de l'éventuelle taxe « Tobin<sup>14</sup> ». Les mécanismes de compensation du renchérissement des produits alimentaires envisagés par la « décision de Marrakech<sup>15</sup> » auraient aussi pu en être un exemple, s'ils avaient été suivis d'effets. Il est difficile de prévoir si ces différents mécanismes verront effectivement le jour, de façon significative, et s'ils viendront en addition ou en substitution à l'APD actuelle<sup>16</sup>.

De façon générale donc, rien n'indique que le reflux du volume mondial de l'aide doive se poursuivre. Plus encore, le niveau actuel de l'aide, à 0,22% du PIB des pays de l'OCDE, est déjà tellement faible qu'un regain soudain d'intérêt pourrait le faire augmenter très fortement. A l'inverse, certes, le sentiment d'inutilité de la part des gouvernements donateurs, ainsi que le faible poids politique sur la scène internationale des pays concernés, sont à long terme des dangers pour l'APD. Mais au total, les conditions « paraissent réunies pour mettre un terme à l'érosion permanente, depuis quelques années, de l'aide publique<sup>17</sup> ».

© *Répartition*. Il est probable que la part des PFR dans le volume global d'aide ne diminue pas. En effet, le développement rapide de certains pays émergents les fait sortir du besoin d'aide<sup>18</sup>, et permet

<sup>13</sup> On pense en général à la Corée du Sud et à Taiwan. Mais la Corée tarde à se manifester, et risque d'avoir fort à faire avec le Nord en cas de réunification. Quant à Taiwan, ce n'est pas un nouveau bailleur : elle a depuis longtemps acheté au prix fort sa reconnaissance diplomatique dans le tiers monde.

<sup>14</sup> proposition de taxer à l'échelle internationale les échanges de capitaux. Il est à remarquer que le montant de l'APD, environ 50 à 55 milliards de dollars ces dernières années, représente approximativement 0,01 % (1 pour 10 000) des flux de capitaux privés dans le monde, ce qui est justement le taux proposé pour cette taxe.

<sup>15</sup> En 1995, à la fin de la négociation agricole de l'Uruguay Round, une décision ministérielle avait été prise qui stipulait que les signataires de l'accord s'engageaient à aider les 48 PMA et 18 autres PED importateurs nets de produits alimentaires en cas d'augmentation des dépenses alimentaires consécutives à la mise en place de l'accord. Aide sous forme d'aide alimentaire, d'aide au développement de l'agriculture, ou, à court terme, d'assistance financière du FMI et de la BM. Les conditions de mobilisation en étaient vagues et non contraignantes. Les évaluations réalisées en 1996 ayant jugé faible la hausse de prix générée par l'accord, la Décision n'a finalement donné lieu à aucune compensation (Y. Jadot, *Les enjeux des négociations multilatérales pour les ACP*, Solagral, MAE, 1999).

<sup>16</sup> Se posera également de plus en plus alors le problème de la *définition* de l'APD.

<sup>17</sup> P. De Beer, *Le Monde*, 15 avril 2000.

<sup>18</sup> Exemple extrême déjà évoqué, la Corée du Sud, qui est entrée dans l'OCDE, figure encore dans la liste des 170 pays concernés par l'aide, mais avec des chiffres négatifs ! (non pas à cause de sa petite activité de bailleur, mais parce qu'elle continue de rembourser certains prêts répertoriés dans l'APD).

théoriquement de concentrer les sommes disponibles sur les pays restants. Plusieurs courants de pensée, aux USA, vont dans le même sens : « [...] les banques de développement n'ont rien à faire dans les pays qui ont accès aux marchés des capitaux, et doivent concentrer leurs efforts sur la lutte contre la pauvreté [...] »<sup>19</sup>. Et la concurrence des pays d'Europe de l'Est ne s'est pas pour l'instant traduite de façon spectaculaire dans les chiffres, à part la Bosnie et le Kosovo. La proposition de *sélectivité* de l'aide, qui conduirait à la concentrer sur les pays qui en font le meilleur usage, c'est à dire de façon presque automatique vers les pays dont le PIB n'est pas dans les plus faibles<sup>20</sup>, se heurte à de telles oppositions du point de vue éthique qu'il n'est pas du tout certain qu'elles influent véritablement sur la logique de répartition (Cf. §1.1.3.4).

© *L'évolution des pays*. En ce qui concerne *les pays eux-mêmes*, la logique voudrait que l'aide, participant à un environnement favorable à la croissance, devienne marginale par rapport au PIB, même à volume d'aide constant. De fait, certains pays ont quitté le régime d'aide *par le haut*. La part de l'APD dans le PIB global de l'Afrique Noire diminue nettement ces dernières années. Mais il faut nuancer cette logique apparente :

- Pour que l'aide passe de 20 à 5% du PIB à APD constante, il faut que le PIB quadruple, ce qui, même avec une croissance parfaitement stable de 6% par an, prend 24 ans.
- Une période de stabilité de 24 ans est malheureusement rare dans les pays à plus faibles revenus. Beaucoup des PFR sont dans cette situation justement parce qu'ils ont connu récemment des périodes de troubles qui ont gravement nui à leur croissance économique (cf. 1<sup>ère</sup> partie).
- Enfin, on l'a vu, la relève par les flux de capitaux privés ne concerne qu'une petite quantité de pays, ceux où les conditions sont attractives, ce qui n'est pas le cas de la plupart des pays à plus faibles revenus.

La disparition des *régimes d'aide* ne semble donc pas à envisager à court ou moyen terme. Les pays qui reçoivent proportionnellement beaucoup d'aide continueront à en bénéficier, sauf accident particulier à l'un ou l'autre pays. Il y aura des ressources, sans doute même en croissance. Bien entendu, cela ne résout en rien la question de l'utilisation de ces fonds, la manière de transformer une redistribution internationale, quelle que soit sa raison d'être, en croissance économique et en développement à l'intérieur du pays concerné.

La principale évolution qui guette aujourd'hui l'APD est sans doute plus de nature *qualitative* que quantitative, comme il apparaît ci-après.

#### 1.1.1.5 Additionner des pommes et des poires.

Si le système d'aide n'a pas le même sens selon le contexte du pays dans lequel il intervient, il n'a pas le même sens non plus selon son contenu. L'APD agrège des choses aussi différentes que les annulations de dette, les concours budgétaires, l'aide alimentaire, les aides humanitaires et d'urgence, les formations, ou les projets de développement, avec ou sans assistance technique. Et parmi les projets de développement, des choses aussi diverses que des infrastructures, du capital productif, du service et du conseil, et ce dans des domaines aussi variés que l'enseignement, la santé, le culturel, le productif industriel et agricole, l'aménagement urbain et rural, l'environnement, etc... L'aide est un flux d'argent, de matière, d'information, de réflexion. Une aide au financement, au process, à la gouvernance...

---

<sup>19</sup> Larry Summers, secrétaire US au Trésor, déclaration à l'assemblée de printemps du FMI et de la Banque Mondiale, Washington, avril 2000. Le rapport Metzger allait plus loin, en proposant que la BM et les Banques régionales de Développement cessent tout financement dans les pays au dessus d'un PIB/habitant de 4000\$, et ne fassent que des dons pour les pays en dessous de 2500 \$/hab (cité par Chavagneux, Tubiana, 2000). Ce consensus entre des personnalités aussi politiquement éloignées donne un poids particulier à cette idée.

<sup>20</sup> La Banque mondiale plaide depuis 1998 (depuis *Assessing aid*) pour une concentration de l'aide vers les pays « les plus pauvres qui appliquent de bonnes politiques ». Malheureusement, ce type de pays est rare, les pays les plus pauvres étant précisément souvent ceux où l'Etat est peu vertueux. Les exemples successifs que présente la Banque, dont l'Ouganda en 1998, ne sont pas très convaincants.

Les discours sur l'aide varient selon qu'ils se réfèrent (le plus souvent implicitement) à des objets très différents. A l'examen de la littérature actuelle, il semble exister au moins cinq référentiels nettement distincts, signalés en introduction :

- Macro-économie et finances publiques : ajustement structurel, aide à la balance des paiements, allègements de dettes...
- Méso économie : réformes et investissements sectoriels, appuis techniques et institutionnels aux filières de production, politiques économiques et environnementales, professionnalisation, etc...
- Approche macro et méso sociale : politiques de santé et d'éducation...
- Développement local villageois ou urbain, développement participatif, actions d'ONG de terrain...
- Action humanitaire et d'urgence.

Dans le référentiel méso-économique qui nous importe ici (domaine où l'efficacité de l'aide est surtout relative, *in fine*, aux performances économiques du secteur productif), ce sont même surtout les possibilités offertes par l'aide sous formes de *projets*, ces « particules privilégiées de processus de développement » [Hirschman, 1995], qui répondent le plus à nos préoccupations. Dans une optique qualitative du développement, le projet est l'outil par excellence pour attaquer des problèmes de blocages ponctuels, et réaliser des expérimentations locales à une échelle tout de même significative.

Quelle est la part de ce type d'aide dans l'APD, et comment évolue-t-elle ? Cela paraît très difficile à estimer, comme on le verra dans la tentative de quantification entreprise au Mali (§1.1.1.6). Mais l'évolution du contexte mondial peut avoir pour cela une influence marquante.

En effet, on note d'ores et déjà la part croissante de l'aide constituée d'une part par les *annulations de dette*, et d'autre part par *l'aide d'urgence*.

Les annulations de dettes, qui étaient inexistantes jusque dans les années 1980, ont depuis les années 1990 occupé une part non négligeable de l'aide (Tableau 2-6). Dans les années 1995-2000, par exemple, elles ont représenté 10 à 15% de l'aide bilatérale de la France au Mali.

**Tableau 2-6 : Montants des annulations de dettes dans l'APD mondiale**

|                        | 1982-83 | 1987-88 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|------------------------|---------|---------|------|------|------|------|------|------|
| En millions de dollars | 111     | 240     | 3452 | 3724 | 3398 | 3122 | 3012 |      |
| En % de l'APD mondiale | 0,41    | 0,55    | 5,84 | 6,32 | 6,13 | 6,46 | 5,80 |      |

Sources : OCDE

Cette tendance pourrait aller en s'accroissant, avec la pression médiatique mise en 1999/2000 à l'échelle mondiale sur l'annulation de la dette du tiers monde, initiative qui se traduira sans doute par l'affectation d'environ 200 milliards de \$<sup>21</sup> à cette cause (sur une dette totale du tiers monde d'environ 2000 milliards). Selon les scénarios envisagés, ces annulations supplémentaires représenteraient 10 à 20 milliards de \$/an, soit 20 à 40% de l'APD<sup>22</sup> si celle-ci reste à son niveau actuel.

<sup>21</sup> Estimation faite par la Banque mondiale du coût de la réduction, jusqu'à 90%, de la dette des 40 *pays pauvres très endettés* (ou *PPTE*, PFR dont la dette est supérieure à 80% du PIB). La Banque Mondiale est particulièrement impliquée dans ce dossier, car, pour la plupart de ces pays, la dette bilatérale des pays OCDE a déjà été annulée, et la dette actuelle est surtout multilatérale. La réduction envisagée, à la charge des pays contributeurs à l'AID, devrait surtout permettre à la Banque de reprendre ses prêts dans de meilleures conditions de solvabilité, et de sécuriser son propre avenir, mis en péril par la crise de la dette multilatérale, qui est aussi la crise de la BM.

<sup>22</sup> Les annulations de dettes de type PPTE (initiative pour les *pays pauvres très endettés*) peuvent en fait avoir des effets très variables sur le contenu de l'aide. Elles ne vont pas automatiquement diminuer la part de l'aide projet et la capacité d'*incitation au changement* de l'aide. En effet :

- d'un côté elles amputent l'APD de vastes montants, à destination de buts purement de finances publiques ;
- mais d'un autre, elles s'accompagnent d'une mise sous tutelle de l'ensemble du budget de l'Etat, ce qui est une première, évite notamment la fongibilité entre secteurs, et rend crédibles les engagements budgétaires de l'Etat (rôle d'*agence de restriction* joué par l'aide). De plus, avec l'initiative PPTE, l'Etat est tenu, et a désormais les moyens, d'affecter des budgets au développement (ou plus précisément à la *lutte contre la pauvreté*, ce qui n'est pas très différent). Il doit le faire sérieusement, du fait de la tutelle, c'est à dire à travers des opérations précises et crédibles, ce

L'accroissement de l'aide d'urgence, pour sa part, est lié à la multiplication dans le monde des situations d'extrêmes détresses liées aux conflits locaux et à quelques accidents climatiques. Cette forme d'aide a atteint dans les années 1995 des niveaux presque équivalents à ceux des annulations de dettes (Tableau 2-7), et ce niveau s'est maintenu depuis, malgré la fin des grandes sécheresses sahéliennes qui avaient marqué les esprits dans les années 1973/74 puis à nouveau dans les années 1983/85<sup>23</sup>. Mais à la différence des annulations de dettes, ces montants peuvent déjà être considérés comme très élevés et ne devraient donc pas connaître de progression spectaculaire.

**Tableau 2-7 : Montants de l'aide d'urgence dans l'APD mondiale**

|                        | 1982-83 | 1987-88 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|------------------------|---------|---------|------|------|------|------|------|------|
| En millions de dollars | 266     | 704     | 3468 | 3062 | 2692 | 2163 | 2786 |      |
| En % de l'APD mondiale | 0,99    | 1,61    | 5,86 | 5,20 | 4,86 | 4,48 | 5,37 |      |

Sources : OCDE

Par ailleurs, il faut mentionner les aides sous forme d'aide budgétaire et d'aide à l'ajustement. Vers 1990, apogée des ajustements, ces aides représentaient la moitié de l'APD reçue par la plupart des pays sous ajustement. Il est vrai qu'elles permettaient des *décaissements* rapides et volumineux, à la différence des projets, souvent plus longs à définir et plus difficiles à exécuter. Ceci a contribué à faire croître de façon importante les recettes d'aide à cette époque.

La fin de la période des ajustements et le retour à une aide projet dans la deuxième moitié des années 1990, en rupture avec les aides macro économiques, s'est accompagnée d'un élargissement marqué des portefeuilles de la plupart des agences, qui non seulement n'ont pu éviter d'intervenir chacune dans la plupart des secteurs, mais surtout ont vu le nombre de ces secteurs s'accroître au gré des courants et des modes. Les difficultés de décaissement ont à nouveau préoccupé les agences d'aide, qui semblent désormais à nouveau tentés d'utiliser une partie de leurs financements sous forme d'aide budgétaire sectorielle. Toutefois, l'aide projet reste présente au début des années 2000.

#### 1.1.1.6 Illustration : la comptabilisation de l'APD reçue par le Mali.

##### **Les évolutions.**

La part de l'Afrique dans l'APD a singulièrement augmenté au cours des années 1980, mais ce ne sont pas les pays sahéliens qui en ont le plus bénéficié. Leurs recettes n'ont pas augmenté plus vite que l'ensemble de l'APD, et constituent depuis 1974 approximativement 5% de l'APD totale, en légère mais régulière diminution depuis 1986. L'APD sahélienne ne représente plus depuis 1995 qu'environ 15% de l'APD de l'Afrique sub saharienne (soit environ 2,3 milliards de dollars), contre 27% en 1974, à l'époque des premières grandes sécheresses. Dans le contexte d'augmentation de l'aide à l'Afrique, cela veut surtout dire que la situation de *régime d'aide* est plus ancienne dans les pays sahéliens que dans le reste de l'Afrique.

L'aide reste toujours considérable aujourd'hui à l'échelle de ces pays, à l'image de ce qu'elle est dans les 56 pays à *régime d'aide*. Au Mali, elle représente de l'ordre de 15 à 20% du PIB officiel. Certains, du fait de la nature *publique* de l'APD, y voient un pouvoir d'action important pour l'Etat [Chambas et al, 2000]. En réalité, c'est bien l'aide qui dispose à l'échelle de ce pays d'un pouvoir financier phénoménal<sup>24</sup>.

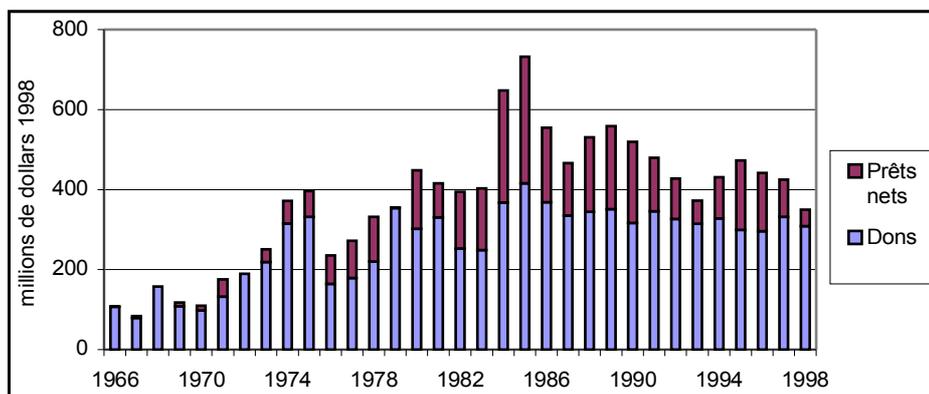
qui le rend à nouveau acteur du développement. Cette nouvelle aide projet (parfois sous traitée par l'Etat lui même à des ONG étrangères pour cause de besoin de crédibilité) ne sera pas comptée dans l'APD, mais elle est bien une conséquence de l'APD *annulation de dettes*.

<sup>23</sup> En fait l'aide alimentaire d'urgence n'est incluse dans l'aide d'urgence que depuis 1994. Auparavant, elle était comptabilisée par l'OCDE dans l'aide alimentaire générale, qui a toujours pour sa part été essentiellement structurelle, concernant par exemple les importantes livraisons alimentaires US et européennes à l'Egypte.

<sup>24</sup> De l'ordre de 3 à 4 fois plus que les flux privés liés à la migration, importants mais difficiles à appréhender, et loin devant les transferts commerciaux de capitaux, qui restent très faibles dans ces pays.

L'évolution des recettes d'aide du Mali sur une longue période est caractéristique des situations sahéliennes, avec une montée en puissance rapide à l'époque des grandes sécheresses (de la part de l'Union Européenne notamment), et un maximum dans les années 1990 à l'époque des prêts d'ajustement structurels et sectoriels<sup>25</sup>.

Figure 2-5 : Aide nette reçue par le Mali (méthode ODA), tous bailleurs. Part des dons.



La part importante des dons dans l'aide reçue est en partie due au mode de calcul de l'OCDE (flux nets). En effet, les dons sont augmentés du montant des remises de dettes (principal et intérêts) et de certaines subventions de prêts, alors que les prêts sont amputés des remboursements (en principal), que ces remboursements soient effectués réellement ou qu'ils correspondent à la contre-écriture des annulations<sup>26</sup>. Ainsi, en 1998, la proportion de prêts n'était que de 11,5% en calcul net, alors qu'ils représentaient plus du quart (26%) des nouveaux financements disponibles localement. Or, si l'on s'intéresse à l'existence des projets de développement et à leurs effets sur l'évolution institutionnelle du pays, la distinction entre dons et prêts est de peu d'utilité. Ce qui compte, ce sont les sommes disponibles pour de nouveaux projets<sup>27</sup>. C'est pourquoi les flux bruts renseignent mieux que les flux nets sur la réalité de ce qui se passe sur le terrain.

Tableau 2-8 : comparaison des flux nets et bruts (données CAD)

| Montants en M\$ courants                  | 1993          | 1994          | 1995          | 1996          | 1997          | 1998          |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Dons bruts                                | 296,88        | 307,42        | 323,41        | 297,61        | 333,81        | 290,32        |
| Remises de dettes                         | 8,44          | 24,63         | 12,32         | 30,00         | 1,26          | 18,29         |
| Subventions d'intérêts                    | -             | -             | 4,63          | 1,88          | -             | -             |
| <b>Total net des dons</b>                 | <b>305,32</b> | <b>332,05</b> | <b>340,36</b> | <b>329,49</b> | <b>335,07</b> | <b>308,61</b> |
| Prêts bruts (nouveaux décaissements)      | 88,98         | 171,38        | 248,66        | 207,84        | 117,86        | 101,91        |
| Remboursements en capital                 | -31,29        | -62,68        | -47,78        | -46,19        | -43,74        | -61,25        |
| <b>Total net des prêts</b>                | <b>57,70</b>  | <b>108,69</b> | <b>200,89</b> | <b>161,66</b> | <b>95,58</b>  | <b>40,68</b>  |
| ODA total brut (dons bruts + prêts bruts) | 385,86        | 478,80        | 572,07        | 505,45        | 451,67        | 392,23        |
| <b>ODA Total Net</b>                      | <b>363,02</b> | <b>440,74</b> | <b>541,25</b> | <b>491,15</b> | <b>430,65</b> | <b>349,29</b> |

### La difficile estimation des montants.

<sup>25</sup> Le pic de 1984-85 peut être considéré comme un artefact, dû aux prêts financiers de la France qui ont accompagné le passage du franc malien au franc CFA en 1984.

<sup>26</sup> Le Mali rembourse des prêts, sans doute plus que ne le traduisent les chiffres du CAD (une partie des concours correspondants n'ayant peut être pas été répertoriée dans l'APD). En 1998, de source interne (Direction de la Dette Publique), il a payé 32 milliards de Fcfa, soit 53 M\$, de principal (dont 14,5 milliards de Fcfa aux institutions arabes, et 16,7 au multilatéral non arabe) et 11,4 milliards de Fcfa d'intérêts (dont respectivement 2,9 et 7,2). Rappelons que les intérêts payés ne sont pas déduits du montant de l'APD nette.

<sup>27</sup> Par exemple, les flux nets des pays et organisations arabes sont négatifs au Mali en flux nets, alors qu'il existe régulièrement de nouveaux projets dont les effets économiques et institutionnels ne sont sans doute pas négligeables.

Les données du CAD proviennent des déclarations faites directement à l'OCDE par les pays membres. Il semble qu'actuellement le taux de réponse des pays soit proche de 100%, mais cela n'a pas toujours été le cas. Ces données sont corrigées régulièrement, jusque plusieurs années après leur parution.

Leur rapprochement avec les données recueillies localement est difficile, et montre bien la prudence avec laquelle il faut manier ces chiffres, surtout pour en déduire des tendances. En effet, au niveau du pays, existe un autre dispositif « externe », avec la base de données qu'essaie de constituer le PNUD depuis le début des années 1990. Le gouvernement malien aussi possède des données. Des divergences existent entre ces sources.

La base de données du PNUD est alimentée à partir de questionnaires adressés chaque année aux agences locales (ou les plus proches en l'absence de représentation locale) des bailleurs. Il s'agit le plus souvent de données brutes (sans mention des remboursements). La base est organisée autour de la notion de projet, dont les décaissements sont indiqués pour chaque année. Le flou qui entoure parfois cette notion de projet, ainsi que les nombreuses formes d'aide qui s'écartent de ce format projet, rendent les questionnaires mal adaptés, et le suivi interannuel très difficile. De plus, le PNUD ne dispose d'aucun moyen de contrainte vis à vis des agences d'aide pour se faire remettre les données et les vérifier. Les fortes corrections apportées après coup aux chiffres donnent une idée de la difficulté de la tâche :

**Tableau 2-9 : évolution des données PNUD au Mali et comparaison PNUD/CAD**

| En millions de dollars   | 1991 | 1992 | 1993  | 1994   | 1995   | 1996  | 1997 | 1998 |
|--------------------------|------|------|-------|--------|--------|-------|------|------|
| PNUD rapport 1994        | 471  | 476  | 388   | 465    |        |       |      |      |
| PNUD rapport 1995/96     |      |      | 456   | 421    | 499    | 403   |      |      |
| PNUD rapport 1998        |      |      |       |        | 456    | 476   | 455  | 416  |
| Rappel : CAD, flux bruts | 461  | 455  | 386   | 479    | 572    | 505   | 452  | 392  |
| Ecart PNUD/CAD           | 2,2% | 4,6% | 18,4% | -11,4% | -20,3% | -5,7% | 0,7% | 6,1  |

La relativement bonne concordance des deux sources certaines années ne doit pas faire illusion, car dès que l'on va dans le détail les discordances se multiplient. En particulier, les comparaisons à l'échelle des bailleurs (les déclarants) montrent de sérieux écarts (*infra*, Figure 2-11), variables d'une année à l'autre.

De façon conjoncturelle, des écarts peuvent provenir des différences dans les dates de prise en considération des taux de change utilisés pour les conversions en dollars, et dans les dates de comptabilisation de quelques gros décaissements. Mais il semble surtout s'agir de difficultés d'identification pour le PNUD, qui le conduisent à des omissions ainsi qu'à des doubles comptages.

De façon structurelle maintenant, il est manifeste que chacun des deux « oublie » systématiquement des éléments.

A priori, il semblerait naturel que les données PNUD soit plus faibles<sup>28</sup>, car certains types de dépense sont gérés directement par les sièges centraux ou par d'autres organismes du gouvernement bailleur sans que les agences locales n'en soient même informées.

Mais le CAD aussi sous estime l'aide reçue par les bénéficiaires, car les données concernant les bailleurs non-OCDE ne sont pas toujours bien comptabilisées. De plus, dans les données mondiales fournies par le CAD, il existe une proportion non négligeable de dépenses qui ne sont pas affectées par pays. On note ainsi, en moyenne sur la période 1994-98 :

<sup>28</sup> Sauf que le PNUD cherche à inclure les financements des ONG. Toutefois, pour 1998, les montants identifiés ne représentaient que 3% des recettes d'aide, sans que l'on puisse connaître la part de ces sommes qui relèvent effectivement de l'APD et non de ressources propres.

- 621 M\$ non ventilés concernant l'Afrique sub saharienne (soit 3,8% du total de cette zone),
- 7361 M\$ (soit 13,4% de l'ensemble de l'APD mondiale) qui ne sont même pas ventilés par ensembles géographiques.

Lorsqu'une agence locale est gestionnaire d'une partie d'un projet régional ou mondial, il peut arriver qu'elle déclare au PNUD les sommes dépensées localement, alors que ces sommes ne sont pas déclarées au CAD comme concernant ce pays. Et de fait, il s'agit bien de sommes qui sont disponibles pour ce pays, et qu'il paraît logique de prendre en considération.

On notera d'ailleurs que parmi ces programmes régionaux et mondiaux, les sommes concernant le Mali qui sont gérées directement par les sièges centraux ne sont comptabilisées ni par le PNUD ni par le CAD dans les recettes d'APD du Mali.

Le Club du Sahel estime que les deux sources sont sous évaluées. Il propose, pour les années 1997 et 1998, la réévaluation suivante [Club du Sahel, 2000] :

**Tableau 2-10 : estimation de l'APD du Mali par le Club du Sahel**

| En millions de dollars              | 1997  | 1998  |
|-------------------------------------|-------|-------|
| Flux bruts PNUD                     | 455   | 416   |
| Flux bruts CAD                      | 452   | 392   |
| Estimation Club du Sahel flux bruts | 500,5 | 434,9 |
| Equivalent en flux nets             | 458,1 | 392   |

On retiendra ici que la mesure des flux d'aide est systématiquement entachée d'erreurs sensibles, ce qui confirme les doutes sur la portée des résultats des études économétriques comparant l'aide aux divers pays (cf. ci-dessous §1.1.2.2).

Le Mali peut disposer de façon relativement stable d'un peu plus de 300 M\$ de dons par an (sans compter le traitement de la dette), et de ressources sur prêts nettement plus aléatoires, le tout constituant des flux nets qui oscillent autour de 400 à 500 M\$/an. Cette instabilité relative peut être considérée comme peu importante à l'échelle macro-économique, puisqu'elle ne paraît pas entraîner de perturbations monétaires. Au contraire, l'absence d'inflation, sauf lors des ajustements monétaires, laisserait plutôt penser que l'aide s'insère dans un équilibre macroéconomique relativement stable.

L'instabilité pourrait également constituer une difficulté pour le pilotage économique du pays. Ce que l'on observe, c'est que les seules données relativement fiables proviennent des sources extérieures (et encore en a-t-on vu les imperfections). Du côté national, il n'existe pas d'instrument fiable de comptabilisation et de prévision des interventions de l'aide extérieure, ce qui suggère que celle-ci ne fait pas l'objet d'un pilotage d'ensemble par le gouvernement.

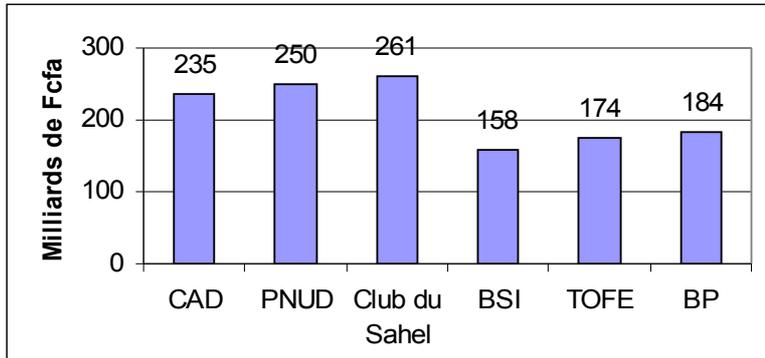
#### **Les sources nationales de données sur l'aide.**

En principe, même en l'absence d'instrument spécifique, les financements extérieurs devraient apparaître dans les comptes nationaux à travers notamment :

- La rubrique *financement extérieur* du budget d'investissement (lui-même première année du Budget Triennal d'Investissement)
- La rubrique *financement extérieur* du tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE)
- La ligne *transfert des administrations publiques* de la balance des paiements.

De fait, ces divers instruments mentionnent des montants de ressources extérieures, mais ces montants sont sans rapport avec les données fournies par le CAD ou le PNUD (ce dernier opérant pourtant au niveau du pays, avec donc en principe les mêmes conditions d'obtention des données que le receveur de l'aide). La comparaison en flux bruts, au taux de change de 1\$=600Fcfa, donne pour l'année 1998 le résultat suivant :

Figure 2-6 : Estimation des flux d'aide 1998

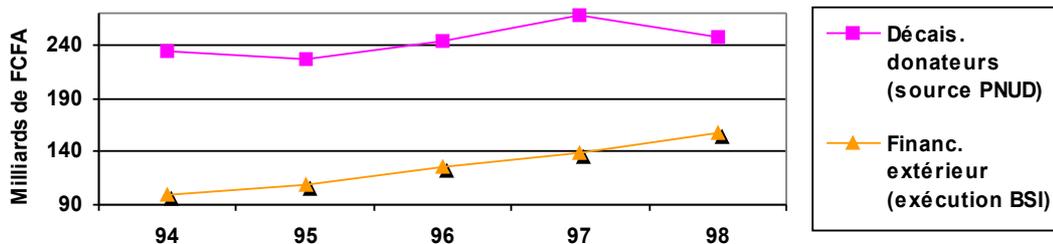


Selon, ces chiffres, environ 1/3 de l'aide extérieure échappe à toute comptabilisation nationale, les trois instruments sus-mentionnés étant les seuls outils d'enregistrement existant. Il existe certes des répertoires de conventions de financements extérieurs dans d'autres structures nationales, mais celles-ci sont fragmentaires, et ne suivent de toute façon pas les décaissements année par année.

Cette proportion d'un tiers n'est pas a priori surprenante, et ne paraît pas énorme, étant donné l'importante quantité d'aide qui échappe facilement à la comptabilité locale (par exemple l'assistance technique, dans certains cas payée directement dans le pays d'origine. Le PNUD parvient plus ou moins bien à l'obtenir auprès des agences, mais le gouvernement ne le fait pas).

Mais en réalité, la situation est bien pire qu'elle n'apparaît selon ces chiffres globaux. D'abord, les tendances d'évolution ne sont pas les mêmes selon les sources nationales et extérieures :

Figure 2-7 : Evolution des flux d'aide extérieure



La très forte augmentation des flux d'aide que décèlent les chiffres du BSI de 1994 à 1998 ne correspond aucunement aux autres informations dont on dispose.

Ensuite, il existe des différences bien plus considérables dès que l'on examine les données bailleur par bailleur : un quart seulement de l'aide de l'Union Européenne est enregistré au BSI, mais ce dernier enregistre près du double des dépenses de la BOAD. Dans de nombreux cas (47% des projets répertoriés), le rapport d'exécution du BSI reporte au franc près le montant *programmé*, et non pas la dépense réelle, sans doute faute d'information.

Enfin, et surtout, les répertoires de projets du BSI sont incomplets, mais comportent à l'inverse des projets que les bailleurs ne connaissent pas. Un rapprochement tenté en 1997 dans le domaine de la santé montrait que :

- sur 86 financements en cours déclarés au PNUD par les bailleurs, seuls 20 se retrouvaient au BSI (au demeurant regroupés en 16 projets)

- figuraient au BSI 29 projets, c'est à dire que 13 d'entre eux n'ont pu être retrouvés parmi les déclarations des bailleurs.

Au delà des incohérences d'appellation, de regroupements et de déclaration, il est clair que de nombreux projets ne sont pas repris au BSI, et que le BSI contient des projets qui n'existent pas ou plus. De plus, en ce qui concerne les 20 projets « communs », les dépenses différaient de plus de 10% dans tous les cas sauf deux. Au total, l'enregistrement de l'aide par le BSI n'a qu'un lointain rapport avec la réalité. Le BSI apparaît comme un exercice essentiellement virtuel. Or les autres instruments nationaux ne font pratiquement que reprendre ses chiffres.

Aussi peut-on partager les conclusions de l'étude du Club du Sahel :

« La mauvaise comptabilisation des flux d'aide entraîne un suivi incorrect de l'économie malienne et notamment des erreurs importantes dans tous les principaux tableaux économiques nationaux : TOFE, balance des paiements et comptabilité nationale. L'ampleur des flux ignorés, la mauvaise comptabilisation des investissements publics et les tendances erronées qui sont reportées laissent penser que les corrections à effectuer seraient très significatives.

Il est de ce fait difficile d'évaluer les tendances de l'économie malienne, par exemple de l'investissement national, d'interpréter le déficit extérieur du pays ou le besoin de financement de l'Etat ou encore d'apprécier le niveau d'effort sectoriel en termes de dépenses publiques dans la santé ou l'éducation. Tous ces indicateurs ou éléments d'interprétation sont faussés par la mauvaise prise en compte de l'aide extérieure, ce qui nuit profondément à la connaissance de l'économie et à l'évaluation des politiques publiques.

A fortiori, il paraît difficile en l'état actuel des connaissances de procéder à un véritable pilotage de l'économie, en particulier de fonder et mettre en œuvre des politiques macro-économiques. » [Club du Sahel, 2000].

De plus, les autorités maliennes ne donnent pas l'impression d'avoir conscience de l'ampleur du problème. De façon générale, elles ne semblent pas rechercher à connaître ce à quoi l'APD reçue ressemble, ni quantitativement ni qualitativement.

Bien entendu, il faut ajouter qu'en dehors de la mauvaise prise en compte de l'aide extérieure, la connaissance de l'économie dans son ensemble est loin d'être parfaite, et le pilotage de toute façon malaisé. Par exemple, les comptes de la nation ne sous-estiment pas seulement les apports extérieurs : ils indiquent un investissement national très faible, qui ne traduit aucunement l'investissement privé considérable réalisé sous forme de construction, dans ce pays à urbanisation rapide.

### **Composition de l'aide par type.**

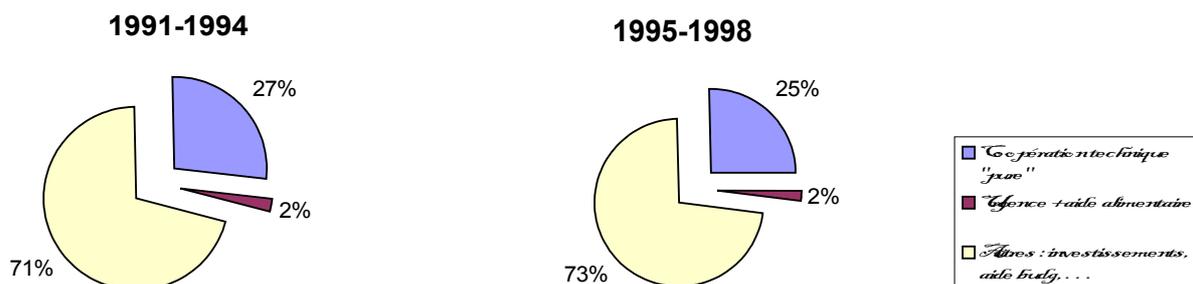
Les données du CAD ne détaillent pas la composition de toute l'aide. Elles ne mettent en relief en son sein que 3 types très particuliers :

- L'aide d'urgence
- L'aide alimentaire (hors urgence)
- La coopération technique « pure », c'est à dire les projets composés exclusivement d'assistance technique (les projets d'investissement incluant une partie d'assistance technique n'y sont pas comptabilisés).

Tout le reste est indifférencié

Selon les données du CAD, l'importance relative de ces différents types n'a pas varié ces dernières années au Mali. Le Mali serait dans la norme mondiale pour l'assistance technique, mais recevrait relativement peu d'aide d'urgence et alimentaire, ce qui est à souligner vu ce que pourrait laisser penser sa situation sahélienne.

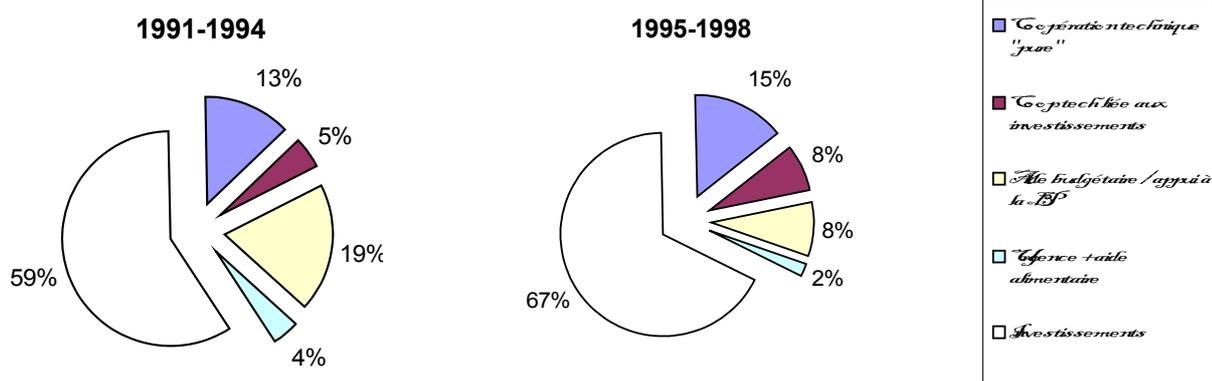
### **Figure 2-8 : Répartition par types d'aide, données CAD**



Les données du PNUD se veulent plus précises, puisqu'elles ajoutent aux éléments précédents :

- L'assistance technique liée à des projets d'investissement
- L'aide budgétaire et l'appui à la balance des paiements
- Les investissements, qui sont en fait assimilés au solde

Figure 2-9 : Répartition par type d'aide, données PNUD



Les estimations de l'aide budgétaire par le PNUD sont à prendre avec précaution, notamment du fait de la difficulté pour le PNUD, qui utilise en général des flux bruts, de prendre correctement en considération les flux issus des prêts à court terme du FMI. Néanmoins, la diminution de l'aide budgétaire que l'on constate au cours de la décennie est confirmée par d'autres indicateurs (Cf. *infra*).

Par ailleurs, la définition de la coopération technique pure étant la même chez le CAD et le PNUD, les différences constatées sur ce type d'aide reflètent sa probable sous estimation par le PNUD, comme il a déjà été signalé *supra*.

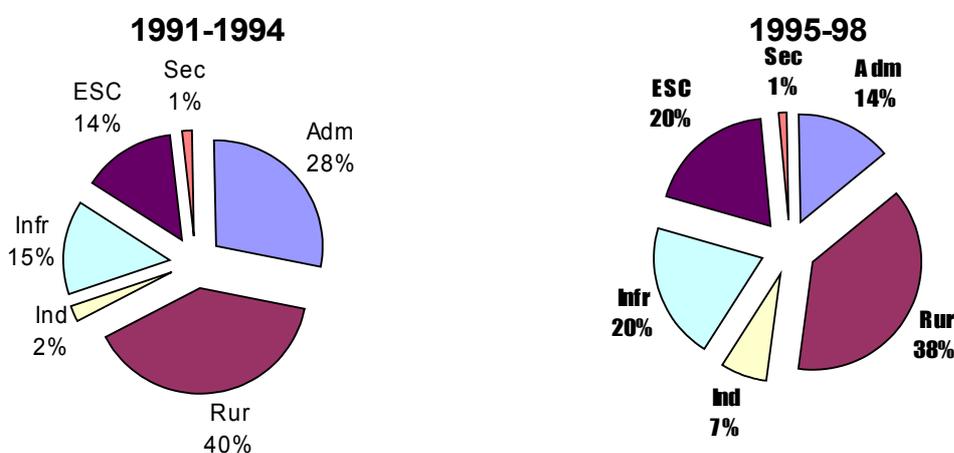
On retrouve manifestement chez les deux organismes la préoccupation d'isoler au sein de l'APD les montants de l'assistance technique, ce qui peut s'analyser comme un choix de considérer ce type d'aide comme un élément ne coïncidant pas avec le reste de l'APD, considérée globalement comme de l'investissement. Se profile derrière cette présentation un certain débat sur l'assistance technique, avec en particulier la question de la surévaluation de son coût, et le fait qu'elle est difficile à classifier comme de l'investissement. Il ne faut pas pour autant penser que la rubrique investissement ainsi créée soit homogène. Elle inclut par exemple des appuis à des services nationaux qui ne sont que des dépenses d'aide à leur fonctionnement. La question de la définition de la part réelle d'investissement dans l'APD devrait aller bien au delà de cette tentative de discrimination de l'assistance technique dans les flux financiers de l'APD.

### Composition de l'aide par secteur

Seul le PNUD tente de donner une répartition sectorielle des décaissements de l'APD, la base SNPC du CAD n'indiquant que les engagements. La répartition faite par le PNUD (on peut en dire autant du SNPC) impose de classer chaque projet par secteur et sous secteur, et le choix est parfois difficile, notamment pour certains projets polysectoriels ou atypiques. De plus, le choix n'est pas fait par les responsables de projets mais par le PNUD lui-même, qui connaît mal les projets. Les diverses fiches d'un même projet (dans le cas d'un cofinancement) se retrouvent parfois séparées dans des catégories très différentes. De plus, certains bailleurs fournissent des données agrégées, qui font alors l'objet d'une inscription comme « projet » dont l'affectation sectorielle est, au mieux, celle du secteur dominant dans cet agrégat.

La répartition ci-dessous regroupe, en respectant les affectations du PNUD, des sous secteurs identifiés par le PNUD (mais réunis différemment).

Figure 2-10 : répartition sectorielle de l'APD au Mali à partir des données PNUD



**Adm** : gestion de l'économie et administration du secteur public. Composé de la majeure partie de l'aide budgétaire (plus de 90% de celle ci), mais aussi d'assistance technique aux services économiques, financiers, statistiques. En revanche les appuis institutionnels aux services techniques sectoriels sont comptabilisés avec chaque secteur

**Rur** : agriculture et élevage, développement rural intégré ou communautaire, gestion des ressources naturelles sauf minérales.

**Ind** : artisanat, industrie et surtout ressources minérales (vastes projets dans le secteur minier en 1995-97).

**Infr** : énergie, transports, télécommunications, aménagements urbains, eau et assainissement urbains.

**ESC** : éducation, santé, protection sociale et culture

**Sec** : aides et secours humanitaires, prévision des catastrophes.

L'élément d'évolution le plus marquant au niveau sectoriel est, là encore, la réduction des financements d'ajustement structurels, qui fait fortement diminuer le secteur des administrations économiques. Les services sociaux et les infrastructures ont légèrement bénéficié de ce retrait, alors que le secteur rural reste le premier client de l'aide, à l'image de son importance numérique et économique dans le pays.

### Répartition de l'APD par bénéficiaire.

On a vu en première partie l'importance de distinguer au sein du pays aidé l'appareil d'Etat des autres composantes de la société, du fait du rôle particulier et déterminant de cet appareil d'Etat dans l'évolution du pays. D'où la question de savoir quel est le bénéficiaire réel de l'aide : l'Etat ou d'autres acteurs ? La part de l'administration dans la captation de l'APD a-t-elle vraiment diminué ? Il est malaisé de répondre à ces questions, car cette part est difficile à déterminer.

En effet, il est possible de sommer au sein des données du PNUD les sous rubriques « politiques et planification sectorielles » et « services d'appui » (cas de l'agriculture) qui existent dans la plupart des secteurs. Leur part dans l'APD malienne passerait d'environ 30 à 20% entre les deux périodes, ce qui paraît cohérent avec l'émergence de nouveaux acteurs et la réduction des services publics. Toutefois, ces sous rubriques hébergent deux choses assez différentes :

- D'une part une grande partie de l'assistance technique, qui est de fait souvent captée par l'appareil d'Etat (puisqu'en appui technique aux services), et qui de fait renforce réellement ces services, mais qui ne constitue pas des moyens financiers pour les services (sauf l'habillage des coopérants, qui est parfois l'unique source de fonctionnement de certains services).
- D'autre part des moyens matériels non liés à l'assistance technique. Mais cette sous rubrique n'est pas la seule à comptabiliser les appuis aux services de l'Etat. Bien d'autres projets, qu'ils soient par exemple d'élevage ou d'artisanat (sans parler des services sociaux), sont en réalité des appuis aux services publics, au moins en partie.

Les données agrégées du PNUD ne permettent donc pas de renseigner sur les destinataires réels de l'APD. Seul un examen détaillé projet par projet permettrait de tirer des conclusions à ce sujet.

### **Donateurs**

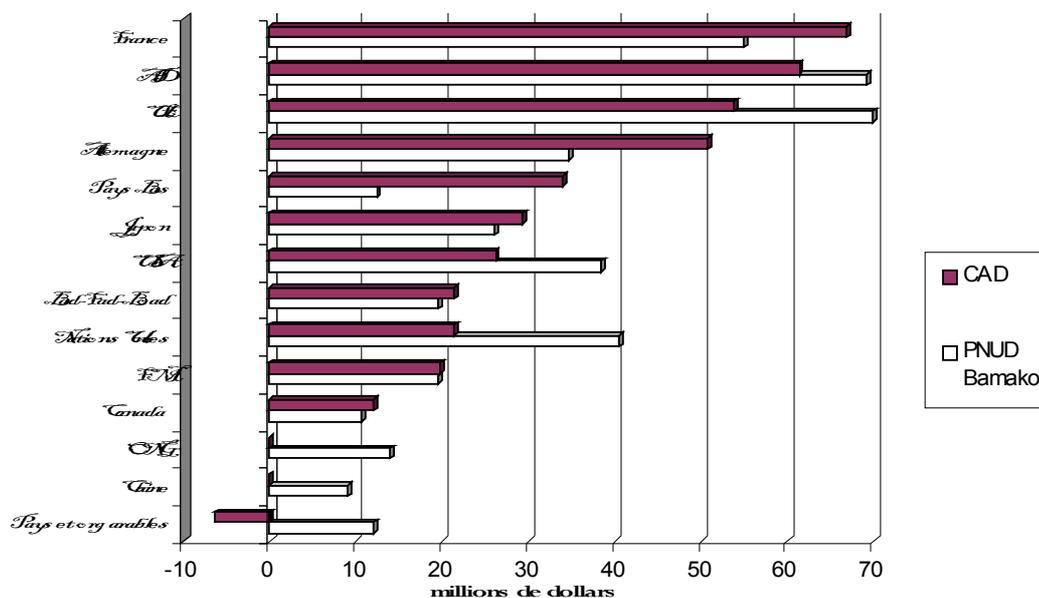
Comme dans les autres pays sahéliens, les bailleurs sont relativement nombreux, mais d'une part certains regroupements sont possibles (la plupart des fonds et agences des Nations-Unies, les pays et organisations arabes), et d'autre part quelques bailleurs sont prédominants en taille. Leur importance relative varie selon les estimations (Figure 2-11), mais l'on peut retenir que

- Les 4 principaux (Banque mondiale, Union européenne, France et Allemagne), en données nettes (CAD), représentent 55% de l'aide au cours des années 1995-1998
- Une dizaine de bailleurs (ou d'agrégats) en représentent 90%.
- L'Europe (UE et les pays membres) domine largement la scène, avec 77% du total (sans compter sa participation aux organisations multilatérales).

Tous les bailleurs actifs au Mali ne sont pas représentés sur place : le Japon, la BAD, la BOAD, plusieurs institutions onusiennes (dont le FIDA), et la plupart des agences arabes, n'ont pas de bureaux à Bamako. Parmi ceux qui sont présents, leur degré d'autonomie par rapport à leur siège est très variable, de la plus grande liberté (l'ambassadeur des Pays Bas a autorité pour négocier l'entière utilisation de l'enveloppe de la coopération Mali-NL) à la plus grande centralisation (à la BM, les chefs de projets sont à Washington). Certains bailleurs ont une seule agence locale, d'autres sont éclatés en plusieurs institutions plus ou moins coordonnées ou concurrentes (France, Allemagne...).

La plupart des grands bailleurs interviennent dans la plupart des secteurs, les spécificités existantes étant l'apanage des agences de taille moyenne ou réduite. En revanche, à part quelques cas simples (aide US avec les ONG, Suisse avec les collectivités territoriales et les organisations professionnelles, Banque mondiale avec les services étatiques), seul là encore un examen détaillé, projet par projet, permettrait de déceler des différences de modalités d'intervention et de destinataires réels.

Figure 2-11 : principaux bailleurs de fonds du Mali (moyenne 1995-1998)



#### 1.1.1.7 Conclusion sur les mesures de l'aide

L'examen de l'aide reçue par le Mali montre à quel point les données disponibles sont fragiles et incomplètes. La répartition sectorielle est approximative, la nature (investissement, fonctionnement, AT...) est approximative ou fautive, les destinataires réels ne sont pas répertoriés, et même le « palmarès » des bailleurs est sujet à controverse. Le gouvernement malien est le moins bien informé de tous les partenaires.

A l'échelle mondiale, il est manifeste que l'APD est très hétérogène, et que les statistiques qui la concernent sont peu précises et parfois trompeuses. Néanmoins, il ressort de façon claire :

- Qu'il existe une cinquantaine de pays que l'on peut considérer en situation de *régime d'aide*, et que l'évolution générale de l'APD et de l'économie mondiale devrait conduire à ce que cette situation perdure.
- Que dans ces pays les ressources de l'APD sont certes « déviées » par d'autres utilisations (aide d'urgence, annulation de dette, aide budgétaire), mais qu'il y aura sans doute encore longtemps des budgets disponibles pour l'aide dite « projet », celle qui nous intéresse ici du fait de ses effets sur l'évolution institutionnelle des pays. Au sein de cette aide projet, une part non négligeable devrait continuer à concerner le secteur rural.

Toutefois, du fait de la fragilité des données, la détermination de la part de l'aide qui peut participer à inciter au changement de comportement et de celle qui au contraire tend à renforcer les *statu quo* ne paraît possible que par des examens détaillés, à l'échelle de chaque concours.

## 1.1.2 La relation d'APD : de l'approche macro aux constats qualitatifs.

### 1.1.2.1 L'efficacité macroéconomique.

Il a été dit en introduction que l'aide elle-même ne faisait l'objet d'aucun corpus théorique. Nous avons vu que ce n'était pas tout à fait exact, puisque dans les modèles les plus classiques, l'aide trouve sa place d'abord en « comblant les gaps financiers », en se substituant temporairement et plus ou moins complètement à l'épargne intérieure, puis en favorisant l'investissement en capital humain et en transfert de technologie.

Cette vision macro-économique est constitutive de l'aide dès son origine. Elle s'est certes estompée dans les années 1970, avant de ne revenir qu'en partie dans les années de l'ajustement, mais elle est toujours restée en toile de fond des réflexions sur l'aide<sup>29</sup>. Elle apparaît tout particulièrement à propos d'une des questions les plus fréquemment abordées dans la littérature depuis quelques années, l'efficacité de l'aide. Il n'est d'ailleurs nullement absurde de rechercher à dégager l'impact de l'aide sur le bien-être et le niveau de vie des populations en général, surtout lorsque cette aide est importante en volume à l'échelle du pays.

Et de fait, la question de l'efficacité macroéconomique de l'aide remplit une grande part de la littérature sur l'APD. Une synthèse partielle, en partie utilisée ci-après, en a été faite en 1997 par Naudet<sup>30</sup>. Mc Gillivray et Morrissay [1999] ont proposé par la suite le terme de *new macroeconomics of aid* pour ce domaine d'étude, qu'ils étendent d'ailleurs légèrement au-delà des aspects purement macroéconomiques.

« Mesurer l'impact macroéconomique de l'aide, c'est tenter d'isoler, dans un processus complexe, une relation de cause à effet. On a besoin pour cela de construire une référence servant de base de comparaison aux effets réellement obtenus » [Naudet, 1999]. Il y a pour cela trois possibilités :

- comparer avec ce qui ce serait passé sans aide
- comparer avec les objectifs attendus de l'aide
- rechercher des corrélations entre aide et croissance dans un échantillon de situations.

( La première voie est une méthode contrefactuelle : il faut comparer la situation du pays *avec aide* à une situation fictive, *sans aide*. D'un point de vue macro-économique, l'on ne peut concevoir ce contrefactuel que par une modélisation des pays bénéficiaires et des effets de l'aide. Cette voie paraît difficile, et n'a été que rarement explorée jusqu'à présent. En revanche, elle est éventuellement abordable aux échelles micro et surtout méso-économiques, en construisant des contrefactuels par scénarios et non par modèles.

( La deuxième se heurte en général à l'absence d'objectifs généraux de l'aide.

- A l'échelle mondiale, les objectifs sont très généraux, et ne sont pas forcément propres à l'aide. Lorsqu'ils sont quantifiés<sup>31</sup>, ils ne sont pas réalistes, c'est à dire que les moyens attribués à l'aide ne sont pas déduits de ces objectifs. Les objectifs sont en fait totalement déconnectés de la réalité des moyens de l'APD.
- Dans les pays, il peut exister le même type d'objectifs très larges. Ce ne sont parfois que des slogans à visées mobilisatrices comme à l'échelle mondiale. Ils ne concernent pas spécifiquement l'aide, et il n'existe pas de coordination de l'aide qui pourrait élaborer des objectifs globaux. Il est rare qu'existent des objectifs macro économiques cohérents avec les visées méso ou micro

<sup>29</sup> Cf. W. Easterly, 1997 : *The ghost of financial gap. How the Harrod-Domar growth model still haunts development economics*. WB PRP n°1807.

<sup>30</sup> « L'impact macro-économique de l'aide : un point de la question », in *Dialogue, la lettre d'information de DIAL n°7, juin 1997*, et repris dans [Naudet, 1999].

<sup>31</sup> Par exemple, au « sommet du millénaire » de l'ONU, les 147 chefs d'Etat et de gouvernement réunis se sont engagés sur des objectifs « précis » d'ici à 2015 : réduire de moitié la population vivant avec moins d'un dollar par jour, assurer une éducation primaire à tous les enfants, réduire des deux tiers la mortalité juvénile infantile, arrêter la propagation du SIDA. Ils affirment pour cela « ne ménager aucun effort », mais aucun nouvel engagement n'a été fait en matière de financement.

économique des projets, voire au mieux avec chacun des programmes ou même chacune des politiques sectorielles.

D'ailleurs, combien même ce serait le cas, il faudrait évaluer la participation de tous les projets à l'objectif général, ce qui ne pourrait jamais être exhaustif.

De plus, il est limitatif de comparer les résultats d'une action avec ses seuls objectifs initiaux. La part d'expérimentation que contient chaque projet serait ainsi niée. Les meilleurs projets sont souvent les projets évolutifs, qui construisent leur demande au fur et à mesure de leur exécution : leurs objectifs se construisent progressivement. A partir de la volonté initiale de faire quelque chose dans un secteur, la philosophie d'intervention et le contenu se construisent par étape, sans grand rapport avec certains documents initiaux. En général, les projets n'apparaissent pas *ex-nihilo*, mais sont le prolongement d'actions antérieures, les objectifs de chaque nouveau projet reflétant surtout les évolutions des diagnostics à l'expérience des projets précédents.

( Reste la méthode comparative spatiale et/ou temporelle, qui a été très utilisée. Cette méthode donne lieu à des analyses économétriques

- en coupe transversale (différents pays)
- en coupe longitudinale (différentes époques)
- les deux ensembles : méthodes des panels (différents pays à différentes époques, ce qui permet de multiplier le nombre d'observations dans les échantillons).

Plusieurs dizaines d'analyses économétriques empiriques auraient été réalisées depuis 1970, de façon générale, sur la croissance des pays du tiers monde, incluant des pays africains et non africains. Toutes n'avaient pas pour but de mesurer l'impact de l'aide, mais dans beaucoup d'entre elles le niveau d'aide est isolé en tant que tel, ce qui a permis de rechercher diverses corrélations (dans d'autres, il est noyé dans la mesure de l'investissement).

Les analyses récentes auxquelles l'on se référera ici sont : [Boone, 1996], [Moslay, Hudson, 1996], [Burnside, Dollar, 1997], [Hansen, Tarp, 1999], [Durbarray, 1998]<sup>32</sup>. Les limites de ces analyses, la qualité des données, les biais méthodologiques évidents, seront discutés au chapitre suivant. Voyons en d'abord les principaux résultats.

© Les résultats des premières études allaient plutôt dans le sens d'une inefficacité de l'aide, ou d'une impossibilité d'en prouver l'efficacité, sauf dans certains cas. Même au niveau macro social (mortalité infantile, taux de scolarité), il n'apparaissait pas de corrélation entre le volume de l'aide reçue et l'amélioration des indices correspondants. Les études suivantes iraient plutôt dans l'autre sens, en affirmant qu'aide et croissance sont positivement corrélées, mais que « ce n'est pas vrai dans tous les cas », et ne peut être affirmé qu'au cours de la période la plus récente de l'analyse [Durbarray, 1998].

© L'épargne intérieure (et donc l'investissement) n'aurait pas de lien avec l'aide pour certains, mais serait corrélée négativement selon Boone, sauf dans les cas où l'aide est structurellement importante (>15% du PIB, ce qui est le cas de beaucoup des pays à régime d'aide). D'après Boone, l'aide se traduit surtout par une hausse de la consommation privée, et encore plus par celle de la consommation publique (ce qui n'est d'ailleurs pas forcément choquant, les dépenses en matière de santé et d'éducation entrant dans cette catégorie). A l'inverse, Hansen et Tarp concluent que « l'aide influe positivement sur l'investissement, et de là sur la croissance ».

© L'adoption de « bonnes politiques », essentiellement définies en termes de politiques fiscale et d'ouverture commerciale (Cf. *Assessing Aid*, Banque Mondiale 1998, rédigé sous la direction de David Dollar), ne serait non plus corrélée ni au volume global de l'aide, ni à celui des financements d'ajustement structurel. Au demeurant, ces PAS n'auraient non plus aucun effet décelable sur la croissance.

<sup>32</sup> Les éléments des travaux de Durbarray, cités ici, sont tirés de [Mc Gillivray, Morrissay, 1999].

© En revanche, selon Burnside et Dollar, une corrélation entre aide et croissance existerait bel et bien *dès lors que ces « bonnes politiques » existent*. En présence de situations favorables, l'aide aurait un impact manifeste. Il s'agit d'un résultat repris dans l'ouvrage de la Banque mondiale (*Assessing Aid*), dans la littérature de l'ODC, et dans celle de l'OCDE.

Ce que prétendent Burnside et Dollar, c'est qu'il existe, dans les premiers temps, un effet de composition entre l'aide et les bonnes politiques : l'effet des 2 réunis sur la croissance est plus élevé que la somme des effets de chacun appliqué sans l'autre. Dans les pays où les politiques et les fonctionnements institutionnels sont supérieures à la moyenne, l'accroissement de revenu permis par l'aide se traduit par une augmentation du taux d'épargne. Par contre, on l'a vu, l'aide ne pousse pas à l'adoption de politiques favorables, et inversement l'adoption de politiques favorables n'est pas systématiquement récompensée par l'obtention de davantage d'aide.

Burnside et Dollar se servent de ce résultat pour proposer que l'aide ne soit attribuée qu'aux pays dont les politiques et les institutions sont les plus solides, sachant que les autres ne seront pas affectés par la disparition d'une aide qui n'a aucun effet mesurable. A l'appui de cette proposition, ils présentent une modélisation pour 40 pays pauvres, dont 15 auraient atteint ces dernières années un « niveau de politique » suffisant pour que l'aide y soit efficace. Selon ce modèle économétrique, en réallouant l'aide reçue par ces 40 pays aux 15 qui pouvaient en faire bon usage (dans la dernière période), le taux de croissance annuel moyen par habitant de l'ensemble des 40 pays aurait augmenté de 0,34%, passant de 1,10 à 1,44%. On notera que quelques pays africains, dont le Mali, figurent dans la liste des 15, ce qui montre que l'on peut être considéré comme pratiquant de bonnes politiques sans que l'ensemble des dysfonctionnements institutionnels ait disparu de l'économie nationale<sup>33</sup>.

Cette proposition de davantage de sélectivité dans l'attribution de l'aide est un thème récurrent à propos de l'APD. Il s'agit d'exercer cette sélectivité sur le critère d'efficacité. On verra qu'il existe d'autres critères d'attribution.

Mais cet effet de la qualité des politiques sur l'efficacité de l'aide, malgré la publicité qu'a reçue l'étude de Burnside et Dollar, est sévèrement contesté. Hansen et Tarp montrent que les politiques considérées comme bonnes induisent la croissance, mais qu'elles ne sont ni suffisantes ni nécessaires pour rendre l'aide efficace. Quant à Durbarry, il conclut qu'elles améliorent l'efficacité de l'aide, mais ne la conditionnent pas. Il ajoute que c'est surtout un capital humain élevé, plus que les prétendus bonnes politiques, qui conditionnent l'efficacité de l'aide. Mais il ne dit pas si l'aide contribue à l'amélioration de ce capital humain.

© L'analyse de Durbarry, la plus optimiste de toutes, mérite une attention particulière. Elle propose une discrimination des pays de l'échantillon selon successivement trois critères : le niveau d'aide (faible/élevé), le niveau de croissance (id), et le niveau de revenus (faible/moyen).

Discrimination par la croissance :

- pour les pays à croissance faible, cette croissance est corrélée positivement (mais faiblement) à l'aide, pas du tout à l'épargne, et négativement aux « mauvaises » politiques.
- pour les pays à croissance forte, cette croissance est corrélée positivement à l'aide, à l'épargne, et aux politiques d'ouverture.

Discrimination par le revenu :

---

<sup>33</sup> Dans *Assessing Aid*, outre donner en exemple les cas de l'Ouganda, de la Chine et du Viet Nam, la Banque Mondiale n'hésite pas à affirmer que des pays comme le Mali, le Ghana et l'Éthiopie ont connu ces dernières années un développement *accéléré*. On se demande sincèrement à qui elle espère faire croire cela. Voir aussi la note n°20. Et sur une longue période (depuis 1970), Burnside et Dollar précisent qu'un seul pays africain, le Botswana, figure parmi ceux qui auraient « mérité » l'aide reçue. Comme il s'agit d'un pays qui ne compte qu'environ 1 million d'habitants, et dispose de ressources minières considérables, cela ne renseigne pas beaucoup sur ce qu'il aurait convenu de faire de façon générale en Afrique au cours de cette période.

- pour les pays à revenu faible, la croissance n'est pas corrélée à l'aide, est corrélée à l'épargne, et peu aux politiques.
- pour les pays à revenu moyen, la croissance est fortement corrélée à l'aide, est corrélée à l'épargne, et peu aux politiques.

Enfin, la discrimination par le niveau d'aide ne donne rien de visible, si ce n'est que, conformément aux modèles standards, dans les pays avec peu d'aide la croissance est liée à l'épargne.

Une conclusion à tirer de l'analyse de Durberry serait que l'aide a un effet là où globalement les choses se passent bien, et surtout quand les choses se passent bien depuis longtemps (revenus moyens). Quand les choses se passent mal (croissance faible), l'aide n'y peut pas grand chose, ou en tous cas son volume n'est pas un facteur déterminant (Cf. plus loin). Cette conclusion se rapproche de l'idée des *3 stades* de P. Collier (Cf. 1.2.1)

#### © *Fongibilité de l'aide.*

On ne peut décrire l'état de la recherche sur l'efficacité macroéconomique de l'aide sans évoquer l'idée de « fongibilité ». Il s'agit d'une question ancienne, considérée par Hirschman comme « largement répandue dès les années 1960 » [AOH, 1968]. Elle est revenue récemment sur le devant de la scène. Son raisonnement est simple et redoutable : si l'aide finance dans un pays des secteurs sociaux ou économiques cruciaux, elle permet à l'Etat, qui doit sinon s'en charger, de libérer des ressources pour d'autres usages. Si ces usages ne sont pas satisfaisants (en principe ils ne peuvent être que moins satisfaisants que l'usage initialement prévu et que l'APD a financé, puisque l'APD finance en priorité ce qui est le plus important pour le pays), l'aide peut finalement avoir un impact nocif<sup>34</sup>, qui n'apparaît pas dans l'éventuelle évaluation du programme qu'elle a financé. L'aide peut ainsi renforcer les travers de l'Etat, même en finançant d'excellents projets. « *What you see is not what you get* » (Banque mondiale, *Assessing aid*). Cette fongibilité ne peut être que néfaste à la capacité de l'aide à améliorer l'investissement. En particulier, il est redouté que l'aide ne désincite l'Etat à récupérer normalement l'impôt, nuisant ainsi à l'épargne collective.

Comme, selon les promoteurs de cette idée, l'aide extérieure affectée de manière sectorielle n'augmente pas de façon automatique les ressources publiques affectées à ce secteur, il serait préférable de financer de façon concertée des programmes globaux de dépenses à l'échelle du pays, lesquels programmes seraient vraiment globaux, et non limités aux programmes de développement. Un début d'application de cette approche existe depuis 1998 dans les pays où a lieu l'initiative PPT (Cf. la note n°22).

Les études qui abordent le sujet de la fongibilité ne sont pas très conclusives [Devarajan, Swaroop, 1998]. Elles semblent montrer que le sujet est loin d'être seulement théorique, mais que dans les pays pauvres à niveau élevé d'aide, par exemple en Afrique sub-saharienne, l'aide n'est que partiellement fongible, car elle finance des actions qui n'auraient sinon pas été menées par le gouvernement. On peut ajouter que certaines formes d'aide paraissent particulièrement peu fongibles. Par exemple, les pays sahéliens financent rarement par eux-mêmes de l'assistance technique expatriée. Et on imagine mal un pays bénéficiaire d'aide revendre l'assistance technique qu'il reçoit. De même, les aides aux importations sont peu fongibles.

En revanche, la notion de fongibilité peut être étendue aux aspects humains. « On peut réussir un projet si l'on parvient à débaucher les meilleurs cadres locaux, mais cela se fait au détriment des autres institutions » [Naudet, 2000]. Cette affirmation est là encore quelque peu théorique, car le propre d'un projet est de donner à ces cadres l'occasion de travailler dans des conditions plus décentes et plus

<sup>34</sup> En toile de fond de cette notion, figure la crainte que l'on puisse prétendre que l'APD serve à financer des dépenses militaires, des achats d'armement. Cf. par exemple le discours de la ministre néerlandaise de la Coopération à la conférence des ministres des finances et du plan de la Commission Economique pour l'Afrique de l'ONU (Addis Abéba, 6 novembre 1999, in *Journal of African Economies*, vol 8, n°4) : « Je dois être en mesure de dire à mon parlement et aux contribuables hollandais : 'J'ai donné ce chèque au ministre de la santé, et je peux vous assurer qu'il ne finira pas sur le bureau du ministre de la défense.' ».

stimulantes que dans la plupart des institutions locales. L'aide peut donc améliorer globalement la capacité du pays, et non se contenter de la redistribuer.

© *Effets pervers*<sup>35</sup>.

La difficulté à mettre en évidence un lien entre le niveau d'aide et le taux de croissance est à mettre au compte d'une pléthore de biais méthodologiques et conceptuels, comme il sera vu aux deux chapitres suivants. Néanmoins, elle conduit à proposer des explications cohérentes avec l'approche macro-économique. Deux ont déjà été passées en revue :

- les effets d'éviction (sur l'épargne, la pression fiscale, le taux d'intérêt ou le taux de change), qui ne semblent pas déterminants, sauf cas particulier (tels que les îles-Etats, où les niveaux d'aide sont tels que des phénomènes de *dutch-disease* deviennent possibles). De façon générale, on serait même plutôt étonné par l'absence d'inflation dans les pays sahéliens, sauf dans la période qui a suivi l'ajustement monétaire du franc CFA en 1994.
- la fongibilité, qui n'apparaît pas non plus comme une explication majeure, du moins pour les pays à régime d'aide.

Reste la possibilité d'autres impacts négatifs de l'aide qui viendraient contrebalancer les réalisations ponctuelles qui, elles, sont bien visibles (routes, écoles, dispensaires, puits, formations). Il s'agirait notamment de phénomènes de désorganisation institutionnelle et organisationnelle, de déresponsabilisation des cadres, du développement de comportements d'assistés. Les ordres de grandeur de ces nuisances sur les taux de croissance seraient du même ordre que ceux des résultats directs de l'aide.

Ce type d'argument a été beaucoup utilisé depuis les années 1980, par exemple par E. Berg [1981 ; 1996]. Il constitue un argument fort des « adversaires » de l'aide publique au développement ou surtout de ses modes d'utilisation actuels. Il sera repris en troisième partie.

#### 1.1.2.2 Discussion de l'analyse d'efficacité macroéconomique.

Quels que soient les résultats des études empiriques évoquées ci-dessus, la recherche d'une relation économétrique de type « *plus d'aide implique plus de croissance* » pose tant de problèmes conceptuels et méthodologiques, sans même sortir du champ de l'analyse macroéconomique, que cette analyse elle-même peut être contestée.

© *Causalités communes et croisées*. Certains éléments, certains événements, peuvent influencer à la fois sur le niveau d'aide et le niveau de croissance. Sur le court terme, c'est par exemple une catastrophe naturelle exceptionnelle, qui va drainer des volumes d'aides considérables tout en faisant chuter les indices de croissance pendant plusieurs années. Sur le long terme, il peut se passer des phénomènes du même ordre avec la concentration de l'attention internationale sur des indices de développement humain particulièrement mauvais. On a vu (cf. p99) que l'aide que reçoit un pays augmente (quoique faiblement) avec la pauvreté de ce pays. Dans ces cas où il existe une causalité commune entre grandeurs, l'efficacité de l'aide n'est pas en cause.

Par ailleurs, le niveau d'aide n'est pas totalement une donnée exogène. Il y a deux raisons à cela. D'une part, le niveau de croissance peut *influencer lui-même* sur le montant d'aide par le jeu des critères d'attribution. Il influe négativement si le critère d'affectation est plutôt celui du besoin, et positivement si c'est celui de l'efficacité. Comme il n'y a aucune raison que ces deux critères s'équilibrent, il est difficile de tirer la moindre conclusion.

D'autre part, le niveau général de développement du pays améliore la capacité d'absorption de l'aide, et donc sa facilité de décaissement. Or il faut rappeler que la mesure de l'aide est faite non pas sur les

<sup>35</sup> « Les effets pervers sont des effets négatifs qui annihilent ou surcompensent les effets positifs de la politique économique. Il ne s'agit donc pas d'une réfutation des effets positifs de la politique économique, mais bien de la révélation d'effets négatifs l'emportant sur les effets positifs. » Abecassis et al, 1996, *le rôle de l'Etat dans la vie économique et sociale*, Ellipses, Paris

volumes attribués mais sur les volumes effectivement décaissés. Donc plus de développement permet plus d'aide effective.

Dans les deux cas, il y a causalité croisée entre aide et croissance, et chercher à résumer des relations complexes dans une corrélation simple n'apporte rien<sup>36</sup>. Des traitements économétriques plus poussés pourraient être tentés, mais ils se heurtent à de sérieux problèmes de données.

© *Objectifs*. Les effets, attendus ou inattendus, de toute politique publique sont *difficiles à évaluer*. D'autant que même si l'on accepte l'idée que le but ultime de l'aide est d'assurer le développement, les buts immédiats, ou même à moyen terme, peuvent être relativement éloignés de la recherche de la seule *croissance*, au point d'en apparaître comme nettement distincts : lutte contre la pauvreté, stabilité économique et politique, paix civile. Par exemple, les plans d'ajustement dans certains pays ont plus eu pour objectif d'éviter l'effondrement brutal de l'Etat que de restaurer les grands équilibres. Il est vrai qu'il pourrait y avoir corrélation sans que la croissance soit l'objectif premier, par une sorte d'effet secondaire qu'il serait licite de tenter de rechercher. Mais si la croissance économique n'est pas l'objectif *direct* de l'aide, la recherche de corrélation perd quelque peu de son intérêt.

© *Temporalité*. Les études empiriques recherchent un lien entre la croissance économique et l'aide décaissée *au cours de la même période de temps* (en général 4 ou 5 ans selon les panels utilisés). Cela revient à considérer que l'effet de l'aide est toujours immédiat, ce qui est bien entendu totalement contraire à la réalité. Il n'est que de prendre l'exemple des investissements en capital humain, dont les effets ne peuvent être qu'à long ou très long terme.

Il faudrait être capable de déterminer l'horizon du retour attendu des actions financées par les différentes formes d'aide, et rechercher des corrélations entre croissance actuelle et aide passée. On imagine la difficulté d'une telle entreprise.

© *Effet multiplicateur*. En ne cherchant que les effets immédiats de l'aide sur la croissance, l'analyse fait implicitement l'impasse sur le contenu qualitatif des actions de long terme, pour ne rechercher que, d'une part, leur rentabilité directe immédiate, qui est par nature faible et, surtout, leur effet keynésien. L'instituteur n'est alors pris en compte que par la redistribution de son salaire, l'assistant technique expatrié par la part de ses revenus dépensée sur place, et une route par la sous-traitance nécessaire et les salaires versés.

Si l'on se limite à cette approche, on rejoint un sujet récurrent énoncé par les détracteurs de l'aide : l'aide ne coûterait rien au pays qui la donne, car l'argent revient dans le pays à travers les entreprises qui construisent les investissements financés, ou à travers les salaires des assistants techniques<sup>37</sup>... Il s'agit là bien sûr d'un raisonnement erroné. S'il suffisait que l'argent « revienne » pour que la construction d'un pont à Bamako ne coûte rien, combien plus le pays donateur en construirait-il sur son propre sol ! De plus, le pont de Bamako a transformé la vie des bamakois, et à plus long terme l'économie de la ville, non celle des habitants des pays financeurs.

Néanmoins, il est vrai que la partie des sommes qui ne « reste » pas dans le pays bénéficiaire de l'aide échappe à la possibilité de créer *l'effet multiplicateur* que les dépenses publiques peuvent normalement exercer sur le PIB. L'absence d'une partie de cet effet peut être vue comme l'une des faiblesses conceptuelles de l'APD, et expliquer sa faible efficacité macro-économique à court terme.

---

<sup>36</sup> Il y a dans les villes des Etats Unis une corrélation significative et positive entre le nombre de policiers par habitant et la criminalité. Peut-on en tirer une conclusion à propos de l'effet des policiers sur la criminalité ? (Mankiw, 1998, *Principes de l'économie*, Economica, Paris).

<sup>37</sup> C'est la question plus générale de l'aide *liée*, déjà évoquée en signalant qu'elle ne permet pas non plus de bénéficier des meilleurs prix et des matériels les plus adaptés sur le marché international. En revanche, l'aide liée n'exclut pas toujours les achats locaux. Par exemple, lorsque des financements de l'aide française au Mali comportent des clauses d'origine, celle-ci doit être « France ou zone CFA ». Une partie de l'aide liée ne perd donc pas son pouvoir d'effet d'entraînement.

Mais la partie de l'aide qui pourrait se prêter à cet effet multiplicateur (dépenses locales) n'est pas pour autant négligeable, bien qu'elle soit difficile à estimer. Il y a donc une vraie question à ce sujet : pourquoi cet effet, même partiel, n'apparaît-il pas plus nettement ? Les raisons sont sans doute les mêmes que dans les cas d'autres pays où le multiplicateur keynésien peine à se manifester :

- si la variation de revenus (induits par les investissements de l'aide publique) est forte et rapide, l'offre intérieure suit mal, et ce sont les importations qui en bénéficient le plus. Un effet de *Dutch disease* est vraisemblable.
- si la variation de revenus est faible, c'est à dire si le niveau de dépenses publiques permis par l'aide est régulier, il est difficile de déceler des corrélations. La relative régularité globale de l'aide dans chaque pays est, selon C. Lancaster [1999], ce qui explique l'absence de *Dutch disease* dans les pays à régime d'aide. L'aide est constitutive de l'équilibre économique observé.

Dans la pratique, si un effet de *Dutch disease* se manifestait, ce serait à travers des niveaux de salaires élevés. L'observe-t-on ? Il est certain que les experts locaux et les meilleurs cadres sont accaparés par l'APD à des tarifs sans mesure avec les salaires locaux. Mais cette sphère professionnelle est limitée. On pourrait également avancer que la survie de la fonction publique, dont les revenus sont supérieurs au reste du pays, est liée à la présence de l'aide, et nuit à l'ajustement des salaires. Dans la situation des pays africains tels que le Mali, la fonction publique s'analyse en termes de groupe social, dont les relations avec le reste du pays sont une affaire de rapports de force, dans lesquels l'aide n'est effectivement pas neutre. Cet aspect sera abordé dans la troisième partie, mais il n'est pas certain qu'il relève réellement d'un cas de *Dutch disease*.

© *Comparabilité*. Les études empiriques sus-mentionnées concernent pour les plus récentes d'entre elles un nombre de pays variant de 50 à 60, sur 5 ou 6 périodes, soit un échantillon de l'ordre de 300 observations. Si ce nombre paraît relativement élevé, il masque une double réalité :

- beaucoup de pays ne sont aucunement comparables (exemple : Chine et Sao Tomé)
- les pays qui pourraient faire l'objet de comparaison, parce que leurs conditions générales sont proches, sont soumis aux mêmes critères d'affectation d'aide, et vivent donc des situations similaires sur cet aspect aussi. En région sahélienne, tous les pays qui peuvent recevoir de l'aide en reçoivent, à un niveau sans doute proche de la saturation (Cf. *infra*). Dans les pays où il n'y a pas d'aide, cette absence est liée à une situation particulière, dont les effets peuvent avoir beaucoup plus d'importance que ceux de l'absence de l'aide. De plus, les niveaux d'aide au Sahel semblent relativement stables dans le temps, ce qui réduit la comparabilité entre périodes. C'est ce qui explique la difficulté de faire apparaître des corrélations significatives.

© *Non linéarité*. A supposer que l'on puisse concevoir une relation effective entre volume d'aide et taux de croissance, rien ne milite pour que cette relation soit linéaire. On peut très bien, dans la meilleure tradition néoclassique, l'imaginer plutôt à rendement marginal décroissant (c'est ce qu'on tenté de faire les études macro les plus récentes). Des effets de seuil sont également possibles, en liaison par exemple avec la notion de capacité d'absorption (Cf. note 50). En effet, si le volume d'aide est supérieur à cette capacité d'absorption, l'efficacité du dollar marginal peut très bien être nulle. En introduisant des éléments qualitatifs, la non linéarité devient encore plus évidente (Cf. *infra*), ce qui complique encore l'approche économétrique.

© *L'agrégation par pays*. Le niveau d'agrégation de l'aide utilisé est celui du *pays*. C'est à l'échelle des pays que se mesurent l'aide et la croissance, et qu'une corrélation est recherchée entre les deux. Ceci paraît insatisfaisant pour deux raisons :

- d'une part, les différences d'ordre de grandeur démographique entre certains pays font que certaines comparaisons n'ont aucun sens (cf. ci-dessus),
- d'autre part rien ne prouve que le type d'aide, ou la répartition par *type* d'aide, soit la même dans chaque pays. Or le type d'aide, paraît une cause de variation possible de l'efficacité au moins aussi importante que le nom du pays où elle est effectuée.

© *Traitement des données.* La qualité scientifique des études empiriques n'est pas à l'abri de contestations. Par exemple, en prenant les mêmes données que Burnside et Dollar, mais en ajoutant, entre autres, des effets fixes par pays, Hansen et Tarp remettent en question toutes les conclusions de leur travail. Que les chercheurs aboutissent à des résultats opposés à partir des mêmes données doit attirer l'attention sur le fait que les hypothèses de départ ne sont pas toujours explicitées ni justifiées dans la présentation des analyses.

© *Origine et qualité des données.* On recherche des corrélations entre deux grandeurs dont la mesure n'a rien d'évident. Pour ce qui concerne l'aide, on a vu la difficulté de l'entreprise, même à des niveaux fortement agrégés. Dès que l'on tente de descendre à des niveaux d'analyses plus fins, la prudence devrait être de mise. En ce qui concerne la croissance du PIB, les doutes sont encore plus grands, étant donné la faiblesse des appareils statistiques nationaux, notamment pour capter l'activité du ou des secteurs dits *informels*. Des experts du Club du Sahel reconnaissent<sup>38</sup> qu'il conviendrait de ré-estimer les PIB des Etats membres du CILSS dans un rapport de 1,3 à 2 selon les pays. Même si l'on peut considérer que les mêmes erreurs structurelles se répètent d'année en année, il est clair que les chiffres de croissance du PIB ne sont que des estimations, pas même des approximations.

Il y a donc de forts doutes sur la valeur quantitative des données utilisées, même si elles ne sont pas utilisées à l'état brut mais après traitement par les principaux centres de fourniture de données des Nations Unies et de la Banque Mondiale. Mais il a été vu ci-dessus qu'avant même ces doutes quantitatifs, des interrogations pouvaient venir de la *nature* de ce qui est additionné dans le calcul de l'aide, et de la diversité des résultats attendus. La question des données renvoie donc autant à des considérations quantitatives, qui entrent dans le cadre de l'approche économétrique, qu'à des considérations beaucoup plus qualitatives, qui contribuent à contester l'approche macro-économique elle-même.

© Rechercher un lien empirique entre les données macro-économiques que sont les volumes financiers d'aide reçue et le taux de croissance, au delà de toutes les réserves apportées ci-dessus, c'est considérer que l'aide, par elle-même, est un facteur de croissance. Cela s'inscrit dans la vision primitive où la croissance économique se réduit à la capacité d'épargne, et où l'aide n'a pour objet que de combler des gaps financiers. Si l'on s'écarte de cette vision, on conviendra comme Naudet [1997] que « le but de l'aide ne peut être que d'agir sur les capacités et les opportunités des bénéficiaires afin que ces derniers puissent remplir par eux mêmes les objectifs du développement. [...] Les relations entre l'accroissement du capital humain et physique et les objectifs macro-économiques comme la croissance et la diminution de la pauvreté sont complexes et de très long terme. Aucune des mesures actuelles de l'impact macro-économique de l'aide ne peut prétendre rendre compte de cette relation. »

En paraphrasant Hirschman, on pourrait dire que l'on ne peut pas *prévoir* que la construction du deuxième pont de Bamako va générer de la croissance (pas même, on l'a vu, par simple effet keynésien), mais que ce pont permet d'élargir l'éventail des *possibilités* de développement.

© *L'applicabilité d'une analyse fortement agrégée est elle même discutable* dans les pays pauvres. Le fait qu'aucune des trois méthodes d'étude d'impact (contre-factuelle, par objectifs, et par panels) n'ait donné de résultats satisfaisants va dans ce sens. Pour Mc Gillivray et Morrissay [1999], une caractéristique de ces pays est que, plus qu'ailleurs, le comportement des gouvernements y est essentiel, le secteur privé étant de taille réduite (du moins le secteur moderne). On peut ajouter que les agences d'aide sont également en petit nombre (en général de l'ordre d'une vingtaine au total dans chaque pays, dont 4 ou 5 véritablement importantes pour chaque grand secteur), et que leur comportement, qui est lié à un très petit nombre d'individus, est sans doute déterminant. Il y a donc trop peu d'acteurs (même si ce sont des macro-acteurs<sup>39</sup>), et les domaines d'intervention sont trop hétéroclites, pour que l'on puisse appliquer dans de bonnes conditions les outils d'analyse macro-économique.

<sup>38</sup> Au cours d'une intervention orale, dans le séminaire *Le Mali dans le 21<sup>e</sup> siècle*, décembre 1996, Mission française de Coopération, Bamako.

<sup>39</sup> « Le devenir de l'Afrique dépend largement des macro-décisions des décideurs » [Hugon, 2000].

De plus, les comparaisons inter-pays font normalement plutôt apparaître des facteurs structurels que comportementaux. Il y a peut-être un lien entre volume d'aide et comportement de ces différents acteurs, mais il n'est en aucun cas simple ni facilement quantifiable.

L'aide apparaît bien comme un domaine où les aspects qualitatifs priment dans de nombreux cas sur les aspects quantitatifs. Un projet bien ciblé et astucieux a de l'effet, un mauvais projet n'en a pas, quels que soient leurs volumes respectifs. Comme pour toute dépense publique, « il est erroné d'assimiler le résultat aux sommes dépensées » [D. van de Walle, 1996].

La relation macro-économique entre le volume d'aide et la croissance est nécessairement limitée et difficile à mettre en lumière, au point de remettre totalement en cause la validité du seul volume financier comme critère de représentation (comme « proxy ») de l'aide lorsqu'il s'agit de rechercher des corrélations avec la croissance, et *a fortiori* avec le développement.

### 1.1.2.3 La « macroéconomie de l'aide » : une approche insuffisante

Si le développement est bien la modification d'un comportement qui retardait ou empêchait la croissance, l'aide est inefficace tant que cette modification n'a pas lieu, et devient inutile ensuite. Si un point de blocage « cède » facilement, peu d'aide (en volume) peut avoir pour effet beaucoup de croissance. S'il ne cède pas facilement, ou si rien n'est fait pour qu'il cède, ou si l'aide se trompe de cible, beaucoup d'aide (toujours en volume) peut se traduire par peu, ou pas, de croissance. Autrement dit, les rapports coûts / bénéfiques sont extrêmement variables au niveau micro ou méso-économique.

Certes, dans la pratique, ce n'est pas *une* modification qui est nécessaire, mais des modifications successives (au rythme du traitement des facteurs limitants). Mais le nombre n'est pas forcément élevé, surtout dans les petits pays, et chaque blocage a de l'effet. Aussi les pays qui reçoivent beaucoup d'aide peuvent-ils avoir aussi bien une forte croissance que pas de croissance du tout, voire un résultat négatif si des effets pervers viennent s'en mêler.

D'une façon plus philosophique, on peut se demander si la question de l'efficacité de l'APD n'est pas elle-même mal posée. Bien entendu, il existe des échecs par rapport à des objectifs précis. Mais, à l'extrême, l'APD ne peut exister que parce qu'elle n'a pas été globalement efficace, ou pas suffisamment. En effet, le sous-développement, ce n'est pas seulement un faible PIB par habitant, c'est surtout l'incapacité à maintenir durablement un taux de croissance élevé. Si l'aide était efficace, ce taux serait élevé, et le pays ne serait plus pauvre. D'ailleurs, au « début » de l'aide, on la croyait temporaire<sup>40</sup>. Cela pourrait prendre du temps, mais précisément, ce temps a été long : dans de nombreux pays, l'APD a plus de 40 ans. Donc même si l'APD prouvait son efficacité actuelle, cela prouverait son inefficacité passée. Dans les pays qui ont décollé économiquement, en partie grâce à l'aide, l'APD est devenue marginale par rapport aux flux privés. L'aide ne reste importante, et même très importante, que là où l'activité productive n'a pas décollé, c'est à dire d'une certaine façon là où l'aide est un échec ou bien l'a été dans un passé relativement récent. Dire cela ne contient aucun jugement de valeur : l'aide peut avoir été efficace là où elle est maintenant marginale, et le devenir là où elle est abondante.

D'une certaine manière, *une aide qui vise à modifier des comportements de blocage est en perpétuel échec, puisqu'à tout moment elle est en train de s'attaquer à des problèmes non résolus.*

On la dira d'ailleurs d'autant plus inefficace qu'elle ne peut pratiquement jamais faire reconnaître sa part dans un succès qui se manifeste *in fine* par le changement de comportements *d'autres* acteurs.

---

<sup>40</sup> la loi française de 1972 sur la coopération technique est particulièrement représentative de cette vision. A l'en croire, aucune gestion à long terme des assistants techniques n'est nécessaire, puisque la coopération « contient comme objectif sa propre inutilité ».

De plus, l'obstacle, et la difficulté qu'il représentait, sont oubliés dès qu'il sont surmontés et qu'un nouvel obstacle concentre l'attention. A chacun des *petits bonds* d'Hirschman, le cheminement précédent est oublié.

Chaque obstacle est nouveau. Il existe certes des méthodes d'analyse, de diagnostic, mais lorsque l'aide s'implique dans la résolution d'une difficulté, elle entre inévitablement dans une démarche de *recherche*. Chaque démarche est particulière. Une aide qui a pour but d'inciter au développement est en recherche perpétuelle. Une aide qui ne prétend que combler des gaps financiers n'a sans doute pas ce problème. Elle fonctionne plutôt sur des certitudes.

En définitive, on conclura cette partie en disant que dans les pays où il y a peu d'acteurs, une faible capacité d'absorption de financements publics et une aide volumineuse de nature très diverse et donc difficilement agrégeable, et dans une vision du développement où les facteurs qualitatifs prédominent, l'approche macroéconomique (celle où l'aide est assimilée à son volume de décaissement) ne paraît pas une forme d'analyse suffisante. Il semble donc nécessaire d'utiliser des outils plus qualitatifs donnant plus d'importances aux phénomènes de comportements micro et méso-économiques. On peut considérer que cela est vrai de toute situation où l'objectif de *bounce back* a un sens.

L'approche du développement en termes de facteurs limitants permet d'ailleurs de mieux comprendre la liaison entre aide et « bonnes politiques ». En effet, quand les conditions sont mauvaises (c'est à dire quand un blocage existe) :

- ou bien l'aide ne les améliore pas, et son effet sera faible (ou négatif)
- ou bien l'aide les améliore, et bien évidemment l'effet de l'aide sera double : l'effet *normal* lié à l'investissement apporté par l'aide, et l'effet *bounce back* lié à l'amélioration institutionnelle.

### 1.1.3 La nature qualitative de la relation d'APD : transfert, institution, offre et demande.

Si l'on quitte les aspects macro-économiques, il existe certes des éléments théoriques permettant d'éclairer certains aspects de l'APD, mais pas d'approche cohérente du *fait APD* en lui-même. Aussi, est-il proposé ci-après une approche spécifique bâtie sur plusieurs traits qui semblent caractériser la relation d'aide :

- Sa nature est complexe : transfert financier, non commercial, inter-états et apparemment volontaire.
- Mais la thèse qui est défendue ici est que l'APD dans son ensemble possède des régularités, voire des automatismes, caractéristiques d'une véritable institutionnalisation.
- Il existe peut-être une demande d'aide, mais l'aide apparaît avant tout comme une offre.
- Cette offre, paradoxalement, a des chances de rester supérieure, dans les pays à régime d'aide, à ce que le pays peut utiliser dans de bonnes conditions.

La question de l'institutionnalisation de l'aide est importante, et d'ailleurs souvent contestée (dans une optique de sciences politiques où l'aspect volontaire de l'acte d'aide serait prépondérant). On verra qu'elle conditionne d'une part l'existence et l'avenir de la situation de régime d'aide dans certains pays, et d'autre part le mode d'étude des effets de l'aide.

Elle joue également sur la nature de la relation entre offre et demande d'aide. Or on verra que la nature de cette rencontre (savoir si l'aide constitue une relation plutôt quantitative ou plutôt qualitative) semble essentielle pour les potentialités de l'aide en matière d'incitation au changement dans les pays où elle intervient.

#### 1.1.3.1 C'est un transfert financier volontaire non commercial entre Etats.

L'aide est financière. Certes possède-t-elle bien d'autres aspects. Ne serait-ce que pour sa mise en place, sa négociation, elle implique des relations politiques. De façon générale, elle comporte de nombreux éléments de transferts de compétences (techniques ou organisationnels) et d'informations. Ces transferts peuvent d'ailleurs s'effectuer « en nature », de façon non fongible. Néanmoins, l'APD reste le plus souvent définie en termes de *flux financiers*, malgré toutes les insuffisances qui découlent de cette manière de l'appréhender (cf. chapitre précédent).

Mais ces flux financiers ne sont pas commerciaux, ou en tous cas pas purement commerciaux, dans la mesure où, par définition de l'APD (et quelle que soit le mode d'estimation retenu), ils sont concessionnels, en partie ou en totalité. Il y a *don*, et même si pour une raison ou pour une autre ce don n'est pas « gratuit », même s'il y a une forme d'échange, ce n'est pas un échange commercial<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> L'analyse des relations économiques non marchandes a été traitée depuis le début du XXe siècle en dehors de l'économie par un courant de recherche dont c'était précisément l'objet : l'anthropologie économique (voir JM Gastellu : « En dehors du marché : les enseignements de l'anthropologie économique » in [CIRAD, Secrétariat d'Etat à la Coopération, 1998], vol 2). En particulier, avec l'*Essai sur le don*, publié en 1924, M. Mauss décrit le rôle du don et du contre-don entre groupes et communautés, dans les sociétés primitives. Il décrit deux catégories d'institutions sociales : la *réciprocité* et la *redistribution*. La réciprocité suppose des groupes sociaux à égalité, alors que la redistribution s'appuie sur la subordination d'individus à un centre, à une autorité. Une troisième catégorie, ultérieure, est constituée par l'*échange*, à l'intérieur d'un système de marché, avec formation de prix. Les deux institutions hors marché, réciprocité et redistribution, se moulent dans des obligations fondées sur des relations personnelles. Elles s'inscrivent donc dans des *cycles de vie*, à la différence de l'échange de marché, qui est instantané, et plus facilement anonyme.

A l'échelle des relations entre pays, on pourrait penser que l'APD bilatérale est assimilable à une forme de réciprocité, et l'APD multilatérale à une institution de redistribution. Le passage de l'une vers l'autre serait un phénomène historique, lié à la fin du *cycle de vie* des relations coloniales et post coloniales : « le nouveau contexte planétaire affaiblit l'engagement bilatéral, et renforce la légitimité de l'action multilatérale » [Lecomte et Naudet, 2000].

Il s'agit d'une idée contestable, dans la mesure où plusieurs pays qui n'ont pas de passé colonial récent (Allemagne, Canada, NL, Japon) ont pratiqué des politiques d'aide au développement essentiellement bilatérales. Le bilatéral participe donc à la redistribution. A l'inverse, le multilatéral n'est pas à l'abri de considérations politiques qui le rapprocherait de la réciprocité. Et globalement la part du multilatéral semble ne plus croître, ou croître lentement, dans le total de l'APD [OCDE, 1999].

La relation d'aide peut donc s'analyser en termes de *transferts financiers non commerciaux*, au niveau mondial. A l'échelle des relations entre individus, ce type de transferts, le fait qu'un individu en *aide* un autre, reste en périphérie du mainstream de l'analyse économique, qui intègre mal ces sérieuses distorsions au modèle de la coordination économique par le marché de concurrence pure et parfaite. L'altruisme a certes fait une incursion dans le champs de l'analyse économique [Mahieu, Rapoport, 1998], dans la mouvance des travaux sur la notion de revenu social [G. Becker, 1974], mais reste un domaine relativement peu abordé. Il faut pourtant savoir que les transferts internationaux hors marché sont loin d'être négligeables, notamment du fait d'importants transferts au sein des communautés immigrées. Les transferts publics ne sont donc qu'une partie des flux non commerciaux à l'échelle du monde.

Certes l'APD relève-t-elle des relations d'Etats à Etats (ou d'organisations intergouvernementales à Etats, ce qui est peu différent), et un Etat est un groupe, non un individu ordinaire, mais il a une existence propre, et la relation d'aide, notamment dans le cas de l'aide bilatérale, est donc *a priori* le contraire d'une relation anonyme ou standardisée, telle que l'on a pu l'aborder dans le cas d'une relation d'incitation entre un gouvernement et sa population (Cf. 1<sup>e</sup> partie). Exemple : l'aide de la France au Mali fait l'objet d'une politique en soi, elle est négociée, elle est différente des relations d'aide entre la France et la Côte d'Ivoire ou entre le Mali et les Pays Bas.

« L'aide étrangère n'est pas un élément automatique des relations entre pays riches et pays pauvres. Au contraire, elle est fournie de manière volontaire par des gouvernements ou des institutions internationales à d'autres gouvernements. Elle va ainsi au delà de la reconnaissance diplomatique (dans laquelle un gouvernement en reconnaît un autre comme membre légitime de la communauté internationale des Etats), et signale qu'un Etat fournisseur d'aide attribue une valeur spéciale à la relation avec l'Etat qui reçoit son aide. Tout comme une visite d'Etat, l'aide symbolise une satisfaction du donateur au bénéficiaire, et vice versa. De plus, l'augmentation des niveaux d'aide est souvent interprétée (et voulue) comme un symbole de relations qui se réchauffent (satisfaction croissante), alors que des niveaux en déclin sont souvent vus comme le signe d'un refroidissement des relations » [Lancaster, 1999].

Cette interprétation paraît néanmoins quelque peu contestable. Notons qu'elle émane d'une agence d'aide (l'USAID) sans doute plus sensible que d'autres à l'évolution des relations politiques internationales, et dont l'aide est majoritairement attribuée à un petit nombre de pays politiquement proches du bailleur. Cette position paraîtra notamment moins pertinente dans le cas de l'aide multilatérale, même si pour celle-ci également l'aspect politique n'est pas toujours à négliger (voir notes n°45 et n°54).

De plus, dans la plupart des cas, la relation d'aide est individualisée mais pas pour autant exclusive. Un aideur aide en général plusieurs pays, et chaque aidé reçoit de l'aide de plusieurs aideurs. Le premier point fait que l'aideur peut cesser d'aider un pays sans cesser d'être un aideur sur la scène internationale, à condition que le cas ne se répète pas trop souvent. Mais ce n'est pas son objectif. Le deuxième point est plus important : l'aidé aura à sa disposition plusieurs ressources, peut donc se passer éventuellement de l'une d'elles sans perdre toutes ses ressources d'aide, et peut surtout les mettre en concurrence. On y reviendra.

La position défendue par C. Lancaster n'est donc sans doute pas fausse, mais ne paraît pas décrire au mieux la réalité du système d'aide tel qu'il existe dans les années 1990 et 2000. Un certain *automatisme* de l'aide semble au contraire pouvoir être décelé et jouer un rôle important.

---

En revanche, on peut retenir l'idée que l'ensemble des deux formes d'aide, réciprocité et redistribution, laisse progressivement la place aux relations d'*échange* marchand, lorsque des pays émergents voient l'aide qu'ils reçoivent devenir marginale pour eux à mesure qu'ils s'insèrent progressivement dans le marché économique mondial.

### 1.1.3.2 L'aide est institutionnalisée.

Même si l'aide est fournie de façon volontaire par un gouvernement ou une organisation internationale, le fait d'inscrire ou non un volume d'aide à son budget n'est pas pour autant une décision de chaque instant, ni même de chaque année, d'un pays donateur. Tout au plus est-ce le montant qui peut varier, et encore ne s'agit-il que de variations réduites, du moins à court terme. Depuis environ 40 ans, l'APD constitue une *régularité* quasi générale pour les pays riches, au point de prendre l'apparence d'une institution.

#### *Prévisibilité*

Le fait d'être *prévisible* est un attribut essentiel de cette nature institutionnelle de l'aide, mais ce point fait l'objet d'un débat. Au niveau d'agrégation des pays, il peut y avoir des variations en ce qui concerne les volumes d'aide de chaque donateur, soit de façon volontaire (refroidissement des relations, comme le signale C. Lancaster), soit de façon aléatoire, liée à des retards ou blocages administratifs. Mais ces variations, sauf cas exceptionnel, sont généralement réduites d'une année sur l'autre, et en ce qui concerne les pays bénéficiaires, le relativement grand nombre de bailleurs permet la compensation de la défaillance de l'un par l'arrivée ou la croissance d'un autre. Par exemple l'aide que reçoit le Mali est relativement stable depuis plusieurs années.

Pour P. Collier [JAE n°8/4, 1999], l'aide serait même plus régulière que les autres ressources des Etats des pays en développement. L'examen des ressources propres et des ressources publiques extérieures de 36 pays africains au cours de la période 1975/1990 montre en effet que l'aide constituerait plutôt un facteur d'atténuation de la volatilité des ressources des pays. Une raison en est que les ressources d'aide sont notamment moins fluctuantes que les cours des matières premières dont beaucoup de pays tirent une partie importante de leurs ressources fiscales. Les analystes du CERDI partagent la même opinion : au Mali, « la stabilité de l'aide a évité l'instabilité du besoin de financement primaire, typique des pays à exportation de produits primaires » [Chambas et al, 2000].

Les réductions de grande ampleur dans le volume d'aide que reçoit un pays, quand elles surviennent, sont en général dues à des sanctions prises par un ou plusieurs donateurs contre ce pays, soit pour cause de politique interne fermement condamnée, soit en cas d'effondrement total de l'Etat. Mais à long terme, il est rare qu'un pays reste durablement éloigné du système d'aide. Par exemple, de tous les donateurs qui avaient quitté le Cameroun au début des années 1990 lorsque le gouvernement de ce pays refusait d'engager les réformes demandées, la plupart étaient revenus moins de 10 ans plus tard, sans que la situation politique interne ne se soit pourtant beaucoup améliorée.

Mais il est vrai que ceci ne concerne que le niveau agrégé de l'aide au niveau du pays. Plus l'on descend à l'échelle du terrain, et plus il est vraisemblable que l'aide devienne moins prévisible. Beaucoup d'opérations, de projets, ont connu des ruptures de financement plus ou moins longues, et des incertitudes sur leur devenir à court terme, ce qui nuit fortement à l'organisation et à la pérennisation des actions. Une communauté rurale est relativement désarmée en face d'un appui ponctuel promis par une ONG et qui tarde à arriver concrètement, soit à cause de la possibilité de remise en cause par le donateur à tout moment, soit par simples difficultés pratiques ou administratives. A l'échelle locale, la succession d'incertitudes et disponibilités financières de très court terme semble la règle. Pourtant, à l'inverse, il est bien rare qu'un bénéficiaire potentiel quelque peu décidé ne parvienne pas, s'il est patient, à rencontrer une source d'aide.

#### *Institution hayekienne*

L'APD apparaît comme une institution au sens le plus étroit (cf. 1.1.1.3 les différents types d'institutions selon North). Il existe en effet des organismes spécifiques d'APD dans la plupart des pays riches, qui constituent l'aide bilatérale, et même plusieurs agences inter-étatiques, qui constituent l'aide multilatérale. Ce sont *des* institutions (ou, si l'on préfère, des organisations).

Mais l'APD, dans sa globalité (qui recouvre le multilatéral et le bilatéral) peut-elle être considérée comme *une* institution, au sens large ? On pourrait penser le contraire : personne ne peut parler au nom de l'aide, elle n'a pas de représentant officiel. Il est difficile d'y discerner une direction d'ensemble, un « designer », voire même un leadership (à part peut-être celui que la Banque Mondiale essaie de se donner depuis quelques années). Pour Hirschman [1968], « l'aide n'a jamais été fermement institutionnalisée », car :

- « si l'on voit l'aide comme instrument de redistribution, sa relative précarité contraste avec un mécanisme tel que l'impôt sur le revenu [...] ;
- si l'on voit la voit comme un instrument de pouvoir, le contraste avec les dépenses militaires apparaît aussi ».

Pourtant l'aide existe. Elle est présente dans la plupart des PED. Elle possède les caractères d'une institution au sens large : elle est en partie prévisible, elle a ses routines et ses règles du jeu, etc... Il y a d'ailleurs des règles officielles qui ne sont pas appliquées (l'APD à 0,7% du PIB<sup>42</sup>), et des règles implicites qui le sont (ne jamais contester la notion de développement, ni le lien automatique entre aide et développement).

Elle est le fruit d'une histoire (§1.2.1), et elle a elle-même une histoire. Elle apparaît comme une institution dont l'existence n'aurait été ni mûrie ni planifiée. Elle semble correspondre à des conséquences successives et contingentes d'un processus évolutif, à une institution hayekienne, émergence inintentionnelle de comportements intentionnels.

#### *Le seul système public de redistribution mondiale*

L'APD s'inscrit dans un contexte international où elle tient une place peut-être réduite mais bien réelle. Elle apparaît comme le seul outil existant aujourd'hui dans le domaine de la limitation des inégalités et de la protection minimale au niveau international [Lesourne, 1999]. Elle est en cela encore plus embryonnaire que les autres institutions de cette hypothétique auto-organisation planétaire : l'OMC pour la réglementation des marchés, et le FMI pour la partie monétaire de la régulation macro-économique.

Le fait que cet unique outil de redistribution à l'échelle mondiale soit globalement en régression en termes d'affectation budgétaire (le seul critère qui traduise l'intérêt politique), et parfois décriée, n'est de ce point de vue pas du tout anodin. Outre l'égoïsme de chaque pays, cela traduit des oppositions à cette timide forme de redistribution dans l'économie mondiale. A l'inverse, un regain d'intérêt pour une certaine régulation ou redistribution mondiale se traduirait par une croissance rapide de ressources, et une atténuation des critiques de manque d'efficacité.

#### *Droit et obligation*

L'existence de règles (et donc d'obligations, et d'une relative prévisibilité) et la référence plus ou moins admise à un ordre international, conduisent à penser en termes de *droits*. Dans les années 1970, à l'époque de la revendication pour un « nouvel ordre économique mondial », a existé une approche juridique d'une notion de *droit international du développement*. Cette approche<sup>43</sup> repose sur l'exigence d'une spécificité juridique pour les pays pauvres, qui brise le principe de l'égalité des Etats. Appliqué au domaine économique et commercial, il conforte la revendication exprimée par Raoul Prebisch lors de l'ouverture de la première CNUCED en 1964, demandant pour les pays pauvres un régime préférentiel comportant, un peu à l'image de ce que mettra en place la Communauté Européenne l'année suivante, un système d'aides et de préférences commerciales (ce qui allait à l'encontre des principes de non discrimination et de réciprocité promus par le GATT, et introduisait donc ce qui a été appelé la *dualité des normes*).

<sup>42</sup> La recommandation du rapport Pearson, adoptée en 1969 par les Nations Unies, était que les flux mondiaux d'investissement à destination des pays du tiers monde, atteignent au moins 1% du PIB des pays développés, dont 0,7 % de flux publics afin de permettre une certaine stabilité, indispensable au développement.

<sup>43</sup> voir Feuer in [Choquet et al, 1993]

La notion juridique survit difficilement. Les Nations Unies ont mis près de 40 ans à adopter la « Déclaration sur le droit au développement » (1986), qui englobe à la fois les droits économiques, sociaux, culturels, civils et politiques. Il y eut de fortes réticences à l'idée d'un tel droit de nature collective, qui implique une responsabilité des pays les plus riches, des agences internationales de développement et des institutions financières dans la lutte contre la pauvreté et la réalisation des droits humains fondamentaux. Les pays du Sud veulent en faire une obligation légale. L'UE accepte de parler de « responsabilités partagées », compromis auquel les Etats Unis, le Japon et le Canada demeurent très réticents. De toutes façons, le mécanisme de suivi de la Déclaration de 1986 est très réduit, et ne formule des recommandations qu'à l'attention de la Commission des Droits de l'Homme. Cette Déclaration reste peu connue, et semble avoir peu d'influence sur la scène mondiale.

Mais si la notion juridique n'a pas connu de grand succès, la spécificité de traitement des pays pauvres, cette dualité des normes, s'est par contre maintenue. Même les accords de Marrakech n'ont pas remis en cause le principe de préférences généralisées pour les PMA.

Il reste que la régularité observée peut se lire comme une sorte de *droit coutumier* : l'aide est un droit parce que son usage est établi par 40 ans de pratique dans les relations entre pays riches et pauvres. Il n'est donc pas possible de la cesser subitement ou sans compromis préalable. Cet état de fait est implicitement reconnu (même si elle le déplore) par C. Lancaster [1999], lorsqu'elle s'en prend à la dépendance financière extrême de certains gouvernements africains vis à vis de l'aide, dépendance qui provoque ou reflète de leur part une « *entitlement mentality* », le mot *entitlement* traduisant précisément cette notion de droit, abusive selon elle.

Dans le système international d'aide tel qu'il peut s'observer dans les années 1990 et 2000, *tout se passe comme si* l'on était en présence d'un certain *droit* des pays pauvres à un allègement de leur pauvreté, et d'une *obligation* réciproque des pays riches à consacrer des budgets au développement des pays pauvres. S'ils ont droit à une aide, cela veut dire que les pays pauvres ont un droit *sur* les pays riches, autrement dit, en termes économiques, qu'il existe une certaine *dette*<sup>44</sup>, au niveau international, des pays riches envers les pays pauvres. A travers le système d'aide, les pays riches s'acquitteraient de cette dette.

Le droit des pays pauvres est peut-être moins marqué que les obligations (respectées en partie) des pays riches. Si un pays riche est plus ou moins tenu de budgéter de l'APD, il n'est pas tenu de l'affecter à tel ou tel pays. Un pays pauvre n'a donc pas automatiquement droit aux aides bilatérales. S'il y a accès, c'est au titre d'une relation particulière avec un pays (ancien lien colonial, ancienne alliance stratégique, etc.), c'est une sorte de revenu social. Il est rare qu'un PED n'ait de relation particulière avec aucun donateur.

Mais ce droit est en revanche explicite dans le cas de l'aide accordée par des organisations inter-états, soit que le pays pauvre soit membre de cette organisation (par exemple le PNUD des Nations Unies ou les Banques de développement régional), soit qu'il en soit l'objet (l'AID de la Banque mondiale) : tout pays remplissant un certain nombre de critères, au premier rang desquels le fait d'être pauvre selon les standards en vigueur, a droit à des programmes d'aide de ces institutions<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> selon l'approche de B. Thérêt à propos de l'Etat Providence, in [Boyer, Saillard, 1995], et de A. Sen à propos des *titres à échange (entitlement)* dans son analyse des famines.

<sup>45</sup> mais il peut y avoir d'autres critères, officiels ou implicites, notamment de nature politique. C'est ainsi que la Birmanie, pays manifestement pauvre selon les standards en vigueur, et classée parmi les 49 PMA de la planète, n'a pas accès aux financements de l'AID.

### *Droit à quoi ?*

Ce droit, et donc l'APD en même temps que lui, ne se définissent pas explicitement comme droit à *redistribution*, mais droit *au développement*, aussi bien dans la Déclaration des Nations Unies que dans l'appellation officielle, en français et en anglais (APD et ODA). Il ne s'agit donc en principe pas d'un simple mécanisme de redistribution financière, (qui serait alors effectivement insignifiant en volume). Ce ne sont pas les transferts en eux-mêmes qui sont censés diminuer les écarts, mais le développement qui devrait en résulter.

Mais pourtant, aussi bien dans la pratique que dans le discours, les deux aspects coexistent, et quelque fois même s'opposent. Au sein même des partisans de l'aide, ce débat entre redistribution (financière) et aide au développement (pas seulement par transferts financiers) recouvre une opposition plus profonde entre préoccupations de justice et préoccupations de solidarité humaniste (Cf. p.142, l'examen des motivations des donateurs).

Cette distinction se retrouve dans le débat sur l'aspect « rentier » de l'aide. Un droit à redistribution financière peut relever d'un processus de rente, dont les aspects pervers sont connus, et peut conduire à encourager la pauvreté. En revanche, une aide au développement relève peut-être de l'intrusion dans le cœur des sociétés, mais ne peut être qualifiée de rente.

La coexistence dans le système d'aide de ces deux sensibilités fait que de *droit à aide au développement* on passe facilement à *droit à aide* tout court, et comme l'aide est avant tout financière, l'obligation porte sur l'affectation budgétaire elle-même, et non sur le développement qui pourrait en être issu. La règle onusienne des 0,7% du PIB en est l'illustration. Le pays riche est tenu de s'acquitter de sa dette (qui s'établit, grâce au rapport de force existant, à un niveau très faible pour lui, encore plus faible que la règle des Nations Unies), il n'est pas automatiquement tenu pour responsable de l'utilisation qui en est faite pour le développement. C'est là une première conséquence de l'institutionnalisation de l'aide : l'ambiguïté sur l'objectif de l'aide pour les donateurs, la confusion entre sommes dépensées et résultat. On a vu (§1.1.2.2) que, du point de vue de l'analyse des effets de l'aide, il s'agissait d'une approche dangereuse.

#### 1.1.3.3 L'aide : une offre plus qu'une demande.

L'APD se définit comme institution de transfert hors marché, mais plusieurs observateurs l'analysent néanmoins en termes d'offre et de demande<sup>46</sup>. Du côté de l'offre, les choses sont claires :

- Les Etats du Nord ont décidé qu'il était de leur devoir ou de leur intérêt de reconnaître comme légitime une certaine demande d'aide émanant des Etats du Sud.
- A travers des organismes spécialisés, bilatéraux ou multilatéraux, une certaine *offre de moyens de développement* existe bel et bien, varie peu sur le court terme, et dispose de certains moyens financiers. C'est l'institutionnalisation de l'aide.

Du côté de la demande, les choses sont plus floues. La reconnaissance de la validité d'une certaine demande du Sud est liée à la reconnaissance d'un *besoin*, et ce besoin est théoriquement considérable à l'échelle des pays pauvres, à la mesure de leur faiblesse en accumulation de capital.

En 1989, dans *From crisis to sustainable development : a long term perspective study*, la Banque Mondiale estimait que pour maintenir en Afrique subsaharienne un taux de croissance de 4 à 5%, le

---

<sup>46</sup> Sur ces notions d'offre et de demande, voir les publications du Club du Sahel et notamment les travaux de David Naudet, par exemple [Naudet, 1999]. Malgré la présence d'une demande et d'une offre, on évitera de parler de *marché*, ce qui ne serait pas conceptuellement justifiable (l'aide est justement une relation hors marché). Ce serait de plus source de confusion, car il existe une autre vision du « marché du développement », où la demande (solvable) est constituée de l'ensemble Etats-bailleurs, et l'offre vient des experts, bureaux d'études, etc... Voir par exemple FR Mahieu : *Institutions et marchés de développement*, conférences d'économie du développement de l'université de Versailles St Quentin en Yvelines ([http://www.cybercable.tm.fr/~jarmah/public\\_html/DEA4.htm](http://www.cybercable.tm.fr/~jarmah/public_html/DEA4.htm)), ou l'ouvrage du GEMDEV, *Questions de développement*, L'Harmattan, Paris 1996

*besoin d'aide* allait passer de 15 milliards de dollars en 1990 à 22 milliards (valeur 1990) en 2000, hors remise de dettes, soit une augmentation de 4% par an. Cette estimation globale, qui illustre la notion de gap de financement, n'a sans doute pas grande signification<sup>47</sup>, mais elle tendrait à montrer que, en ce qui concerne les ordres de grandeurs, l'offre n'est sans doute pas aussi éloignée que l'on pourrait le penser des besoins théoriques, tels qu'issus de ce genre d'estimations.

Si à l'origine la reconnaissance d'un besoin et l'acceptation d'une demande sont à l'origine de l'offre, cette offre semble depuis avoir acquis son autonomie par rapport à l'une comme à l'autre. Les organismes qui sont chargés de l'aide sont priés de la mettre en œuvre, et non de décider s'il convient d'en faire ou pas.

Sur le terrain, la demande exprimée est théoriquement nulle ou presque nulle en l'absence d'aide<sup>48</sup>. Cela ne veut pas dire qu'il n'y ait pas de besoin, mais en l'absence de dispositif d'aide extérieure, formaliser une demande de financement public ne présente aucun intérêt.

Dès lors qu'il existe une offre, celle-ci a donc toutes les raisons d'être initialement supérieure à la demande formalisée. L'offre précède la demande. Offre et demande ont d'autant plus de mal à se rencontrer que l'offre va venir du *haut* (et même de l'extérieur), alors que la demande par essence émane, au moins en partie, du *bas*.

Certes l'APD n'est plus une institution récente, et la demande a eu le temps d'apparaître bel et bien. Offre et demande vont-ils en conséquence se rencontrer ? La réponse ne va être positive qu'à la condition qu'offre et demande soient de même nature. Or on a vu ci-dessus que coexistaient au sein du système l'aide deux sensibilités : aide comme simple transfert financier ou aide *au développement*. Il y a donc deux manières d'aborder le problème selon que l'on raisonne plutôt en termes quantitatifs ou plutôt qualitatifs, et les réponses ne sont pas les mêmes.

*Approche quantitative : un équilibre insatisfaisant, et notion de « capacité d'absorption »*

Dans la vision quantitative, la rencontre a lieu, car offre et demande portent sur le même produit : des transferts financiers. Ces transferts correspondent certes à des réalisations précises, mais l'apport extérieur se résume à son montant financier.

Offre et demande vont alors s'ajuster par la facilité ou la difficulté à obtenir une aide financière. Quant l'offre est abondante, l'argent de l'aide est facile à obtenir. Il n'est pas le résultat d'un travail, et n'implique pas de renoncer à l'obtention d'autres biens. Son coût d'opportunité est faible, et il peut créer des distorsions économiques.

Tant que l'offre est prédominante, il se produit une sorte d'inversion des rôles : *l'offre devient demande* d'accepter l'offre, et *la demande devient offre* d'accepter l'offre<sup>49</sup>. L'ex demandeur, devenu offreur d'accepter l'offre de l'ex offreur, n'a aucune raison de le faire bénévolement. Il peut donc dire à l'ex offreur devenu demandeur : « Payez moi ! [Carr et al, 1998], pour vous rendre ce service d'accepter votre offre ». L'ex-offreur, devenu demandeur, ne doit pas être surpris d'un tel comportement, même s'il garde l'idée que ce qu'il apporte est *pour le bien* du bénéficiaire.

Les offreurs sont à la recherche d'une demande, et tous les projets ont facilement accès aux financements, les bons comme les mauvais. Il y a prolifération de projets, mais comme tous sont, d'une certaine façon, liés à la présence de l'offre, il devient difficile d'établir un lien avec l'expression

<sup>47</sup> Elle semblait surtout destinée à auto justifier les demandes de fonds de la Banque Mondiale auprès des Etats contributeurs à l'AID.

<sup>48</sup> Les références à des situations *d'absence d'aide*, ou *initiales*, sont toujours gênantes, dans la mesure où l'aide est ancienne et constitutive de la situation interne des pays considérés. Il s'agit donc d'un raisonnement théorique, plus contrefactuel qu'historique.

<sup>49</sup> Une inversion comparable est entrée dans le vocabulaire courant en France sur le marché de l'emploi, où la demande de force de travail est devenue *offre d'emploi* et l'offre de force de travail *demande d'emploi*.

du besoin théorique. L'équilibre qui s'instaure a de grandes chances de présenter un niveau qualitatif faible.

Cet équilibre présente aussi malgré tout une sous-utilisation partielle de l'offre (ou plus exactement des budgets d'offre potentiellement disponibles de la part des pays offreurs), à cause de la limite que représente la *capacité d'absorption d'aide* du pays bénéficiaire. En effet, il y a en définitive 3 niveaux quantitatifs de demande :

- Le besoin théorique, difficile à approcher en dehors des données issues du calcul macro-économique,
- la demande apparente, observée, issue du foisonnement de propositions de projets en présence d'une offre qui cherche des preneurs
- la capacité d'absorption, ou aptitude à utiliser effectivement et *correctement* les transferts financiers<sup>50</sup>.

Une demande apparente forte peut amener le niveau d'aide effective (ce qui est effectivement décaissé) au dessus de la capacité d'absorption, avec des transferts qui ne sont plus utilisés dans de bonnes conditions. Mais cet écart reste limité, d'une part parce que certains offreurs se montrent malgré tout relativement exigeants sur la qualité (ils sont à la recherche de *bons* projets, et c'est bien là leur problème), et d'autre part parce que même les mauvais projets ont parfois des difficultés à « décaisser ».

Aussi la capacité d'absorption limite-elle de façon endogène la consommation d'aide, c'est à dire la demande réelle, et maintient-elle l'offre surabondante et la qualité faible.

La référence à un excès manifeste de l'offre d'aide par rapport à la capacité d'absorption peut paraître contre-intuitive, voire choquante. Dans les pays à régime d'aide, c'est pourtant un constat qui n'a rien d'original [Ferguson, 1990 ; Berg, 1996]. C'est bien l'un des paradoxes intrinsèques de l'aide [Naudet, 2000]. Il ne s'agit pas pour autant de façon automatique d'un argument en faveur d'une réduction de l'aide, la nécessité d'une amélioration de la capacité d'absorption devant tout d'abord être évoquée, et pouvant en toute logique constituer une orientation pour l'aide elle-même.

#### *Approche qualitative : coproduction de la demande*

Dans une vision plus qualitative (la notion de capacité d'absorption est déjà une notion qualitative), il n'est plus évident que l'offre et la demande se rencontrent de la même façon que précédemment, car elles ne portent pas entièrement sur les mêmes produits. L'offre de développement peut dans certains cas constituer une offre de *changement*, alors que la demande concerne le plus souvent une aide qui ne modifierait pas le système<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Il s'agit d'une notion ancienne, que l'on retrouve par exemple chez Rosenstein-Rodan et chez Rostow. Dans les deux cas, son augmentation est considérée comme un prérequis au décollage économique. La définition donnée ici est de Stiglitz [1999]. Collier conteste cette notion en affirmant qu'il n'y a pas de faible capacité d'absorption mais seulement de mauvaises politiques. Nous dirons ici que la capacité d'absorption dépend en effet des politiques utilisées, et plus largement de l'ensemble de l'organisation sociale du pays. C'est un critère aussi bien qualitatif que quantitatif.

<sup>51</sup> Si l'on était totalement logique avec ce qui précède, on ne se poserait même pas ce genre de questions. En effet, on peut concevoir que, puisque la demande n'existe que parce qu'il y a une offre, cette demande s'exprime plus en fonction de ce que l'offre est prête à financer (dans les représentations que se font de l'aide les acteurs de terrain) qu'en fonction de besoins réels. C'est ce qu'exprime Sardan [1988] : «...la conception selon laquelle il y aurait des besoins objectifs, communs à une population, que les représentants de celle-ci exprimeraient ou qui se dégageraient spontanément par consensus lors d'assemblées générales villageoises, besoins qu'il suffirait donc de recueillir ou d'écouter, cette conception là est erronée [...]. C'est en l'occurrence l'offre qui crée la demande. Les villageois interrogés par les experts expriment des besoins ou des demandes qui sont largement déterminés par ce qu'ils pensent que ces experts sont prêts à leur offrir. L'identification des besoins n'est dès lors qu'une procédure faisant légitimer par des propos paysans les projets que de toute façon les opérateurs de développement avaient déjà plus ou moins dans leurs cartons sous forme d'offres. » Toutefois, cette vision des choses, bien que valable, paraît excessive, et le rapprochement qualitatif d'une offre et d'une demande est loin d'être toujours aussi caricatural, que ce soit au niveau villageois ou à un niveau plus élevé.

Encore plus que dans l'approche quantitative, ce que propose l'offre est quelque chose pour lequel il n'existe *a priori* que peu ou pas de demande. Là encore, c'est l'offre qui est à l'origine d'une éventuelle demande. La différence, c'est que si l'offre de l'offreur est une proposition de changement, d'innovation, le type de demande auquel il peut répondre est interne au changement envisagé, « elle est construite, élaborée, par le processus d'innovation » [Meyer, 1997]. L'innovation déconstruit la demande préexistante, qui a été élaborée dans le contexte social, économique ou technique que l'offre propose justement de changer. L'objet de l'offre de développement, c'est précisément d'« ouvrir une capacité de demande », c'est à dire à la fois une capacité de percevoir un besoin, de construire une solution et de formuler une demande.

Avec une offre de développement qui a comme but de provoquer des changements de comportement, de règles, de systèmes de valeurs, la notion de demande apparente préexistante n'est plus pertinente, puisque toute véritable demande est une coproduction de l'offreur et du demandeur.

Dans cette vision, la demande risque d'être encore plus limitée que ci-dessus, mais l'aide a d'entrée de jeu la possibilité d'agir sur la capacité d'absorption du pays bénéficiaire, et de la rapprocher du *besoin*, qui est bien réel d'une façon ou d'une autre<sup>52</sup>. En définitive, l'aide peut donc s'affranchir en partie d'une prédominance de l'offre qui conduit à une mauvaise qualité des objets des financements.

Il reste que l'offre initiale précède la demande, surtout la demande coproduite. Cette coproduction exige en effet du temps. L'enjeu de l'offre, c'est un accompagnement de la construction de la demande dans le temps, dès le début.

*Conclusion : c'est l'approche quantitative qui prédomine*

L'approche qualitative de la rencontre entre l'offre et la demande est évidemment beaucoup plus riche que l'approche quantitative, et permet d'envisager l'aide comme facteur de déblocage externe de situations verrouillées de l'intérieur, ce qui est bien l'objet de cette deuxième partie, en réponse aux conclusions de la première. En effet :

- L'approche quantitative aboutit à un équilibre de faible qualité,
- L'approche qualitative ne permet pas de rencontre entre l'offre et la demande, mais rend possible la coproduction d'une nouvelle demande et donc d'une qualité plus élevée.

Néanmoins, on a souligné précédemment que le caractère institutionnalisé de l'aide faisait la part belle à l'approche quantitative. Reste à savoir si un ajustement n'est pas possible également de ce côté-là.

#### 1.1.3.4 A moyen terme, l'offre va-t-elle s'ajuster de façon quantitative ?

Puisque souvent l'offre paraît excédentaire, on peut se demander si des mécanismes vont conduire à sa réduction, à l'échelle locale. Il convient, pour répondre à cette question, de rappeler qu'il existe deux manières d'aborder la question d'offre, *ex ante* et *ex post* :

- *Ex ante*, on l'a vu, l'offre est indépendante de la demande. De nombreux offreurs pratiquent d'abord une programmation ou une budgétisation par pays, qui est de leur unique responsabilité. Toutefois, l'affectation sous forme de projets ou de programmes fait l'objet d'instructions internes et d'accords bilatéraux détaillant les dépenses prévues. Au total, ces contraintes s'ajoutent les unes aux autres (non seulement comme contrainte financière mais surtout comme procédures administratives successives). L'aide réellement disponible est presque toujours inférieure à l'aide budgétée<sup>53</sup>, mais reste indépendante de la demande.
- *Ex post*, l'offre est par nature identique à la demande. Il s'agit du montant d'aide effectivement décaissé, celui qui apparaît dans les données statistiques de l'OCDE. Il est en partie dépendant des

<sup>52</sup> Que l'on ne vienne pas dire, dans des pays où un enfant sur quatre n'atteint pas l'âge de cinq ans, que la notion de besoin n'est pas pertinente...

<sup>53</sup> Sauf « rallonge » exceptionnelle. A l'inverse, un cas de plus en plus fréquent de non décaissement est la suspension de l'aide à l'échelle d'un pays, pour cause de trouble majeur. Pour peu que le phénomène se produise dans plusieurs pays concomitamment, le volume d'APD d'un offreur peut chuter de façon notable par rapport aux budgets.

conditions internes, de la capacité d'absorption du pays bénéficiaire.

Dans ce paragraphe c'est de l'offre *ex ante* qu'il s'agit, ou si l'on préfère du *stock d'offre* de l'offreur au niveau de son agence locale, c'est à dire essentiellement de sa disponibilité en enveloppe budgétaire (on considérera qu'il existe toujours un stock d'offre, même en l'absence de véritable programmation par pays, car l'agence de l'offreur possède une forte motivation à « faire du chiffre », Cf. *infra*). C'est la présence de ce stock qui pousse à des projets surdimensionnés, quelquefois inutiles.

L'évolution quantitative de cette offre dépend de la logique avec laquelle elle est affectée, et de la rigidité avec laquelle cette logique est suivie. Trois logiques existent [Naudet, 1999] :

- aider les plus « amis » (au sens des intérêts géostratégiques ou post coloniaux), mais aussi quelquefois les plus attirants<sup>54</sup>,
- aider les plus pauvres,
- aider les plus efficaces (efficaces, ici, dans le sens d'une plus grande capacité à dépenser les volumes d'aide disponibles).

Derrière les deux premiers cas se retrouve explicitement une logique d'offre, où le niveau quantitatif des affectations est guidé soit par des motifs extra économiques, soit par le niveau du PIB (c'est à dire par une estimation du besoin théorique), sans considération de la capacité d'absorption. Dans les deux cas, il s'agit de critères *a priori*, qui ne tiennent en principe pas compte du rythme auquel l'aide est absorbée. De ce point de vue, ces deux logiques sont proches, même si leurs justifications sont bien différentes.

Dans le troisième cas, le niveau d'affectation tient compte de la demande *effective* passée, c'est à dire de la capacité de décaissement antérieure. Un certain ajustement de l'offre est donc en principe possible. Mais l'incitation au décaissement artificiel risque également d'être renforcée.

Entre ces trois logiques, les deux premières ont longtemps prévalu, parallèlement, beaucoup d'aides fonctionnant avec des enveloppes budgétaires par pays, *préétablies* sur le critère des relations politiques ou sur celui du besoin théorique.

Mais, avec le débat sur la sélectivité de l'aide (cf. supra, § 1.1.2.1), le troisième critère, le critère d'efficacité, vient sur le devant de la scène. Il a reçu le soutien du CAD de l'OCDE. En principe, la notion de sélectivité est différente de celle de capacité d'absorption quantitative. Ce sont des critères de qualité des politiques suivies, et de performances des financements antérieurs de l'aide, qui doivent décider du choix des pays bénéficiaires. Mais dans la pratique, il s'agit d'un exercice difficile. Des critères simplistes sont fatalement privilégiés. Notamment, la performance des projets s'évalue essentiellement, faute de mieux, en fonction du rythme de décaissement. Par exemple, dans le cas de l'Union Européenne, le rythme de décaissement des dernières années est maintenant largement pris en compte dans la programmation primaire. Il est donc possible, avec ce critère de sélectivité (mal appliqué), que l'offre d'aide *ex ante* se rapproche de la capacité d'absorption.

Mais en fait, en plus des problèmes éthiques qu'il pose, il semble que le critère de sélectivité soit difficile à mettre en œuvre au niveau de la programmation pour les organismes d'aide qui la pratiquent. Au demeurant, chez certaines aides qui ne font pas de programmation (ou une programmation purement indicative), il peut exister une tendance à accepter plus facilement les demandes de projets émanant des pays les plus pauvres et, surtout, les plus rarement servis.

C'est pourquoi, même à moyen terme, l'offre semble devoir rester quantitativement surabondante dans la plupart des pays à *régime d'aide*.

---

<sup>54</sup> Certains pays provoquent une sorte de sympathie des bailleurs indépendamment des racines historiques des relations de coopération. On peut citer l'accès à l'indépendance (Namibie, 1990), l'accès à la démocratie (Mali, 1991) ou le maintien d'une façade convenable (selon Bayart [1999], le Sénégal gagne plus par sa vitrine démocratique que par ses exportations de poisson), ou enfin l'entrée dans le « nouveau champs » d'une agence de coopération.

#### 1.1.4 Conclusion sur les caractéristiques générales de l'aide

La vision d'une aide purement volontaire paraît insuffisante pour rendre compte de la réalité du système d'aide à l'échelle mondiale. L'aide, dans son ensemble, paraît au contraire suffisamment institutionnalisée pour que la plupart des pays à régime d'aide puisse sans se tromper la considérer comme une sorte de droit coutumier. Comme par ailleurs les ressources d'aide, malgré une certaine baisse du niveau mondial de l'APD, ne devraient pas venir à se tarir pour les pays à plus faibles revenus (sauf exceptions), il est probable que la notion de pays à régime d'aide soit pertinente pour de longues années encore.

Avec l'existence des pays à régime d'aide devraient également perdurer deux paradoxes forts de l'aide :

- malgré des volumes absolus dérisoires à l'échelle de la planète, et malgré des besoins théoriques considérables, l'offre d'aide paraît quantitativement surdimensionnée par rapport aux capacités actuelles d'absorption de nombreux pays bénéficiaires.
- cette capacité d'absorption étant elle-même fonction du niveau de développement, les pays qui pourraient le mieux utiliser l'APD (telle qu'elle fonctionne actuellement dans la majorité des cas) sont ceux qui en ont le moins besoin et qui sortent le plus vite du champ de son application. A l'inverse, les pays qui en ont le plus besoin et qui en reçoivent le plus en proportion de leur PIB sont ceux qui ont le plus de difficultés à l'utiliser.

L'institutionnalisation de fait de l'aide a plusieurs conséquences. On a notamment souligné l'ambiguïté qui en résulte sur la nature de l'objectif de l'aide : le développement ou seulement un transfert financier. Une tendance spontanée va vers une vision essentiellement financière, quantitative, qui assimile les résultats aux sommes dépensées, où l'offre rencontre facilement une demande induite, et aboutit, du fait de la surabondance de l'offre, à un risque de faible niveau qualitatif.

A l'inverse, l'institutionnalisation de l'aide lui permet-elle également de jouer un rôle dans l'incitation au changement ? On a vu que le fait d'être relativement indépendante de la demande permet à l'offre d'aide, si elle cherche à agir en ce sens, de reconstruire localement avec les intéressés une demande qui ne soit plus enfermée dans le contexte précédent, que l'on souhaite précisément voir changer.

Au fond, une idée toute simple, sur laquelle on reviendra, serait de considérer que l'institutionnalisation présente l'avantage de rendre l'aide globalement disponible (puisque même excédentaire !), première condition pour pouvoir prétendre jouer un rôle dans l'incitation au changement.

Encore faut-il que l'aide cherche à agir en ce sens. L'étape suivante est donc de rechercher au sein du système d'offre d'aide ce qui détermine son orientation plutôt vers une approche quantitative ou plutôt vers une approche qualitative.

## 1.2 La chaîne amont de l'aide : le bailleur souhaite-t-il le développement ?

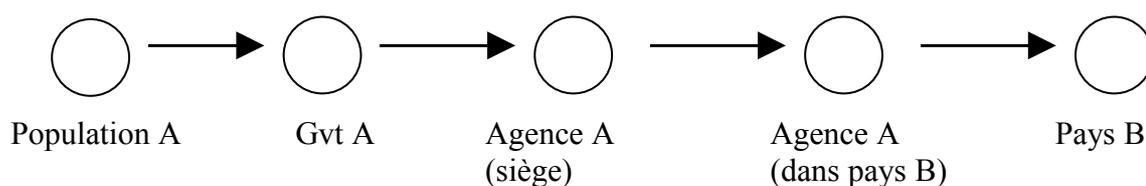
L'aide est une offre. C'est donc d'abord du côté des offreurs d'aide que l'on va tenter de voir s'il existe une *volonté* d'incitation au développement, condition utile pour *pouvoir* être source de développement. Les deux ne sont pas automatiquement équivalents : l'aide pourrait théoriquement provoquer le développement même sans que ce soit son but premier, et échouer à le provoquer alors que pourtant elle le souhaiterait. Néanmoins, les motivations générales des donateurs, celles qui façonnent le système d'offre d'aide dans son ensemble, apparaissent comme un déterminant majeur de la *possibilité* sus-mentionnée.

Ce regard porté sur le fonctionnement du système d'offre va se faire tout au long de ce que l'on a appelé la *chaîne de l'aide* [Carr et al, 1998]. L'aide est en effet une relation internationale, mais dans sa mise en œuvre, dans sa réalité concrète (et même administrative, puisqu'il s'agit d'aide publique), elle apparaît comme une chaîne, qui comporte différents maillons reliant une population à une autre. C'est l'analyse des motivations tout au long de cette chaîne, du côté des donateurs (mais aussi bien chez eux que dans le pays cible), qui permettra d'apporter une réponse provisoire à la question du titre ci-dessus.

On fera référence ici au cas d'une aide bilatérale, mais l'on verra que l'analyse serait peu différente dans le cas des aides multilatérales, l'institution internationale se comportant à bien des égards, en ce qui concerne l'aide, comme un pays. L'aideur (dans le jargon de l'APD on parle de *bailleur*<sup>55</sup>) est donc un pays, lequel est ici supposé démocratique, membre de l'OCDE<sup>56</sup>, et normalement attaché à sa réputation parmi les autres pays. L'opinion publique et les divers lobbies de ce pays peuvent présenter des désirs variés. Ceux-ci sont plus ou moins relayés par le gouvernement, responsable de l'APD

De plus, le gouvernement pratique l'APD à travers un ou plusieurs organismes plus ou moins spécialisées, que l'on peut considérer comme autant d'*agences*. Ces agences elles mêmes ont une caractéristique essentielle, c'est qu'elles ont présentes à la fois dans le pays bailleur, mais aussi dans le pays cible, à l'étranger.

Ainsi, la chaîne de l'aide peut-elle se schématiser ainsi :



L'examen du fonctionnement de cette chaîne peut se faire de différentes manières. On a choisi ici de reprendre l'analyse en termes de *justifications*, exposée en 1.1.1.6 et déjà utilisée dans l'examen des situations rencontrées dans les filières céréales et élevage au Mali. Dans la chaîne de l'aide, on considèrera qu'à chaque niveau les individus ont à rendre compte (on verra à qui) et que leurs objectifs sont motivés par le souci de pouvoir le faire, par rapport à des acceptions partagées de ce qui est considéré comme juste. Quelques apports en termes d'analyse principal / agent compléteront la compréhension des articulations entre les différents maillons de la chaîne.

<sup>55</sup> au Mali, on utilise volontiers le joli terme de *partenaire au développement*.

<sup>56</sup> Par le passé les aides des pays non OCDE ont pu représenter des montants importants, notamment du bloc de l'Est : URSS, Allemagne de l'Est, Bulgarie, Yougoslavie, Cuba... Aujourd'hui, leurs derniers représentants (Chine, Corée du Nord, Cuba) sont encore présents dans certains pays africains, mais de façon marginale. Les pays de l'OCDE représentent la quasi totalité des pays donateurs, à l'exception notable des pays arabes, dont l'aide s'est réduite mais n'a pas disparu. Voir note 27.

D'autre part, il se fait que la pratique d'APD du bailleur s'inscrit dans une trajectoire historique déjà relativement longue, qui peut influencer sur les motivations actuelles. Sans donner trop d'importance à ces aspects, on verra qu'il paraît possible d'identifier plusieurs racines qui se rencontrent et se mêlent aujourd'hui.

Aussi l'analyse des possibles motivations du bailleur se fera-t-elle en examinant successivement :

- un bref rappel de l'origine historique des motivations des bailleurs
- les motivations du bailleur « chez lui » : opinion publique, lobbies, gouvernement et siège central de l'agence
- les motivations du « bailleur à l'étranger », c'est à dire les bases du fonctionnement des agences dans les pays cibles
- le fonctionnement de l'ensemble de la chaîne amont.

### 1.2.1 Les filiations historiques

Les transferts financiers non commerciaux regroupés sous l'appellation d'APD semblent reposer sur au moins trois racines historico-politiques<sup>57</sup>:

© On a suggéré en introduction que l'aide était née après la deuxième guerre mondiale. Ce n'est sans doute pas tout à fait vrai dans le cas des pays européens qui ont possédé des colonies en Afrique au cours de ce siècle<sup>58</sup>, puisque l'APD d'aujourd'hui correspond plus ou moins selon les cas à la transformation de la relation coloniale, qui était plus ancienne. Dans cette histoire coloniale, malgré l'existence de formes de colonisation nettement contrastées, une approche historiquement importante, voire prédominante, a été celle de l'aménagement du territoire, de la « *mise en valeur des territoires* » (B. Losch), avec par exemple l'épopée des grands périmètres irrigués : l'Office du Niger au Mali, El Gezira au Soudan, les basses vallées du Zambèze et du Limpopo au Mozambique. Cela s'est traduit par une vision productiviste incluant un important rôle de l'Etat pour des investissements à long terme, et un système économique plus ou moins libéral. Ces approches ont favorisé la connaissance du milieu, la recherche dans la plupart des domaines techniques, mais ont sans doute négligé l'analyse économique, trait que l'on a longtemps retrouvé dans les agences d'aide concernées, et chez les cadres africains des pays correspondants.

Un autre legs de cette histoire est l'importance de l'aide non économique encore aujourd'hui, et notamment des relations d'aide culturelle. Une certaine continuité s'est également observée en ce qui concerne les relations personnelles, politiques et commerciales, malgré parfois des troubles graves lors des indépendances ou postérieurement. Ces relations ont pu avoir une importance certaine pour la politique d'APD d'anciennes puissances coloniales. Elles ont donné lieu, notamment en France, à des abus et à des dénonciations qui ont également influé sur l'évolution de la politique d'aide.

Notons que cette approche productiviste a également été celle de plusieurs organisations internationales, à leurs débuts.

© La deuxième racine remonte pour sa part à l'immédiat après guerre. Elle est inscrite dans le contexte de la guerre froide. La filiation va du plan Marshall à la quasi extinction actuelle de l'aide américaine, en passant par les guerres de Corée, du Viet-Nam et du Proche Orient, et par l'*Alliance pour le Progrès* en Amérique latine pour contrer Cuba.

W.W. Rostow fournit un bon aperçu des origines de cette aide<sup>59</sup>. Une partie était nommément destinée à « compenser des dépenses militaires anormales » (Taiwan, Corée, Turquie...). Le reste avait pour but de « permettre une évolution économique stable, [...] un changement rapide sans violence ». En effet, « les peuples commençant à bouger » risquaient de réclamer un changement violent, « non

<sup>57</sup> Cette typologie reprend en partie des travaux non publiés de B. Losch, CIRAD TERA.

<sup>58</sup> C'est à dire la France, la Belgique, le Royaume Uni et le Portugal. On ne peut évoquer cette filiation dans le cas de l'Allemagne, qui a perdu ses colonies en 1918, ni pour l'Italie, qui n'a colonisé, en Afrique Noire, que l'Erythrée, ni pour l'Espagne, qui n'a eu que la Guinée Equatoriale, jusqu'en 1966.

<sup>59</sup> In *Pioneers in development*, op cité.

démocratique », qui n'aurait pas correspondu aux intérêts des USA (« un monde où notre forme de démocratie peut se développer »). Même si Rostow affirme que le danger existait même sans le communisme, le financement du développement (essentiellement sous forme de projets techniques puis de projets intégrés) avait pour objectif de limiter le risque d'une prolifération de révolutions pro-URSS.

Les Etats-Unis étaient partisans de transferts de capitaux massifs, le problème de la capacité d'absorption étant résolu par une assistance technique elle aussi massive. Le but était de réunir rapidement les préconditions au « décollage », de réaliser ce décollage, à partir duquel un développement endogène serait possible ensuite avec une aide plus réduite. C'est la vision des « stades de développement » théorisés par Rostow<sup>60</sup>, dans une approche linéaire du développement. Le facteur humain y est pris en considération, mais l'approche reste néanmoins centrée sur l'accumulation de capital, avec un référentiel économique très libéral.

La Banque Mondiale, créée également dans l'immédiat après-guerre, est issue de la même racine. Sa doctrine interne a certes évolué au cours du temps, mais dès le début des années 1980 (à l'époque où elle était dirigée par R. Mc Namara, ancien directeur de la CIA), les influences conservatrices ainsi que la crise de la dette, avec la période des ajustements structurels dont l'institution s'est faite le champion, ont donné au référentiel libéral valeur de dogme. La fin de la guerre froide n'y a rien changé. Au contraire, la Banque a pris le relais de l'aide américaine, et a acquis un quasi monopole de la pensée économique sur le développement.

Dans l'ambiance du prétendu consensus sur la vertu des « bonnes politiques », on note une récente résurgence de pensée d'un développement linéaire, par étapes. L'idée des « trois stades » proposée par Paul Collier [JAE, 1999], le reflète bien. Elle a d'ailleurs le mérite de présenter une certaine cohérence, en proposant une liaison entre ces étapes de développement et les formes d'aide :

- Phase de réformes : élimination des dysfonctionnements (de l'Etat notamment), changements des rapports de force, redéfinition des tâches. Besoin de « peu d'aide et de beaucoup d'idées ». Permet une forte croissance « de rebond » pendant 5 à 10 ans et permet de créer les conditions pour absorber plus d'aide. C'est le stade où en seraient, au mieux, la plupart de la cinquantaine de pays qui nous préoccupent. Ils recevraient actuellement trop d'aide pour la situation où ils se trouvent.
- Phase post-réformes : maintien de taux de croissance élevés, alors que l'effet rebond est terminé, le pays encore très pauvre, et les investissements privés absents. Besoin de beaucoup d'aide, avec une bonne capacité à la recevoir utilement. Dangers : une aide trop élevée entraîne de nouveaux dysfonctionnements [Berg, 1996], et il n'y a pas de critères clairs pour savoir quand les réformes sont suffisantes pour passer à ce stade. L'abondance d'aide peut être prématurée.
- Phase de croissance : l'aide n'est plus nécessaire, car les investissements privés directs prennent le relais, dans des proportions bien supérieures et plus durables. Notons que cette troisième phase repose sur l'idée que le monde dans lequel sont censés s'insérer les PMA serait celui de la concurrence pure et parfaite, ce qui risque de rester quelque peu théorique.

Il faudrait par ailleurs insister sur une autre source d'aide engendrée par le contexte de guerre froide, celle apportée par le bloc de l'Est et les pays liés à la Chine (Chine elle-même et Corée du Nord). Cette aide a pu être localement considérable par le passé. Toutefois, elle a pratiquement cessé aujourd'hui en Afrique, et semble avoir peu d'influence sur le comportement des actuels bailleurs. Si ses pratiques conservent une influence, c'est sur certains comportements dans les pays aidés, notamment dans ceux où l'aide « internationaliste » a été importante.

© La troisième racine est à caractère plus fortement social. Elle est marquée par les courants tiers-mondistes du milieu des années 1960 : la lutte contre l'exploitation et la dépendance des pays pauvres. On la trouve chez certains bilatéraux non ex-coloniaux, notamment de l'Europe du Nord.

---

<sup>60</sup> Rostow, W.W., *The process of economic growth*, Oxford, 1953.

Cette approche conduisit à affecter l'aide aux plus pauvres, en prévoyant de l'arrêter quand ils seraient moins pauvres, contrairement à l'approche des « trois stades ». Elle est encore aujourd'hui plutôt opposée aux tendances libérales et productivistes, et très attirée par la *lutte contre la pauvreté*. Le fait que la Banque mondiale ait aujourd'hui convergé vers ce mot de pauvreté ne doit pas faire confondre les deux origines du concept.

On retrouve également cette racine dans la plupart des organismes d'aide onusiens. Cela s'est vu à travers le discours des commissions économiques mises en place pour les différents continents. La CEPAL, pour l'Amérique latine, a donné une forte résonance aux thèses tiers-mondistes, tandis que l'ECA, pour l'Afrique a vainement tenté plus tard, dans les années 1980, de proposer un cadre alternatif à celui des institutions de Bretton Woods pour les réformes de l'économie<sup>61</sup>. Toujours dans le cadre onusien, cette racine a également constitué, avec les préférences commerciales, l'un des deux piliers de la CNUCED.

Cette aide a parfois pu contester l'aide occidentale, l'accusant de ne pas apporter le développement mais le capitalisme, qui serait précisément la cause du sous développement (c'est la vision marxiste de l'aide, signalée et décrite par Ferguson [1990]). Dans sa formulation la plus caricaturale, mais parfois entendue, elle avait pour but de « réparer le péché colonial » (des autres pays d'Europe), voire même le péché de la traite négrière. L'aide suédoise, par exemple, se voulait à une époque « la conscience du monde » [Lancaster, 1999]. Aujourd'hui, ces oppositions vis à vis des autres aides ne semblent plus à l'ordre du jour, et la forte conscience morale qui caractérise cette racine se traduit surtout par le maintien d'un haut niveau budgétaire d'APD dans les pays d'Europe du Nord.

Ce serait une erreur de compter pour rien ces différences d'origine : elles peuvent aujourd'hui encore contribuer à compliquer les relations entre bailleurs, du fait :

- De différences implicites de vision des objectifs du développement
- De la possible méfiance issue de relations autrefois conflictuelles dans certains cas.

A l'inverse, il ne faut sans doute pas leur accorder une importance démesurée. Par exemple, la première aide au monde par le volume, l'aide japonaise, est trop récente pour entrer dans ces catégories, bien que son ancrage essentiel en Asie la rapproche de la première racine évoquée. L'aide canadienne a évolué vers une approche très particulière. Et l'aide française des années 1990 est certes marquée par son origine coloniale, mais, bien d'autres influences ayant eu le temps de jouer, elle possède sa substance propre par rapport à cette époque. La filiation historique n'est que l'une des composantes de sa rationalité d'aujourd'hui.

De plus, la contestation tiers-mondiste de l'aide n'est plus d'actualité, et on a vu que le concept de *lutte contre la pauvreté* voit converger les deuxièmes et troisièmes racines évoquées. Elle englobe aussi la première, l'accumulation des ressources et l'accroissement de leur productivité étant reconnues comme piliers de la lutte anti pauvreté (cf. *Attacking poverty*, rapport 2000 de la BM).

Par ailleurs, on peut souligner que les diverses racines avaient en commun de toutes conduire à des logiques d'offre *a priori* en matière d'affectation des ressources de l'APD (Cf. §1.1.3.4).

Mais surtout, il semble que certaines caractéristiques internes, communes à la plupart des agences, aient beaucoup plus d'influence sur l'état actuel du système d'offre d'aide que les divergences issues des différences d'origine.

---

<sup>61</sup> Economic Commission for Africa, 1989, *African Alternative framework to Structural Adjustment Programs for Socio-Economic Recovery and transformation*, E/ECA/CM. 15/6/rev3. United Nations. New York.

## 1.2.2 Le bailleur chez lui

### 1.2.2.1 L'opinion publique

Selon les sondages disponibles<sup>62</sup>, les soutiens des opinions publiques aux politiques d'APD sont très divers selon les pays, et varient dans le temps. L'APD a longtemps bénéficié d'un fort soutien en Europe du Nord, alors qu'elle est résolument impopulaire aux USA depuis au moins le début des années 1960 (Cf. [Rubin, 1964]). Ces opinions fluctuent selon le contexte économique et l'occurrence de tragédies relatées par les médias : la famine en Ethiopie en 1984 a provoqué une forte mobilisation de l'opinion, suivie par un retour de balancier qui continue à la fin des années 1990. De plus, l'opinion connaît très mal la réalité et les mécanismes de l'aide.

Les motivations pour accepter l'APD, et même demander son extension, sont variées. Porgès [1998], à partir de l'analyse des sondages, les regroupe en quatre domaines :

- Politico stratégique : grandeur, prestige, rayonnement culturel et politique du pays bailleur dans le monde, crainte de voir d'autres bailleurs prendre sa place, géostratégie, sécurité. On peut y rattacher des craintes de voisinage : si le Sahel reste trop pauvre, l'immigration va augmenter, ou des désordres éclater<sup>63</sup>.
- Commercial : le développement des PVD est une aubaine commerciale, soit en lui-même, soit simplement par les opportunités qu'ouvre l'aide (taux de retour de l'aide). Accès aux matières premières (dans les années 1970, à l'époque où l'on pensait qu'elles allaient manquer rapidement).
- Subjectif : sympathie pour les peuples concernés, attrait culturel, intérêt pour l'Afrique, l'Amérique latine ou l'Asie, souhait de maintenir l'amitié (notamment par rapport à l'Afrique).
- Moral : dans les premières années des indépendances, et donc de l'APD, il a pu y avoir la responsabilité devant l'histoire de mener ces peuples à l'épanouissement, ou une certaine culpabilité par rapport à l'épisode colonial. Plus généralement, il y a surtout la considération de solidarité.

A une certaine époque, on a pu voir aussi des motivations plus engagées : solidarité prolétarienne, aide à la révolution (Mozambique, Nicaragua...). Dernièrement, on l'a vu, les préoccupations de bien public et de biens communs mondiaux peuvent renouveler la légitimité de l'APD [Sévérino, 2001].

#### *Motivations morales : justice et humanisme*

La considération de solidarité (pas seulement prolétarienne) doit être nuancée, car elle repose sur des considérations éthiques, c'est à dire sur un ensemble de valeurs, qui peuvent varier considérablement selon les pays. La solidarité peut reposer sur deux valeurs relativement différentes :

- La justice : l'inégalité des revenus est une injustice qu'il convient de corriger<sup>64</sup>, aussi bien dans le cadre d'une communauté nationale qu'à l'échelle internationale pour le cas de l'APD. On rejoint l'idée du droit à redistribution (certes de très faible volume dans le cas de l'APD), qui est naturellement du ressort de l'Etat, voire d'organisations internationales dans le cas de l'APD.
- L'humanisme : je ne suis pas heureux tant que je sais qu'il existe un moins heureux que moi, et je dois lui venir en aide. Il s'agit d'une initiative entièrement de ma part, bien que Lévinas évoque également le mot « droit » dans ce cas lorsqu'il admet le *droit absolu de toute personne à recevoir*

<sup>62</sup> Une présentation synthétique des sondages et études réalisés de 1960 à 1998 en France se trouve dans [Porgès, 1998]. Parmi les sondages, on dispose notamment depuis 1989 de sondages annuels effectués par le CCFD et le journal *La Vie*, sous le nom de « Baromètre de la solidarité internationale des français ». Les résultats du sondage 1999 est disponible sur le site du HCCI, comme note de lecture n°14.

<sup>63</sup> « L'objectif majeur de l'aide internationale [est] d'éviter que de trop forts écarts de développement entre pays ou régions du monde donnent naissance à des crises ou à des conflits préjudiciables à la sécurité mondiale et à la liberté des échanges » (Barbier, 1994). Pour Rostow, à une époque antérieure, le risque était le communisme (Cf § précédent). Sur cette idée de menace, voir aussi J.C. Ruffin, 1991, *l'Empire et les nouveaux barbares*, Editions Latès, Paris,

<sup>64</sup> une traduction plus « économique », parce que ne recourant apparemment pas à une notion d'éthique, serait : le maintien de forts écarts de développement entre pays est une défaillance du marché mondial qu'il convient de corriger.

*mon aide et ma sollicitude*, au nom de « ma responsabilité infinie envers chacun »<sup>65</sup>. Cette responsabilité, qui reste du ressort de l'individu, peut être transposée à l'échelle internationale par la responsabilité de chaque pays envers les autres (aide bilatérale).

Une question incidente se pose sur le « moins heureux que moi », dans le cas des comparaisons internationales. Les sahéliens sont-ils dans le besoin ? Un pasteur Bororo est-il moins *heureux* qu'une caissière de supermarché en Europe ou aux USA ? Le traditionnel discours officiel (« il est totalement inacceptable qu'un quart de la population du monde continue de vivre dans des conditions d'abjecte pauvreté<sup>66</sup>») peut légitimement être considéré comme insultant : chaque peuple a son mode de vie, n'est pas obligé d'en changer ; chacun voit le bonheur selon sa propre vie (Aristote) ; la vie au Sahel ne semble pas très différente, et serait même plutôt meilleure, que ce qu'elle a toujours été. Les sociétés sahéliennes ne sont pas des sociétés misérables, mais d'ailleurs plutôt même des sociétés d'ostentation [Gastellu, 1998].

La réponse est d'ordre éthique, les définitions de la pauvreté pouvant fortement varier. Or, quelles que soient les *valeurs* de chacun, il existe des références de « commune humanité » qui interdisent de passer sous silence, au nom des différences culturelles, des réalités tout à fait insupportables. L'une de ces références communes est par exemple l'aversion pour la souffrance et la mort des enfants. Lorsque l'opinion occidentale est amenée à prendre conscience de l'effroyable *mortalité infantile et juvénile* au Sahel (au Mali et au Niger, 1 enfant sur 4 n'atteint pas l'âge de 5 ans), cela constitue pour elle un élément qui rend le *statu quo* inacceptable<sup>67</sup>.

La valeur humaniste paraît donc plus universelle, dans l'opinion publique, que celle de justice. Néanmoins, elle enregistre des hauts et des bas, liés pour l'essentiel à l'actualité.

Une opinion publique plus favorable aux considérations humanistes qu'aux concepts de justice est elle vouée à préférer les formes d'aide privées, et à rejeter l'intervention de l'Etat ? Les aides non publiques au développement international, notamment à travers les associations d'aide au développement (actuellement dénommées Organisations de Solidarité Internationale, mais plus connues sous le terme d'Organisations Non Gouvernementales ou ONG), drainent en effet des sommes non négligeables (près de 1/10<sup>e</sup> des flux drainés par l'APD).

Mais ce n'est pas une évidence automatique. Un éclairage d'ordre philosophique, qui n'est pas propre à l'aspect international<sup>68</sup>, est à nouveau donné par Lévinas. Dans une optique humaniste, toute personne a droit à mon aide, certes, mais je ne suis pas capable de les aider toutes, car je n'en ai pas les moyens, et je m'épuiserai, je me perdrais si je donnais tout. Je ne suis non plus capable ni de fixer la mesure à adopter (quelque part entre tout et rien) ni de faire le tri entre les personnes à aider. Je me décharge de la question en la socialisant à travers des institutions : je donnerai *ce que la règle me dira de donner*. L'institution constitue pour moi une médiation indispensable dans « l'hyperbole de mes obligations ». Reste à l'institution à fixer elle-même la juste mesure de sa générosité collective<sup>69</sup>, par arbitrage avec ses autres obligations.

Ainsi, les notions de justice et d'humanisme peuvent-elles théoriquement converger vers l'acceptation de la nature de *bien public* national de l'aide internationale. En France et en Europe, les opinions ont jusqu'à présent majoritairement accepté cette nature, rangé la faim dans le monde parmi les urgences mondiales, et le développement du tiers monde comme une cause à soutenir en priorité [Porgès, 1998].

<sup>65</sup> les références à Lévinas sont résumées de [Arnsperger, 1999]

<sup>66</sup> Heidemarie Wiczorec-Zeul, ministre allemande de la Coopération, présentation à l'ODC, 27 avril 1999.

<sup>67</sup> Ce qui ne veut pas dire qu'elle soit acceptable aux yeux des africains, mais l'on traite ici des motivations qui concernent les pays *bailleurs*. Cela confirme que c'est le caractère devenu inacceptable (au Nord) de la situation qui crée l'offre d'aide, et non une éventuelle demande émanant des gouvernements ou organisations du Sud. L'aide est bien une offre.

<sup>68</sup> les questions sont de même type à l'intérieur d'un pays : questions d'équité, de redistribution, de politique sociale, etc...

<sup>69</sup> En France, le rapport Jeannenay proposait en 1964 de fixer cette générosité à 1,5% du PIB. Dans la pratique, ce chiffre est tombé jusqu'à 0,34% en 1978. Remonté au plus haut en 1994 avec 0,64%, il est à nouveau en recul net, avec 0,35% en 1999, soit la moitié de l'objectif de 0,7% fixé en 1969 par l'ONU.

### *Rejet de l'aide et cartiérisme*

En revanche, aux Etats Unis, en 1996, les trois quarts de l'opinion jugeaient l'APD trop importante en volume (alors que le rapport APD/PIB des USA est déjà le plus faible des pays du CAD), et les deux tiers souhaitaient même sa disparition [Lancaster, 1999]. Les valeurs de base ont de l'importance. Dans les pays comme les USA où le caractère de bien public de la solidarité *dans* le pays est déjà contesté, celui du développement économique *extérieur*, ou en tous cas son aspect prioritaire, sera d'autant moins accepté. On retrouve également, dans tous les pays, les arguments cartiéristes, du type « la Corrèze plutôt que le Zambèze »<sup>70</sup>. Paul Rosenstein-Rodan parlait à ce sujet de « poujadisme international ». Et la crise des années 1990 a joué en défaveur de la générosité envers l'étranger.

Les autres motivations pour s'opposer à l'APD sont essentiellement relatives aux modalités d'utilisation des fonds publics, à son *efficacité* telle qu'elle est perçue à travers les médias, et l'abondante littérature sur le sujet. Elles sont particulièrement sensibles aux révélations de prétendus gaspillages de l'aide (les *éléphants blancs*), aux scandales (type *Carrefour du Développement*), et à la mauvaise image de certains chefs d'Etat qui bénéficient de détournements de l'aide. Paradoxalement, la non-dépense des budgets d'aide est également perçue comme un scandale (voir les problèmes de décaissement des budgets d'aide de l'Union Européenne). Au total, il semble qu'il soit devenu indécent de publier un ouvrage sur l'APD dont au moins le titre ne soit pas polémique<sup>71</sup>, même s'il s'agit d'ouvrages généraux non hostiles à l'aide.

Pour terminer sur l'opinion publique, on peut émettre une considération macro-économique, en disant que pour diverses raisons, et à des degrés divers, « le Nord a une aversion pour la pauvreté [du Sud,... et que] son utilité augmente avec la consommation du Sud » [Azam, Laffont, 1998]. Cela permet de traiter effectivement l'aide comme un bien public.

#### 1.2.2.2 Les lobbies

Il y a au moins deux types de groupes de pression qui concernent l'aide à l'Afrique. Il y a d'une part les sociétés privées originaires des pays donateurs qui interviennent dans les pays du tiers monde où l'APD existe. Il y a ensuite les ONG, émanations de l'opinion publique, ou plus exactement de « l'infime frange de la population militante du développement » [Cyrille, 1995], plus ou moins infime selon les pays. Quelles sont les revendications et l'influence de ces deux groupes ?

#### *Entreprises privées*

En ce qui concerne les (grandes) entreprises, il est manifeste que certaines d'entre elles ont, ou ont eu, des liens étroits avec les systèmes d'aide ainsi qu'avec les régimes politiques des pays bénéficiaires, pouvant ainsi exercer des influences déterminantes ponctuellement, pour faire par exemple financer des projets non prioritaires ou surdimensionnés, et obtenir ensuite les contrats de réalisation correspondant. Les agences françaises n'ont pas été exemptes de soupçons dans les pays traditionnels d'affectation importante de l'aide française (Côte d'Ivoire, Gabon, Cameroun, Sénégal), où l'aide s'est notoirement accompagnée de liens commerciaux, proches des financements politiques, éloignés des préoccupations de développement. Le bref et tumultueux épisode de l'hypertrophie de la coopération italienne dans les années 1980 a également donné lieu à nombre de scandales dans ce sens.

---

<sup>70</sup> du nom de R. Cartier, qui s'illustra vers les années 1960 dans les colonnes de *Paris Match* par quelques articles virulents contre l'aide française aux pays sous développés. La référence géographique, qui ne serait d'ailleurs pas de lui (selon [Porgès, 1998]), est étonnante, dans la mesure où la France n'a jamais été active dans cette région de l'Afrique australe anglophone et lusophone. Elle donne un indice de la grande ignorance de l'opinion vis à vis de l'APD.

<sup>71</sup> La palme en la matière revenant au numéro 13/2000 d'*Autrepart*, édité par l'IRD (ex ORSTOM), intitulé « Survivre grâce à l'aide, réussir malgré l'aide », et présentant en couverture un sac de riz de l'aide alimentaire US ! Comme si seule l'aide alimentaire d'urgence était utile, et tout le reste n'était qu'un obstacle supplémentaire pour le développement. Ou plutôt comme si cette idée-là était la seule qui pouvait accrocher l'intérêt d'un éventuel public. D'ailleurs le contenu de l'ouvrage ne va pas dans ce sens.

Par ailleurs, les lobbies privés ont exercé dans la plupart des pays bailleurs des pressions pour que soient établis des dispositifs, bénéficiant des crédits de l'APD, qui permettent la promotion de la coopération industrielle, c'est à dire qui encouragent les entreprises nationales à investir par des joint-ventures dans les pays en développement, en particulier dans ceux présentant des perspectives commerciales les plus porteuses (pays émergents). Même la Suède, qui se targuait de ne pas laisser son aide influencée par les intérêts commerciaux nationaux, est allée dans ce sens, avec la création en 1978 du Swedefund, certes indépendant de l'agence suédoise de développement, mais puisant ses ressources chez cette dernière. Ces dispositifs n'ont toutefois en général pas connu de grands développements.

Sans nier l'importance du lobby privé sur la scène de l'aide internationale, il convient sans doute de ne pas exagérer non plus son influence, comme ont pu le faire certains ouvrages polémiques [Verschave, Boisgallais, 1994]. Les lobbies privés peuvent être très proches de certains partis politiques chez certains bailleurs, mais il ne représentent en revanche pas un poids électoral important, et les lois sur le financement des partis limitent progressivement leur influence. De plus, le secteur privé en question a toujours été plus attiré par les pays les plus développés du champ de l'aide, ce qui fait que ces phénomènes ont relativement épargné l'aide aux pays les plus pauvres, sauf exceptions liées en particulier à la présence de ressources minières ou pétrolières, et à l'approvisionnement des conflits en armement.

### *Les ONG*

En ce qui concerne les ONG, le type et l'ampleur de l'influence qu'elles exercent varient considérablement selon les pays. Carol Lancaster, qui a accordé une attention particulière à cet aspect (étude comparative de l'aide internationale de 8 différents pays et organisations, [Lancaster, 1999]), aboutit aux conclusions suivantes :

- Les ONG dédiées au développement et aux autres aspects qui lui sont liés (humanitaire, environnement, droit des femmes...) croissent en nombre, en organisation, en sophistication politique, et en influence sur les politiques. Leur croissance a été encouragée par les différents sommets des Nations Unies des années 1990, à l'exemple de l'ensemble du mouvement associatif des pays développés. Elles ont établi des réseaux formels et informels d'information, de conseil, et de lobbying, qui se sont étendus à l'échelle internationale, cherchant à influencer non seulement les gouvernements mais aussi les institutions multilatérales comme l'Union Européenne et la Banque Mondiale.
- Les ONG ont parfois appuyé les politiques, les programmes, les budgets, et même la survie (Royaume Uni, Suède) des agences d'aide, mais parfois elles ont eu des attitudes radicalement critiques, contribuant ainsi à fragiliser la légitimité de l'APD dans l'opinion (France, USA, Italie).
- Vis à vis des institutions multilatérales, les ONG se sont retrouvées les principales sources de contestation « citoyenne », comme on l'a vu dans le cas du FMI et de la BM<sup>72</sup>. Dans ce cas, elles ont utilisé quatre canaux : lobbying direct auprès de ces institutions, action par les médias, action par les appareils législatifs des pays membres, et alliances avec des ONG du Sud pour s'opposer à certains projets, notamment dans le domaine de l'environnement.
- Les ONG ont tendance à ne pas défendre l'aide au développement en général, mais chacune le domaine particulier auquel elle est attachée, en demandant sa prise en compte par l'aide. Il en résulte une aggravation de la tendance déjà observée à l'éclatement du portefeuille d'activité des agences d'aide. Ce phénomène semble toucher toutes les grandes agences. Il est particulièrement sérieux pour l'USAID qui se voit obligée de respecter des planchers de dépenses pour plusieurs secteurs ou pays spécifiques, l'ensemble de ces obligations représentant en 1996 près de 50% de son budget total.
- Malgré tout cela, les ONG restent relativement faibles dans la plupart des systèmes politiques, d'autant qu'une assez grande partie de leurs ressources sont en fait d'origine publique<sup>73</sup>. Elles paraissent également faibles globalement dans leur objectif de mobilisation du public à la cause du

<sup>72</sup> Ce qui montre que les institutions multilatérales ne sont pas parvenues à faire passer aux ONG le message qu'elles partagent le même souci qu'elles de limiter les inégalités et d'instituer une protection minimale à l'échelle internationale (Cf §1.1.3.2).

développement international, puisqu'elles n'ont pu empêcher le plus ou moins grand déclin de cette mobilisation ces dernières années. Le déclin de l'APD elle-même, en volume, est aussi le reflet de leur faiblesse et/ou du mauvais ciblage de leurs revendications.

En France, le mouvement ONG est parmi les plus faibles et les moins organisés des pays occidentaux. Il est centré sur la défense de ses propres intérêts, et s'est montré relativement critique vis à vis de l'APD, qui en revanche le finance relativement peu. La part de l'APD qui est confiée aux ONG (en tant qu'ONG, et non en tant qu'opérateur, marché sur lequel les ONG sont en concurrence avec les bureaux d'étude privés) est de l'ordre de 1% en France, alors que cette part atteint 10 à 15% pour certains bilatéraux : Royaume Uni, Suisse, Canada, Europe du Nord. Elle semble même supérieure à cela pour les USA.

### 1.2.2.3 Le gouvernement

Il se fait que les gouvernements de plusieurs pays dits développés consacrent une partie (certes peu importante, mais pas nulle) des ressources publiques, c'est à dire de l'épargne collective du pays, à un objet a priori inattendu : le développement économique d'un autre pays, relativement éloigné (par exemple, ici, sahélien). Pourquoi le fait-il ? En quoi cet objet exotique est-il un bien public, au même titre par exemple que la défense nationale, pour le pays bailleur ? Ou plutôt pourquoi le gouvernement le considère-t-il ainsi ?

*Pourquoi se justifier ?*

On retiendra ici l'hypothèse que le comportement d'un gouvernement élu (et ne prévoyant pas de se maintenir au pouvoir par la force) agit en grande partie selon des principes de rationalité *justificative* (Cf. 1.1.1.6). Sans prétendre qu'un gouvernement ne gouverne qu'en fonction des sondages, un mobile essentiel de ses actes est la perspective d'en rendre compte, de les justifier, de prouver à l'opinion en général, et à certains groupes spécialisés le cas échéant, qu'ils répondent à leurs attentes.

Ainsi, en matière d'APD, le gouvernement désire d'une part répondre aux souhaits de l'opinion et des lobbies, et l'on retrouvera alors les éléments de motivation déjà évoqués, et d'autre part il possède des motivations propres, plus éloignées de celles de l'opinion (elle-même très fragmentée). Certaines motivations, par exemple celles d'ouverture commerciale, de sécurité internationale, de stabilisation des flux de populations et de gestion de la dette du tiers monde (afin d'éviter l'effondrement du système mondial), peuvent être des préoccupations du gouvernement à la fois comme reflets de celles de l'opinion et des lobbies et comme objectifs propres<sup>74</sup>.

Mais du fait de sa fonction de représentation du pays bailleur dans le concert des nations, le gouvernement va devoir se justifier devant d'autres publics. Il agit donc en fonction de préoccupations de relations internationales, arène dans laquelle il constitue un acteur avec ses objectifs et sa stratégie propres. En matière de géopolitique, l'APD du gouvernement concerne 2 niveaux de relations internationales :

- la relation bilatérale avec le pays aidé (répétée autant de fois qu'il y a de pays aidés), qui est une relation diplomatique. L'APD est un élément de cette relation, et se retrouve en interaction avec les autres objectifs que le pays bailleur peut formuler à propos de cette relation. Le bailleur peut en effet attendre de l'aidé qu'il promeuve la démocratie, qu'il parle et défende sa langue, qu'il entretienne avec lui des relations commerciales privilégiées, ou qu'il le soutienne dans les enceintes internationales. L'APD peut apparaître pour cela comme un élément d'échange<sup>75</sup>, dans la mesure où la coopération constitue de toute façon un soutien politique aux gouvernements

<sup>73</sup> En France, pour l'année 1999, les principales ONG dépendaient à 45% des fonds publics, contre seulement 35% au début de la décennie.

<sup>74</sup> De plus, certains individus à de hauts niveaux de responsabilité peuvent être personnellement favorables à l'APD, et même avoir des sympathies précises pour tel ou tel pays.

<sup>75</sup> Au même titre que les accords de défense, la zone franc...

bénéficiaires. Si ces divers enjeux viennent à perdre de leur actualité, l'APD peut perdre de sa valeur d'échange, et de son intérêt pour le bailleur.

- les enceintes internationales, où le pays bailleur est confronté à l'« obligation d'aide » définie en 1.1.3.2. Pour défendre son image et sa place, il doit se défendre vis à vis de pays tiers de n'aider que ses amis, mais ce sont précisément ces amis qui l'appuient par leurs votes. L'action d'un pays dans le tiers monde peut lui donner « l'image valorisante d'un pays destinant l'essentiel de ses concours à des pays très démunis » [Cyrille, 1995], ou celle moins valorisante d'un pays arc-bouté sur le soutien politique aux régimes de son ancien empire. Elle peut encore lui donner l'image d'un pays respectant son obligation internationale de consacrer des budgets au développement des pays démunis ou au contraire celle d'un pays se refusant à toute générosité, restant particulièrement loin des normes officielles d'affectation d'APD.

La différence de comportement envers ces deux niveaux de relation s'observe par exemple dans la communication des montants de l'aide. Pour se justifier par rapport au pays bénéficiaire, le montant exact de l'aide importe peu : l'annonce régulière de l'octroi de montants apparaissant élevés est plus importante, de même si possible que la place de premier bailleur. En revanche, par rapport au CAD de l'OCDE, la déclaration est importante. Aussi les bailleurs informent-ils mieux le CAD que les pays bénéficiaires (cf. 1.1.1.6).

Enfin, il reste à souligner que l'aide au développement international n'est bien sûr pas la seule préoccupation du gouvernement, et peuvent donc apparaître des problèmes non seulement d'arbitrage (en ce qui concerne les affectations de ressources), mais aussi de *cohérence* entre politiques<sup>76</sup>. En effet, même si le gouvernement fait du développement international un de ses objectifs (et entretient pour cela une ou plusieurs agences), cela ne signifie pas que l'ensemble de sa stratégie est déterminé par cet objectif.

*Comment un gouvernement se justifie-t-il ?*

Un gouvernement se justifie en présentant les mesures prises, qui peuvent être :

- essentiellement des affectations budgétaires
- éventuellement des créations institutionnelles (ex : mise en place d'une agence)
- quelquefois des dispositions commerciales particulières (ex : accords de Lomé)
- quelquefois des initiatives internationales (ex : le Programme Spécial Afrique en 1986).

En revanche, un gouvernement peut difficilement se justifier, quel que soit le public, en invoquant des résultats de développement. Il paraît naturel qu'il présente surtout ce qui est directement de son ressort, c'est à dire essentiellement l'affectation budgétaire. Mettre l'accent sur des réussites particulières du développement (même des réussites à forte *visibilité*) risquerait d'ailleurs d'apparaître comme un faux semblant, servant à faire diversion en cas de diminution des affectations budgétaires.

*Imputabilité*<sup>77</sup>.

En démocratie, un gouvernement se doit d'être particulièrement attentif à ce qui peut être la source de critiques, car il *rend compte*. Il rend compte à ses électeurs, ainsi que, dans le cas de l'aide publique, aux différents publics ci-dessus évoqués. Or, parmi ces publics, les bénéficiaires finaux sont absents. Le public auprès duquel le gouvernement se justifie n'est pas celui qui est bénéficiaire de la politique d'aide.

Les publics auprès desquels le gouvernement se justifie peuvent tous potentiellement le critiquer sur le montant de ses affectations budgétaires, ainsi que sur certaines caractéristiques qualitatives (aide en

<sup>76</sup> Un exemple bien connu concerne l'Union Européenne, qui a longtemps concurrencé par ses subventions aux exportations communautaires les productions de viandes africaines qu'elle aidait à travers le FED. Le thème de la cohérence est apparu dans les années 1990. Voir par exemple *Coopération pour le développement, rapport 1992*, OCDE, Paris.

<sup>77</sup> traduction de la notion anglaise d'*accountability*, que l'on retrouve en philosophie politique dans les travaux sur la *gouvernance*.

nature, aide liée, absence de transparence, lourdeurs administratives, soutien à un régime politique critiqué...). L'opinion publique spécialisée peut éventuellement de temps en temps émettre des critiques globales sur l'efficacité de l'aide, mesurée en termes macro-économiques, et donc générales. A long terme, la persistance d'une pauvreté de masse dans certaines régions du monde peut apparaître comme le signe d'une inefficacité de l'aide, et faire monter la contestation dans l'opinion publique du pays bailleur. C'est peut-être justement pourquoi cette contestation émerge à la fin des années 1990, trente à quarante ans après les débuts de l'aide.

Mais cela ne change pas grand chose pour le gouvernement : en termes d'imputabilité, seul lui importe à court terme de savoir si l'opinion demande qu'il fasse de l'aide ou non. S'il sent que les citoyens pensent que l'argent est jeté par les fenêtres, il réduira son volume d'aide. Mais tant que l'opinion est favorable, et sauf scandale ponctuel particulièrement visible, le gouvernement ne risque pas grand chose quant à la traduction de ses financements en termes d'effets sur le terrain. L'opinion n'a guère de possibilités de savoir ce qui s'y passe en détail, et quand bien même elle l'apprendrait elle n'en aurait pas les tenants et aboutissants qui lui permettraient de se faire une idée objective de la situation, ni dans un sens ni dans l'autre. Nous avons vu que les ONG, qui pourraient théoriquement jouer ce rôle, ne le font pas.

Le personnel expatrié est éventuellement capable de témoigner de ces effets de l'aide sur le terrain. Au demeurant, les critiques émises à l'encontre du système d'aide viennent souvent plus de l'intérieur de l'appareil que de l'extérieur. Mais ce personnel n'y a pas forcément intérêt, pour préserver ses propres intérêts. De plus, la campagne anti assistance technique qui s'est généralisée dans les agences de coopération a réduit ce dernier lien humain entre la population du pays donneur et la réalité des effets sur le terrain du pays receveur. Les possibilités de rétroaction des bénéficiaires sur les décideurs en sont encore plus réduites.

L'absence de possibilité de rétroaction des bénéficiaires de l'aide sur les décideurs paraît une caractéristique extrêmement robuste de l'aide.

#### *Justification par le décaissement*

Aussi le critère *quantitatif* (le montant des affectations budgétaires), et des aspects qualitatifs très généraux, sont-ils nécessairement les seuls critères de justification de l'effort des pays en matière d'aide au développement. Il est logique que ce critère devienne un objectif en soi. Et comme le chiffre qui est fourni aux statistiques de l'OCDE est celui non pas des affectations *budgétaires* mais celui des dépenses *effectives*, le gouvernement a des raisons de vouloir que les sommes qu'il a budgétées soient effectivement utilisées. Le *décaissement* devient donc à son tour un objectif en soi.

Pour le gouvernement, le résultat a donc toutes les raisons d'être assimilé aux sommes dépensées. Cela est sans doute inhérent à toute politique d'un gouvernement, du fait même qu'il est un gouvernement. Mais c'est particulièrement vrai dans le cas de l'aide du fait de cette absence de possibilité de rétroaction des bénéficiaires *réels*, sauf peut-être à très long terme.

Pour conclure ce qui précède, comment répondre à la question du titre de la section : « les bailleurs (gouvernements) souhaitent-ils le développement des pays aidés ? ». L'alternative n'est pas entre « oui » et « non », mais entre « c'est prioritaire par rapport aux autres considérations » et « ce n'est pas leur préoccupation prioritaire ». Car il existe au moins une autre préoccupation, qui est tout simplement le besoin de justifier d'un effort dans ce domaine. Ce qui est différent, quoique pas exclusif, d'une volonté d'aider réellement au développement. S'il paraît à peu près automatique qu'un bailleur cherche à la fois le développement et la justification, la hiérarchie entre les deux importe. Or le mode de fonctionnement d'un appareil d'Etat, et donc la nature *publique* de l'APD, conduisent logiquement la motivation de justification à l'emporter.

#### 1.2.2.4 Le siège de l'agence

Dans la pratique, l'aideur est une entité complexe, où l'agence mise en place par l'aideur joue un rôle central. La relation aideur-aidé, même si elle est effectivement insérée dans une relation diplomatique d'Etat à Etat, est surtout une relation entre l'agence de l'aideur et l'aidé. Agence, ou agences, tant les situations administratives peuvent être compliquées et varier d'un pays à l'autre. Un pays peut disposer de plusieurs organismes, de niveaux conceptuels différents (entités plutôt de conception, plutôt de décision, plutôt d'exécution), pas forcément parfaitement définis chacun, ni coordonnés entre eux, ni assurés de leur pérennité. Nous considérerons ici, par souci de simplification, que chaque agence de coopération, quelle que soit sa position au sein de l'appareil d'Etat du pays bailleur, possède les caractéristiques complètes d'une agence en ce qui concerne ses relations avec le pays bénéficiaire.

De plus, à l'intérieur même des agences, il peut évidemment exister des différences entre la direction et les agents, différences d'autant plus possibles que l'agence sera grande, et qu'elle sera déconcentrée, le déplacement des centres de décision au niveau de la représentation de l'agence dans le pays bénéficiaire accentuant les possibilités d'autonomie de ces « agences de l'agence », et de leurs propres agents. Il semble même, par expérience, que l'APD constitue un milieu professionnel où les individualités, et les motivations individuelles « militantes », aient été fortes, jusqu'à présent.

La plupart des traits caractéristiques de l'agence « centrale » se retrouvent, et seront abordés, au niveau des « agences de l'agence ». On peut d'ores et déjà citer certains d'entre eux qui prennent à l'échelon central un caractère spécifique :

- La caractéristique première de toute agence est sans doute le désir de durer et de croître, et pour cela, de plaire à celui ou ceux auxquels elle rend compte directement. Or le siège est particulièrement sensible à la critique de *non dépense*. Par exemple, pour Bossuyt [2000], le fait que « des montants importants d'argent ne sont pas dépensés (à temps) » constitue le premier des « signes de sérieux dysfonctionnement dans la manière dont la Commission Européenne gère ses abondants budgets d'aide ». En réaction, la CE a annoncé en août 2000 qu'elle créait une nouvelle agence<sup>78</sup> chargée d'« accélérer les décaissements » (*Le Monde* du 03 08 2000) ; le rythme de décaissement est devenu un critère en soi des examens à mi parcours des Programmes Indicatifs Nationaux (PIN) de l'UE dans les pays ACP. Le regain d'intérêt pour les aides budgétaires obéit manifestement au même impératif<sup>79</sup>.
- La bureaucratisation est devenue un problème majeur, dû à une priorité toujours plus grande accordée au contrôle et donc à l'autorité de gestion. La déconcentration est une volonté affichée, mais démentie dans les faits, sauf exceptions (Pays-Bas, Canada, peut-être Commission Européenne...).
- Il existe de nombreuses agences bi et multilatérales, dont les éventuelles divergences et rivalités sur la scène internationale créent un phénomène de concurrence. Le premier champ de concurrence est celui de la taille. Etre « le premier bailleur » *dans le monde*, peut constituer un véritable objectif. Aussi, la pression à la prééminence rejoint-elle la question du décaissement : « pressures to lead fuel pressures to lend » [Lancaster, 1999, à propos de la Banque Mondiale].

Si l'ancien président de cette institution, R. Mc Namara, voulait ouvertement en faire le leader (en volume) du développement mondial, c'était afin d'assurer sa pérennité et le rayonnement de sa doctrine. En effet, il est clair que le fait d'être tout simplement le plus gros<sup>80</sup> facilite le leadership idéologique, dans une mesure non négligeable. Comment ? A travers au moins trois phénomènes :

<sup>78</sup> En réalité, il s'agit d'une nouvelle direction générale, dénommée Europe Aid, chargée de la mise en œuvre opérationnelle des orientations générales décidées par les DG « développement » et « relations extérieures ». Cette nouvelle direction doit être fortement déconcentrée, permettant d'effectuer la gestion administrative et comptable des financements dans les pays bénéficiaires. La conception des opérations reste en grande partie concentrée à Bruxelles.

<sup>79</sup> Dans les années 1960, Hirschman [1968], qui critique fermement l'approche « programme » en Amérique latine, constate que si cette approche a tant de défenseurs, c'est avant tout parce qu'elle « permet de grands flux d'aide ».

<sup>80</sup> Pour être le plus gros, la méthode de comptabilisation joue un rôle prépondérant. En méthode ODA, les prêteurs sont avantagés tant qu'ils sont en phase de croissance. En méthode EDA, les Banques de Développement voient leur importance réduite, mais évitent d'apparaître en négatif lors des phases de régression.

- Pour un non spécialiste, l’avis du plus gros sera considéré comme l’avis général.
- La présence dans un plus grand nombre de pays étend l’influence géographiquement.
- Les plus grandes agences, intervenant de plus dans le plus grand nombre de pays, sont celles qui peuvent s’offrir les frais de fonctionnement les plus élevés en valeur absolue, c’est à dire le plus de personnel permanent, et donc la plus grande « force de frappe » intellectuelle. Le siège de la banque mondiale peut mobiliser rapidement 400 économistes, et donc produire sur certains sujets des analyses et des modèles d’intervention que les concurrents pourront difficilement contester, du moins dans des délais opérationnels. Le principe de Popper, comme quoi une théorie est valide tant que personne ne la réfute, fonctionne à plein et donne à l’agence la plus rapide un avantage doctrinal imparable.

### *Le besoin de présenter des idées nouvelles*

Un autre trait qui semble particulier à l’échelon central des agences d’aide est celui du besoin impérieux de *renouvellement régulier des idées* et des outils. On peut le voir comme un moyen de montrer que l’on avance, que les résultats vont s’améliorer. C’est aussi une justification de résultats que l’on ressent, à tout moment, comme « jusque là médiocre », et une sorte de promesse que, là encore, tout dorénavant va aller mieux. Il est lié à l’impossibilité physique, pour une agence, de faire valoir des résultats, qui demandent pour être compris une connaissance détaillée des contextes où les actions s’exécutent et une prise en compte du long terme. Il est plus simple de promettre des résultats futurs (c’est à dire irréels, et donc faciles à décrire et à promettre rapides) sur la base de réformes actuelles, que de montrer, dans la complexité du réel, l’effet des actions effectivement entreprises.

Ce trait est aussi lié à la rotation rapide des dirigeants qui fort logiquement veulent à la fois :

- Tenter d’imprimer la marque de leur passage à la tête d’une agence ou d’un service de cette agence,
- Eviter l’investissement intellectuel que représente l’assimilation des acquis des expériences antérieures, et ne pas se sentir concernés par l’éventuel échec (du moins à court terme) de ces expériences.
- Essayer de paraître à la pointe dans les rencontres, colloques, et autres mondanités ; les meilleures idées nouvelles sont celles qui répondent à la définition de Caufield [1997] : « 5 minutes pour comprendre, un mois pour briller ».

Une manifestation de grande ampleur de ce phénomène se trouve depuis le début des années 1990 dans le cycle des *sommets et conférences des Nations unies*. Si certaines ont eu un réel impact politique mondial (Rio 1992 et suivantes sur l’environnement), la plupart a peu dépassé le monde du développement international. Elles ont surtout servi de support au lancement de nouveaux mots d’ordre dans les agences : les aspects démographiques (Le Caire, 1994), le développement social (Copenhague, 1995), le développement urbain (Istanbul, 1996), l’alimentation (Rome, 1996), les femmes ou le « genre » (Pékin, 1995)...

A une échelle plus locale, on note au sein des agences le besoin de changer fréquemment l’appellation des outils, afin de laisser penser, à moindre frais, que l’on crée du nouveau, destiné là encore à mettre fin aux insuffisances précédentes. Ainsi, en janvier 1994, pour répondre aux préoccupations exprimées sur les effets sociaux négatifs de la dévaluation du franc CFA, la France « crée » le FSD, *fonds spécial (puis social) de développement*. Dans la pratique, nul n’ignore qu’il s’agit du quatrième nom en moins de dix ans des fonds souples mis à disposition des responsables des services déconcentrés de la coopération pour financer de petites actions locales<sup>81</sup>. Lesquels fonds souples, qui existent sous des formes voisines dans toutes les agences de coopération, étaient par ailleurs critiquées par certaines instances centrales précisément pour leur aspect déconcentré et donc peu contrôlable. Cela n’empêche pas les mêmes instances<sup>82</sup> de présenter ce FSD comme un nouvel outil, une nouvelle conception

<sup>81</sup> Après les POD, CLI, et CDI, respectivement ‘petites opérations de développement’, ‘crédits locaux d’intervention’, et ‘crédits déconcentrés d’intervention’.

<sup>82</sup> les mêmes instances, mais pas forcément les mêmes personnes. Il ne faut en effet pas oublier le poids des luttes intérieures, des stratégies de carrière, qui font le quotidien des administrations.

(« coopération de proximité », etc...), alors que ses inconvénients réels, et notamment le fait qu'il ne s'inscrive dans aucun schéma local de construction institutionnelle, restent les mêmes. Même le CAD, pourtant avare d'éloges en examinant en 1999 l'aide au développement de la France, verra dans le FSD « une nouveauté intéressante, qui va dans le bon sens » [OCDE, 2000].

En revanche, les propositions de concours financiers destinés à des choses qui ont déjà été faites par le passé, et qu'il faudrait continuer à faire, de façon éventuellement ingrate (enseignement primaire, vaccinations humaines et animales, construction de l'Etat...), ne provoquent pas l'enthousiasme. Continuer à faire ce que l'on faisait il y a déjà longtemps, c'est un peu reconnaître que l'on a peu avancé alors que l'on avait les bonnes méthodes, et c'est donc s'exposer à la critique.

Que penser de cette métamorphose fréquente des idées, des termes et des acronymes ? L'aspect schumpeterien de « destruction créatrice » n'est pas à exclure d'office : la science du développement progresse, et les termes employés doivent le refléter. Mais le sentiment est plus souvent celui de réincarnations successives, voire même d'une simple gesticulation lexicale. S'il s'agit non pas de sigles mais d'idées, ce sont dans l'ensemble des notions qui n'apportent rien de très particulier, et avec lesquelles il n'est pas difficile d'être d'accord. Notons que cela ne traduit pas seulement une relation d'agence où, pour répondre à des critiques d'insuffisance, l'on évoque des réformes pour de meilleurs résultats à venir. S'y reflète aussi le peu de transparence réelle du système, où tout effet d'annonce est accepté sans possibilité de vérification.

#### *Aversion pour le long terme*

Le besoin de renouvellement fréquent explique sans doute en partie un autre trait des agences, observable tant à l'échelon central que dans les services extérieurs : la répugnance à s'engager vis à vis d'un partenaire autrement que ponctuellement ou sur une courte durée. On peut y avoir aussi la sensibilité à la critique qui a pu être portée quelquefois, dénonçant les « abonnements » dont pouvaient bénéficier certaines entreprises ou institutions du pays bénéficiaire ou du pays bailleur. C'est cette répugnance qui explique chez certains bailleurs le maintien de l'option « projet », alors que le discours dominant privilégie une approche « programme » qui, malgré d'évidents défauts, a du moins le mérite de promouvoir des horizons de temps un peu plus longs.

Le besoin de faire du nouveau et du court terme, joint à la rotation rapide des cadres, crée dans les agences d'aide (dans leurs sièges centraux et plus encore dans leurs agences à l'étranger) un phénomène de *perte de mémoire* qui peut être très gênant, quoique peu remarqué. Ce phénomène s'oppose en effet à la capitalisation des expériences, et donc aux capacités des bailleurs d'apprendre durablement de leurs succès et de leurs échecs. C'est bien la capacité d'apprentissage des agences d'aide qui est en jeu.

### 1.2.3 L'agence à l'étranger .

#### 1.2.3.1 La règle du décaissement.

Les statistiques sur l'APD distinguent les notions d'engagement et de décaissement. On appelle *engagement* la mise à disposition (après décision des divers *comités, conseils* ou *boards* des bailleurs) de nouveaux concours financiers, et *décaissement* l'exécution effective des dépenses prévues dans ces concours. Rappelons (cf. 2.1.1.2) qu'une comptabilité d'engagement reflète essentiellement l'offre du bailleur, alors qu'une comptabilité de décaissement inclut déjà plus la capacité d'absorption de pays bénéficiaire.

En fait, les décisions de paiement prises dans le cadre de l'aide sont beaucoup plus complexes que cela, car elles se prennent à différents niveaux, en plusieurs étapes, à différentes époques, et font intervenir des notions rendues confuses par l'utilisation des mêmes termes à des étapes différentes<sup>83</sup>.

Ce qui est important de retenir, c'est que dans les deux cas se trouve « l'obligation de dépenser » [Barbedette, 1999 ; Calame, 1998] qui explique la tentation de « faire du chiffre », à la fois comme gage d'efficacité, mais aussi par justification des frais de structure, comme dans toute bureaucratie<sup>84</sup> [Buchanan, 1975]. En conséquence, il est essentiel pour une agence de lancer perpétuellement de nouveaux projets, et de ne pas stopper ces projets avant la fin du décaissement même s'il apparaît rapidement que les choses ne se passent pas comme prévu. « Encore et encore, on lance des projets de développement, encore et encore ils échouent. Mais qu'importe combien de fois cela se produit, il y a toujours quelqu'un de prêt à lancer un autre projet » [Ferguson, 1990].

Déjà signalée à propos des agences centrales, la contrainte de décaissement est un déterminant majeur du comportement des agences locales. Elle pousse les agences à ignorer les contraintes de capacité d'absorption du pays d'accueil, d'où la priorité souvent donnée à la comptabilité d'engagement. Chaque agence doit justifier de sa présence dans le pays en « prouvant qu'on y travaille et qu'il y a du résultat » [Thomson, 1998], c'est à dire d'abord des nouveaux projets, puis du décaissement. La survie de l'institution en dépend.

#### 1.2.3.2 Programmation et procédures : éloges et critiques

La pratique de la *programmation* interne des agences va dans le même sens que le décaissement. En toute rigueur, l'agence devrait prouver l'optimisation de l'utilisation des ressources, par un calcul coût/avantage classique, sans recours à la programmation. En fait, l'agence pratique la programmation budgétaire, c'est à dire la gestion anticipative, et ce pour deux raisons :

- Une raison d'évaluation de ses performances : l'aide intervient dans un univers où la description exhaustive des états de la nature est tout à fait impossible, de même que le calcul d'optimisation perpétuel : sa rationalité est *limitée* (Herbert Simon). C'est pourquoi elle choisit de procéder par *programmation d'objectifs*. Ces objectifs sont assimilables à des seuils de satisfaction. On ne recherche pas l'optimum mais la satisfaction.
- Une raison d'information prévisionnelle, non seulement à des fins internes (adaptation des moyens aux objectifs), mais aussi et surtout à des fins de *contrôle* ex-ante, par les différents niveaux hiérarchiques jusqu'à une autorité centrale en principe garante du droit de regard de la nation sur l'utilisation des fonds publics. Un financement doit, pour être autorisé, faire l'objet d'une

<sup>83</sup> La confusion majeure provient de ce que le cycle de l'achat (pour une dépense publique), c'est à dire de ce que l'on a nommé ici décaissement, est lui-même constitué d'un engagement comptable (qui accompagne l'établissement du contrat), puis (après livraison ou service fait) d'un ordonnancement et d'un paiement. Il ne faut donc pas confondre cycle du projet et cycle de chaque dépense à l'intérieur des projets.

<sup>84</sup> C'est particulièrement le cas des grandes institutions internationales, telles que le PNUD ou la Banque Mondiale, qui sont, en principe, les agents d'un grand nombre de pays réunis, et ont pour principale motivation, comme toute bureaucratie, de survivre et de croître. Ce qui pose problème dans ce cas, c'est que le *principal* de ces agences est particulièrement flou et dilué, et que les instructions qui leur sont données sont des plus simples : existez pour montrer que l'on fait quelque chose ! C'est pourquoi elles risquent encore plus facilement que les agences nationales de devenir des « machines folles ».

présentation d'autant plus détaillée pour sa validation que les membres de son *board* (ou *comité*, ou *conseil*...) veulent mieux exercer le contrôle de l'utilisation des fonds publics. Une programmation validée a valeur de loi<sup>85</sup>, et le non respect de la spécialisation budgétaire peut être puni aussi gravement qu'un détournement de fonds pur et simple.

Au moment de la programmation, chaque cellule se montre optimiste sur ses réalisations futures, pour les raisons déjà évoquées. Par la suite, respecter la programmation devient une motivation supplémentaire de volontarisme dans le décaissement.

D'autre part, les *procédures* de décaissement, indépendamment des aspects de programmation budgétaire, constituent un sujet important dans l'étude de l'aide. La plupart des agences d'aide, puisqu'il s'agit d'aide publique, sont astreintes de près ou de loin à respecter le code des marchés publics pour leurs dépenses, voire de faire intervenir leur agence centrale pour tout marché d'une certaine importance. Le recours de plus en plus systématique aux appels d'offre est à juste titre considéré comme un gage de transparence. Il est aussi considéré comme un gage d'efficacité, ce qui est plus discutable du fait des lourdeurs qu'il induit. La durée de l'instruction des contrats est parfois rendue très longue, et surtout imprévisible. La durée de vie des lignes budgétaires, étant rarement conçue en prévision de ces délais, laisse alors peu de temps à l'exécution effective de la dépense. Le respect strict des procédures pousse ainsi au volontarisme dans le décaissement.

### *Eloges*

Programmation et décaissement ne forment pas forcément à ce stade un système pervers. Hirschman [1984] affirme même que ce fut l'un des moteurs les plus puissants du plan Marshall en France et en Italie après la deuxième guerre mondiale. Devant respecter des niveaux de décaissement que ses collègues administrateurs et lui-même avaient proposés « en affichant une bien plus grande confiance dans les estimations statistiques que ce qui était garanti par la maigre mesure de notre connaissance et de nos prévisions [de la situation réelle] », ils ont été amenés à « prendre un intérêt personnel dans la politique qu'ils élaboraient », afin de « rendre vraies leurs prévisions », et donc à faire preuve de trésors de créativité pour trouver des possibilités d'affectation des sommes disponibles dans les délais impartis.

La pratique de la programmation, renforçant la logique de décaissement, agirait donc sur les agences comme une puissante incitation à l'imagination, à la recherche d'initiatives locales à appuyer, etc... Sans cet aiguillon, le risque serait réel que, sous couvert de respect de la capacité d'absorption (et de l'inertie à la fois du pays d'accueil et de l'agence), il ne se passe finalement pas grand chose, ce qui ne serait pas non plus le but recherché.

De même, le suivi des *procédures* doit en principe être considéré comme un atout, une aide pour les agents : en suivant une procédure (une routine), ils s'évitent d'avoir à explorer à chaque fois le champ des possibilités, à réinventer le meilleur choix. Ils se protègent aussi contre d'éventuelles contestations ultérieures de l'honnêteté de leurs décisions.

### *Critiques*

En revanche, pour revenir à la programmation, il faut noter que son *respect*, et a fortiori son respect strict, sont évidemment des contraintes, incompatibles avec l'optimisation des décisions. Aujourd'hui est le meilleur moment (jusqu'à présent) pour prendre les décisions qui concernent le présent et le futur. Ces décisions seront meilleures que celles figurant dans la programmation effectuée avant-hier. Et l'échelon le plus déconcentré est le mieux informé, pour autant qu'il respecte certaines règles de

---

<sup>85</sup> ce qui repose sur l'hypothèse implicite que le législateur a fait un choix optimal entre tous les états de la nature présents *et futurs*. Il est donc supposé non seulement omniscient, mais aussi préscent et optimisateur. Cette conception de la programmation est donc exactement l'inverse de celle d'Herbert Simon. Evidemment, dans la pratique, le législateur est incapable d'émettre le moindre avis sur de tels niveaux de détails (surtout concernant des pays tiers), et se borne à valider telles quelles les prévisions faites par les agences décentralisées, via l'intermédiaire du siège central.

cohérence globale, pour prendre ces décisions. Cela paraît évident, et ne remet pas en cause la démarche issue de l'analyse de Simon, mais s'oppose à la deuxième mission assignée à la programmation : celle d'une fonction de validation préalable.

Cette deuxième fonction de la programmation oblige à se conformer aux prévisions, faites localement avant hier, et validées hier à l'autre bout du monde. C'est le cas de tout financement *public* (et donc de l'APD), où la programmation n'a pas le sens que lui donne Simon (prise en compte de la limitation de l'information), mais bien celui d'une autorisation hiérarchique préalable. La programmation peut être modifiée, mais en présentant un argumentaire convainquant. Celui-ci, élaboré à partir des données d'aujourd'hui, sera examiné demain par l'échelon central, et la réponse parviendra après-demain...

Une programmation trop lourde et trop rigide, et des procédures de passation des marchés également trop contraignantes, vont dans le sens inverse des éventuels mérites évoqués par Hirschman :

- D'abord, on l'a vu, en provoquant des délais incompatibles avec le pilotage d'actions effectués dans un contexte qui n'est pas immobile. Il peut y avoir décalage entre le besoin et l'action financée. Et l'aide est rendue imprévisible à l'échelle du terrain, du fait de ruptures de paiement.
- Par étouffement physique. Carol Lancaster fait à propos des agences de terrain de l'USAID le constat que reprendraient sans doute à leur compte beaucoup de ceux qui ont travaillé dans des agences d'aide : « 80% du temps des agents est occupé uniquement par le processus de programmation » (on ajoutera : et par les procédures de passation de contrat). Il s'en suit une faible attention à ce qui se passe en dehors de l'agence, ce qui amoindrit l'intérêt de l'existence des agences de terrain. Il s'en suit aussi une tendance à sur dimensionner artificiellement tout projet : le temps consommé par une procédure n'étant pas linéairement proportionnel au volume financier concerné, l'agence a tout intérêt à éviter de faire des petits projets.
- Par négation du caractère expérimental des actions. Le système de programmation (vue comme un contrôle préalable) repose sur l'idée que « les moyens d'atteindre les buts sont connus, et qu'appliquer cette connaissance va produire des résultats mesurables dans un cadre de temps donné » [Lancaster, 1999]. Ce qui est parfaitement contraire à la réalité, notamment pour les projets qui s'éloignent des simples réalisations physiques et recherchent des modifications de comportement. Dans ce domaine nul ne peut prétendre avoir de méthode sûre, et les résultats ne sont pas prévisibles, puisque ce sont des coproductions de l'initiateur de l'action et des groupes cibles. Nier le caractère aléatoire et expérimental d'une action conduit à surestimer les résultats attendus, d'où des évaluations *ex post* décevantes quand elles sont effectivement réalisées<sup>86</sup>. Cela conduit aussi à ne pas faciliter les réorientations en cours de route, ou encore à ne rechercher que des actions sans risque, ce qui est illusoire, et réduit considérablement le champ et les potentialités de l'aide.
- Par inversion des priorités. Un responsable d'agence risque peu sur le manque de résultats effectifs d'une action, mais beaucoup sur une irrégularité procédurale, et notamment sur les entorses aux spécificités des lignes budgétaires (mauvais respect de la programmation, c'est à dire en fait mauvaise programmation) et sur les passations de marchés. Au point que les agents sont ouvertement invités à construire les interventions en fonction de leur faisabilité administrative. Un *bon projet* devient celui qui se décaisse par tranches volumineuses, si possible avec un interlocuteur unique à l'existence juridique solidement établie. Avoir pour partenaires des acteurs diversifiés, émergents et fragiles, avec lesquels l'on s'engage sur de petits montants unitaires, est une source potentielle d'ennuis, qu'il vaut mieux éviter.

---

<sup>86</sup> Ce qui n'est pas forcément très grave. Au contraire même, le fait de surestimer les résultats attendus (pour cette raison ou pour des raisons bancaires) est ce qui rend certains projets possibles. Il s'en suit beaucoup d'échecs, mais aussi des réussites qui n'auraient pas vu le jour sinon. Cette tendance à surestimer les effets prévisibles est ce qu'Hirschman [1967 ; 1995] nomme la « *hiding hand* », la main qui rend invisibles les difficultés, et rend certaines choses possibles.

- Par « confidentialisation ». Les procédures deviennent tellement complexes que seuls les personnels internes à l'agence peuvent s'y retrouver (et encore pas tous, voir point suivant). Les bénéficiaires de l'aide reconnaissent implicitement que « l'on ne s'ingère pas dans les règles de procédure des bailleurs », et s'ils le souhaitent ils ne le pourraient en général pas, d'autant que chaque bailleur a ses propres règles. A l'inverse, un bailleur peut presque tout justifier vis à vis de ses interlocuteurs en invoquant des contraintes de procédure. Et comme les bailleurs sont nombreux, la coordination des aides, qu'elle soit souhaitée par le bénéficiaire ou par les bailleurs eux-mêmes, s'en trouve rendue plus difficile.
- Par détournement des ressources humaines : Les procédures deviennent tellement complexes que les agences recrutent de plus en plus de personnels administratifs, au détriment des bons connaisseurs des domaines et des situations où les financements s'effectuent. Les dossiers respectent ainsi peut-être les règles administratives, mais perdent des chances d'être pertinents dans leur contenu.

### 1.2.3.3 leadership et coordination

Parmi les autres motivations que les objectifs de développement et de décaissement il y a, de façon claire, certaines rivalités entre agences dans un même pays d'accueil. Chacun essaye en particulier d'influer sur les agissements des autres, et essayant de se réserver les actions de coordination, qui apparaissent comme les plus prestigieuses. Or, il existe plusieurs agences, représentant plusieurs pays et organisations. Leurs éventuelles divergences et rivalités sur la scène internationale peuvent s'exercer localement, sans que la situation du pays hôte n'y soit pour quoi que ce soit. « Le terrain du développement reflète l'hétérogénéité de la société internationale. [Il peut devenir un] champ de lutte entre acteurs » [Alou, *in* IUED, 1996].

Dans un pays, être « le premier bailleur », peut constituer, comme au niveau mondial, un véritable objectif pour une agence locale. Cela peut se traduire en soucis de *visibilité*, qui influenceront sur le choix des réalisations, conduiront à « planter son drapeau » sur elles, et font accaparer les médias locaux. Cela induit aussi des difficultés pour la collecte des données, chacun essayant de gonfler ses chiffres, quitte à jouer avec les règles éditées conjointement par les membres du CAD.

Un autre champ de concurrence, qui n'empêche pas le précédent, est celui du leadership idéologique local. La *taille mondiale* y joue un rôle, à travers la force de frappe centrale de l'agence (Cf. §1.2.2.4), mais le critère de la *taille dans le pays d'accueil* intervient lui aussi, car les autorités locales craignent toujours l'éventuel retrait des bailleurs, ou plutôt, puisque le réel retrait est rare, les retards d'instruction de projets et de décaissements. Ce sont naturellement les rythmes de décaissement des plus grands bailleurs locaux qui les préoccupent le plus, aussi sont-ils incités à satisfaire plus facilement leurs exigences que celles des autres bailleurs, et à leur accorder ainsi de fait un rôle de leader.

Pour autant, si les prééminences quantitatives et doctrinales sont vraisemblablement liées, il reste localement un espace réel à l'exercice de la rivalité entre bailleurs pour le leadership intellectuel, au moins à l'intérieur de secteurs particuliers. De ce point de vue, les institutions d'aide qui choisissent, à la différence de la Banque Mondiale, de ne pas concentrer toute leur puissance intellectuelle au siège, compensent en partie leur désavantage en terme de taille.

Là encore, cette rivalité intellectuelle et méthodologique, voire doctrinale, n'est pas forcément négative, même si elle se traduit par des interventions de nature différente et non coordonnées à l'intérieur d'un même domaine. C'est une source de réelle concurrence, qui constitue, tout comme la pression au décaissement, un aiguillon efficace pour le dynamisme des agences, et évite des tentatives illusoires et stérilisantes de trop grande planification. Cela est particulièrement cohérent avec le caractère expérimental de beaucoup d'actions, et en cela la comparaison avec la concurrence entre équipes, qui existe dans le monde de la recherche, est pertinente<sup>87</sup>.

<sup>87</sup> réflexion issue d'Elizabeth Sadoulet, conversation à Paris, février 1999.

Néanmoins, une concurrence, pour être fructueuse, nécessite des règles du jeu convenables et respectées. En leur absence, ou si elles ne sont pas respectées, la compétition ci-dessus évoquée s'accompagne de forts risques d'incohérence, qui vont nuire à l'effet global des interventions sur le développement. Or, vu précisément la faiblesse des gouvernements de la plupart des pays en régime d'aide, ces règles du jeu ne peuvent être établies, si elles le sont, que par les bailleurs eux-mêmes.

La question du leadership se retrouve alors en ce qui concerne l'établissement de ces règles. L'adhésion à celles-ci étant le plus souvent volontaire, les diktats des plus gros bailleurs ne sont pas certains d'être suivis par l'ensemble de la communauté. L'ascendant intellectuel, voire humain, peut à l'inverse jouer un rôle important. Aussi les aspects de leadership, de coordination, et de personnes, sont-ils fortement liés.

#### 1.2.3.4 Faire plaisir

L'agence à l'étranger n'est pas seulement en relation avec son siège central, elle l'est aussi, et normalement surtout, avec le pays hôte. Cette relation possède une importance toute particulière qui sera abordée en troisième section de cette partie. A ce stade, il convient de noter que l'une des motivations d'une agence à l'étranger peut être de préserver ou d'améliorer ses relations avec ses interlocuteurs locaux, et notamment avec le gouvernement. Il lui est alors difficile de refuser les demandes que ceux-ci lui présentent, ou du moins de les refuser trop souvent, ou de refuser celles sur lesquelles les interlocuteurs insistent particulièrement. Et ce d'autant plus que le bailleur est là pour aider, et non pour refuser d'aider.

Si ces demandes ne paraissent pas recevables aux yeux du bailleur, celui-ci va tenter de les faire évoluer par la discussion, afin que l'interlocuteur accepte de modifier sa demande. Il est aidé par le fait que ni l'un ni l'autre n'a intérêt à violer le *principe de l'indiscutabilité* (cf. *supra*, §1.1.1.7). Encore faut-il, pour cela qu'il y ait discussion, que le bailleur en ait la volonté et les moyens humains (cf. *infra*). Dans le cas contraire, un conflit est possible, ce qui ne va pas dans le sens souhaité par le bailleur, qui n'est pas là pour « se prendre au col » avec ses interlocuteurs dans le pays qu'il vient aider.

Le bailleur peut alors être amené à céder, pour « faire plaisir », voire pour « faire taire ». Il lui reste alors à trouver a posteriori des justifications techniques ou économiques pour faire accepter sa décision à son échelon supérieur.

Cette motivation n'est pas propre à ce niveau de l'agence. On le retrouve par exemple à l'occasion d'une visite de responsable de rang important dans le pays hôte. Celui-ci peut être amené à faire un geste politique, en acceptant de financer une demande que ses propres services ont précédemment jugée inappropriée, du moins dans la forme où elle est présentée.

Mais elle prend de l'importance au niveau local, soumis au quotidien à la pression des interlocuteurs. Elle s'exerce dans deux sens :

- Il y a ce que « veulent » les interlocuteurs, comme l'on vient de le voir,
- Et il y a ce qu'ils ne veulent pas, ce qui n'est pas très présentable diplomatiquement, et qui nécessite pour être compris un dialogue dans la durée et la confiance. On peut citer dans cette catégorie les actions qui impliquent des changements de comportement de la part de l'administration.

Cette préoccupation rejoint partiellement celle de décaissement : accepter une sollicitation, ou renoncer aux interventions qui visent des changements de comportement, permet de faire du chiffre de façon économe en temps. Elle rejoint aussi celle de leadership, dans la mesure où est en jeu le rang de l'agence dans un virtuel classement dans la satisfaction exprimée par le bénéficiaire (ou que l'on lui attribue). Elle rejoint aussi celle du professionnalisme et de l'engagement humain des personnels de l'agence, pour ne pas céder à la facilité.

### 1.2.3.5 Un système basé sur des individus.

Le personnel des agences est en général très réduit. La délégation de la Commission Européenne à Bamako, qui gérait une enveloppe de 180 millions d'euros au titre du 8<sup>e</sup> FED, n'était composée en 1998 que de 4 cadres seulement. D'où, outre les problèmes d'engorgement et de capacité de suivi déjà évoqués, une forte personnalisation des dossiers.

Le personnel de l'agence peut être prisonnier de la logique de chiffre de l'institution, et amené à faire du zèle pour sécuriser son emploi<sup>88</sup>. « Le mérite est évalué en fonction des tâches relatives au fonctionnement interne de l'institution, et non en fonction, par exemple, du résultat d'un projet de développement » [Lithman, 1996]. Pour les agents expatriés, les avantages matériels liés à l'expatriation sont parfois conséquents. Les motivations individuelles tiennent aussi au goût du voyage et de la découverte, à la capitalisation humaine et sociale, à l'attrait pour les responsabilités... Les effets de mode jouent aussi, par exemple dans l'intérêt individuel apporté à tel ou tel pays ou tel ou tel secteur. Au total, ces diverses motivations peuvent constituer une solide incitation à ne pas risquer de devoir changer de travail.

La plupart des agences, et surtout celles qui s'impliquent peu et/ou veulent réduire leurs coûts de structure, utilisent beaucoup de *consultants* (et non du personnel permanent) pour élaborer ou évaluer les actions qu'ils financent. D'où l'existence d'un véritable marché de la consultation (voir note n°46).

Ces consultants<sup>89</sup> se retrouvent dans une position de dépendance souvent grande par rapport au bailleur, auquel ils ne doivent pas prendre le risque de déplaire. Ils doivent impérativement, pour rester sur le « marché », adopter un « langage de développement » qui soit acceptable par le bailleur et par les autorités du pays, sous peine de servir de fusible entre les deux en cas de désaccord [Lithman, 1996].

De plus, parcourant de nombreux pays, ils peuvent tomber dans le travers de « vendre » les mêmes diagnostics et les mêmes propositions dans toutes les situations. A l'inverse, ils acquièrent une véritable compétence professionnelle, et peuvent parfois conserver plus d'impartialité que l'agence.

Ces forces et faiblesses inhérentes à la pratique de la consultance auraient peu de conséquence s'ils s'accompagnaient d'une forte capacité de maîtrise d'ouvrage des agences de développement et des bénéficiaires. Mais ce n'est justement pas le cas, et dans la pratique c'est en grande partie des consultants que vient le contenu des projets, voire des politiques. Dans certains cas ce sont en fait eux qui dirigent la politique des agences, sans en assumer les conséquences.

Au total, personnels d'agence ou consultants, les agents sont en fait peu, et même très peu nombreux sur place, ce qui confère à chacun un rôle réel important dans le fonctionnement du dispositif. Ce qui laisse dire que le « système d'aide reste basé sur des individus »<sup>90</sup>.

Ces individus ont de bonnes raisons de ne pas chercher à prendre de risques, à ne pas mettre en péril leur situation relativement précaire. Mais ils ont aussi, pour nombre d'entre eux, une connaissance du terrain, et une mentalité militante (ce sont souvent d'anciens coopérants ou agents d'ONG) qui leur donne pour objectif d'œuvrer pour un développement de qualité.

---

<sup>88</sup> Dans beaucoup d'agences, et notamment à la Banque Mondiale, tout projet en instruction est confié au sein du siège à un « chef de projet », qui risque fort de mettre en péril ses perspectives de carrière si « ses » projets « n'aboutissent pas » (comprendre par là : n'aboutissent pas à la mise en place effective d'un accord de financement de projet). Cela est vrai aussi de son responsable direct, qui doit pouvoir se prévaloir d'un « portefeuille de projets » suffisant, et de son supérieur hiérarchique à un autre niveau, et ainsi de suite.

<sup>89</sup> Il ne s'agit ici que de considérations sur le consultant dans l'optique des analyses des logiques de fonctionnement de l'agence du pays bailleur. Le rôle d'un responsable de projet ou d'un conseiller de plus ou moins longue durée dans la résolution des problèmes internes au pays receveur, sa capacité de proposition et d'innovation, son apport qualitatif, sont également importants à prendre en compte, mais ce sujet sera abordé ultérieurement.

<sup>90</sup> Jacqueline Damon, Club du Sahel, séminaire sur les enjeux de l'aide au Sahel, 28,29 mai 1999, Paris.

Aussi, bien qu'il existe des différences certaines entre agences, tant dans leurs objectifs généraux, dans leur culture, que dans leurs capacités de fonctionnement, ces différences semblent moins profondes et moins lourdes de conséquence que celles qui existent au niveau des individus eux-mêmes, car ceux-ci, à des degrés divers selon les agences, ont en général la possibilité s'ils le souhaitent de prendre une relative autonomie.

La conclusion de Cassen [1994], qui est globalement que l'aide est efficace en matière de développement lorsque le développement est réellement son but (faisant ainsi référence aux critères politiques et commerciaux qui ont abouti de la part de certaines agences d'aide à certains mauvais choix de pays et de projets bénéficiaires) pourrait être reprise au sujet des individus : l'aide a d'autant plus la capacité d'être efficace que les individus qui la gèrent ont pour objectif le développement du pays hôte, sachant que d'autres objectifs sont parallèlement possibles, et que les conditions d'exercice dans les agences ont une influence sur le travail des individus.

Dans la pratique, il n'est pas rare que les agents à *motivation militante* s'identifient mutuellement au sein des agences et par delà les frontières d'agences, et fonctionnent dans les pays hôtes en réseaux informels, d'où naissent les *formes de coordination* (ou d'établissement des règles du jeu) les plus réelles et les plus efficaces. Ces formes de coordination (qui incluent aussi des individus des institutions du pays hôte) acquièrent parfois valeur de *norme*, qui peuvent survivre au séjour limité dans le temps<sup>91</sup> des agents expatriés. C'est sans doute l'une des seules manières de faire face au problème de perte de mémoire mentionné *supra*. Cet aspect sera repris en troisième partie, notamment à propos du PRMC au Mali.

---

<sup>91</sup> Dans les agences, 3 ans devient la norme, 5 ans l'exception. Pour l'assistance technique, 2 ans est déjà vu comme un séjour long.

## 1.2.4 Convergences et divergences d'objectifs le long de la chaîne de l'aide.

### *Consensus et justification*

La relation entre le gouvernement du pays bailleur et son agence d'aide est une relation relativement particulière. Certes, comme dans une relation principal/agent du modèle standard, se pose une question d'information asymétrique. L'agence est opaque pour le principal, et a naturellement tendance à « faire croire » à de bons résultats, le premier critère pour cela étant, comme signalé *supra*, le niveau de décaissement. Mais la particularité, c'est que le gouvernement bailleur n'a pas forcément intérêt à mettre en place un système de contraintes pour lutter contre ce comportement, qui correspond précisément à l'une de ses propres motivations possibles.

Autrement dit, l'objectif assigné par le gouvernement à l'agence est ambigu : à côté de l'objectif officiel de développement, contenu dans l'appellation d'APD, existent des *instructions parallèles* de décaissement (ou au contraire de non-décaissement en cas de difficultés diplomatiques ou budgétaires), de zèle procédural, de leadership et d'évitement des conflits possibles.

Certes, l'opinion publique, qui est le véritable principal du gouvernement agent, n'accepterait sans doute pas la nature de ces instructions, mais elle est loin et mal informée (asymétrie d'information encore plus forte).

Entre le gouvernement du pays bailleur et son agence, puis entre siège central et agences à l'étranger, il peut y avoir consensus sur l'un ou l'autre de ces objectifs. Le consensus le plus vraisemblable concerne la logique de moyens, où l'APD est sa propre finalité, où l'agence est une bureaucratie de décaissement, et où le résultat est assimilé aux sommes dépensées. D'autres objectifs partagés sont possibles, fondés sur les aspects plutôt diplomatiques (faire plaisir), géopolitique (leadership), ou même essentiellement commerciaux (voir [Campbell, 1999] sur la coopération canadienne). Rien n'empêche non plus totalement que le consensus s'établisse sur un objectif de développement, grâce à des engagements personnels « militants » aux différents niveaux. Dans aucun de ces cas l'agence n'a besoin de *dissimuler* quoi que ce soit.

Chacun de ces consensus repose sur un espace de justification, et là encore la situation dans la pratique est complexe, puisque tout agent peut se référer à plusieurs références. Ces références coexistent, et les agents ont plus ou moins de raisons de se justifier par rapport à l'une ou à l'autre selon les moments et les situations. L'équilibre et la cohérence de ces espaces de justification sont aussi déterminants au sein du système d'aide que dans les sociétés auxquelles s'adresse l'aide.

### *Divergences*

Que se passe-t-il en cas de divergences de références entre niveaux ? L'agence peut par exemple garder le développement comme référence majeure, de façon autonome (opaque) par rapport au gouvernement. Elle sait alors que les ressources qui lui sont affectées sont justifiées par les effets d'une autre logique, mais elle les utilise, elle, dans un but de développement. On peut en dire autant des agents individuels par rapport à l'agence. Même si la structure ne met pas globalement le développement au premier rang de ses priorités, les individus dans les agences peuvent, eux, le faire. Le fait qu'ils puissent le faire durablement signifie que l'objectif de développement n'est pas absent des justifications institutionnelles au sein de l'agence.

Mais cela ne leur facilite pas la tâche. En particulier, l'agent est parfois obligé de « ruser » avec son agence, ou l'agence avec son siège, ce qui l'amène à imaginer ce que le siège apprécie, pour s'y conformer par anticipation<sup>92</sup>. Ceci, plus l'« étouffement » déjà évoqué, limite le temps et l'énergie que

<sup>92</sup> Par exemple, la rédaction des rapports de présentation des projets aux *conseils* ou *boards* reflète moins des compromis locaux avec les partenaires du pays cible, que des anticipations sur ce qu'il faut dire et ne pas dire, en fonction de l'expérience personnelle du rédacteur et des bruits de couloir transmis par téléphone.

l'agent peut consacrer à l'objectif de développement. C'est là un *facteur limitant* de tout premier ordre de l'activité de l'agence. Elle se trouve bloquée, de façon interne, à un niveau d'activité inférieur à ce que rendraient possible certaines caractéristiques du pays d'accueil. On peut parler, d'une certaine façon, de L.L.E.T. relatif à l'agence.

Celui ou ceux, ou l'agence, qui prend le parti de privilégier l'objectif de développement, de façon isolée dans la chaîne, risque de ne pas être soutenu en cas de difficultés. Or des crises avec le pays bénéficiaire (ou du moins avec des individus à différents niveaux de l'appareil d'Etat) sont difficilement évitables dès lors que l'on s'inscrit dans une volonté d'incitation au changement de comportement (changements qui concernent aussi l'appareil d'Etat). Ces difficultés sont forcément gênantes dans le cadre de relations diplomatiques d'Etat à Etat, et le gouvernement bailleur peut les reprocher à son agence, si ces difficultés diplomatiques risquent de nuire à l'alliance politique recherchée. Aussi le poids politique de l'agence dans le pays donateur, qui est de toute façon faible de par les faibles budgets qu'elle gère, sera-t-il alors encore affaibli.

Lorsqu'il y a divergence entre le gouvernement et l'agence (ou certains niveaux de l'agence), ou perte de confiance, il y a de fortes possibilités que cela se traduise par des signaux budgétaires (diminution des budgets de fonctionnement par exemple) ou non budgétaires : prise en compte de l'orthodoxie comptable comme seul critère d'efficacité, tracasseries procédurières, contrôles comptables encore plus fréquents, scepticisme publiquement affiché sur l'efficacité de l'agence, création d'une autre agence, priorité accordée à d'autres canaux d'interventions (OSI, coopération décentralisée, organisations inter-états)...

#### *Perte de priorité*

Même sans conflit, et sans volonté particulière d'envoyer ces signaux, il est tout à fait naturel que des responsables politiques, ou des bureaucrates extérieurs à l'agence (dans le cas français, l'influence de la cour des comptes est notable), soient enclins à centraliser le pouvoir, à régulariser les procédures spécifiques<sup>93</sup>, à renforcer les contrôles, et même, plus généralement, à diminuer les crédits.

Ce qui constitue un événement, un fait qui doit être analysé, c'est qu'ils y parviennent. Lorsque les contraintes procédurières vont dans le sens d'un alourdissement, cela signifie qu'il existe au plus haut niveau politique une perte d'intérêt pour le sujet. En France, dans les années 1980, quand l'aide avait le vent en poupe, elle bénéficiait non seulement de croissance budgétaire, mais on tolérait aussi à son égard des procédures comptables fortement dérogatoires au code des marchés publics<sup>94</sup>. Le souci de ne pas être contraint par ce dernier l'emportait sur la crainte de possibles dérapages. Par la suite, en phase de reflux, la référence à des affaires de financement de partis politiques, et un assez petit nombre de dérapages procéduriers sur le terrain, ont suffi à justifier une sérieuse et stérilisante « reprise en main ».

Cette perte d'intérêt est elle-même liée à la faiblesse du relais de l'opinion publique (et des intérêts des populations du Sud) que constituent les ONG. Ce qui ramène à la question de l'*imputabilité*. Comme l'écrit C. Lancaster : « les bénéficiaires présumés des agences d'aide – les pauvres à l'étranger – n'ont pas leur mot à dire sur le fonctionnement des agences. On peut imaginer l'action collective que mèneraient des agriculteurs européens ou américains si les programmes mis en place à leur intention se révélaient aussi inefficaces. Des pressions exigeraient l'adoption de systèmes d'organisation et de programmation plus appropriés. Ces pressions absentes, les agences copient les systèmes de programmations utilisés par les autres agences, ou préférés par les législateurs, bureaucrates, et autres

---

<sup>93</sup> Voir en France la lutte de la cour des comptes contre la dérogation du FAC à l'*annualisation budgétaire*. L'outil financier qu'est le FAC (devenu FSP par gesticulation acronymique) bénéficie d'autorisations de programme pluriannuelles, qui indignent les garants de l'orthodoxie de la comptabilité publique, alors qu'il s'agit de l'un des rares remparts contre la pression à décaisser.

<sup>94</sup> Cf. notamment la « circulaire Chirac » de 1987, qui exonérait du code des marchés publics les services français à l'étranger, considérant, à juste titre, que celui-ci était inapplicable dans les conditions des PED.

responsables au niveau politique ». Elles se laissent engluer par des problèmes de gestion interne, certainement légitimes, mais qui perdent de vue le rôle premier de l'agence.

Dans plusieurs pays bailleurs, il est clair que les ONG n'ont pas défendu l'aide publique, en partie sans doute parce que les agences d'aide n'ont pas recherché de soutien auprès de ces ONG et développé de bonnes relations avec elles.

La baisse des crédits et les tracasseries procédurières<sup>95</sup> traduisent le même phénomène de manque de soutien populaire de l'APD. Il est paradoxal qu'un gouvernement, qui maltraite ouvertement son dispositif d'APD, devienne par ailleurs progressivement le seul à le défendre vis à vis de l'opinion publique. Au point qu'il pourrait presque être soupçonné de le maltraiter *pour* satisfaire les (faibles) revendications des ONG. Si l'aide recherchait des alliés, elle les trouverait naturellement chez les ONG, ce qui l'obligerait à développer ses relations avec elles, à mieux rendre compte à l'opinion publique et aux populations du Sud qu'elles représentent, et en définitive à s'améliorer.

---

<sup>95</sup> Malgré la diminution des crédits qui devrait alléger la charge de travail, c'est bien le contraire qui est possible : la dégradation des conditions de travail (procédures) de l'agence nuit à son efficacité qualitative. En effet (l'analyse est issue d'Argyris [1995], qui cite lui-même Sizer sur l'éducation), le manque de confiance à l'égard du personnel de l'agence va se traduire, on l'a vu, par un renforcement du contrôle des procédures. Cette lourdeur procédurière se traduit à son tour chez les agents par un renforcement de la tendance :

- ou bien à renoncer (et à se refermer sur la gestion interne)
- ou bien à se battre, à tenter de contourner les barrières procédurières.

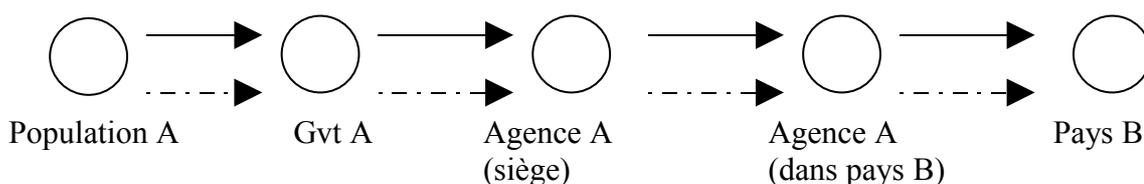
Dans le 2<sup>e</sup> cas, l'administration centrale est poussée à plus de contrôle unilatéral, et ainsi de suite, jusqu'au renoncement général.

## 1.2.5 Conclusion sur le bailleur

### *Les bailleurs peuvent-ils inciter au développement ? Beaucoup de choses s'y opposent...*

L'examen des caractéristiques fondamentales de l'aide, vue du côté des bailleurs, aboutit à une réalité relativement simple : il existe, sur le sol des pays à régime d'aide, des agences de pays ou organisations bailleurs. Ces agences sont des administrations, soumises aux procédures des finances publiques. Elles ont de l'argent à dépenser, et ont même de très sérieuses raisons de faire de ce décaissement leur première priorité.

Il existe un dédoublement des motivations à tous les niveaux de la chaîne amont, depuis le gouvernement bailleur jusque dans les représentations locales de l'agence.



La première motivation (→) correspond à la *théorie d'action professée* : les agents en charge de l'APD auront d'abord pour objectif de participer à améliorer la situation socio-économique du pays dont ils s'occupent, avec les risques que cela comporte. L'agent sera amené à s'intéresser aux conséquences de ce qu'il fait, aux résultats sur le terrain. Il donne à son activité un caractère d'intentionnalité vis à vis du développement<sup>96</sup>. C'est une logique de *résultats*.

La deuxième (--→) correspond à une certaine *théorie d'action d'usage* des bailleurs : les agents ont d'abord pour instruction de dépenser l'APD pour elle-même, entièrement, rapidement et sans accroc procédurier. C'est une logique de *moyens*. Une agence peut aussi rechercher un leadership financier et/ou doctrinal parmi les bailleurs, et privilégier les bonnes relations diplomatiques avec le gouvernement du pays hôte. Dans tous ces cas, le caractère d'intentionnalité vis à vis du développement est secondaire ou absent. Sans intentionnalité, l'APD peut-elle avoir un caractère incitatif ? Elle risque de n'être qu'une pièce parmi d'autres, importante en volume, du LLET local.

Alors que la compréhension des effets de l'aide sur les pays qui la reçoivent demande surtout de *ne pas assimiler les résultats aux sommes dépensées*, l'aide a de bonnes raisons, au contraire, de le faire : par rapport à ses commanditaires, elle a tout intérêt à simplifier les choses, et à laisser entendre qu'elle a besoin d'argent, que les ressources financières constituent le seul déterminant du développement du pays cible. A l'opposé, la recherche de facteurs limitants précis et mouvants, qui se révèle longue, coûteuse et exigeante en savoir-faire, se prête mal à la logique de décaissement, consubstantielle à l'APD.

### *... mais rien ne l'empêche totalement*

Tout est-il perdu pour autant ? Là encore, certaines caractéristiques intrinsèques au système d'aide laissent penser que non.

D'abord, le fait de ne pas *vouloir*, ou bien de vouloir autre chose en priorité, n'est pas automatiquement synonyme d'absence d'effet. Dans les pays développés, toutes les aides ont un but électoral, ce qui ne leur interdit pas une certaine efficacité par rapport au but professé. Dans le cas de l'APD, le dédoublement de motivation décrit ci-dessus n'est pas récent, et n'a pas empêché une certaine efficacité, dans le sens où l'aide est à l'origine de nombreuses réalisations dans des pays où par ailleurs il ne se passe pas grand chose. Ce dédoublement est donc sans doute à voir non pas comme

<sup>96</sup> intentionnalité qui ne garantit bien sûr pas qu'il ait forcément *raison* dans son analyse des situations rencontrées et dans les actions qu'il propose.

un obstacle absolu, mais comme un facteur limitant, susceptible de bloquer l'aide à un niveau d'efficacité plus faible que ce qu'il serait si le développement était réellement son but.

Ensuite, les différentes possibilités de justification des agents au sein du système d'aide ne s'éliminent pas forcément, et la théorie d'action professée reste une justification possible pour certains individus au sein du système. Aussi est-il possible que des agents, de façon individuelle mais pas forcément isolée, aient réellement pour objectif le développement, mettant les préoccupations d'appareil au deuxième plan. Or les individus, notamment dans les agences déconcentrées, ont une certaine marge de manœuvre s'ils le désirent. Leur compétence et leur engagement personnel paraissent donc des déterminants de premier ordre des performances des agences.

Autrement dit, le système d'aide a de nombreuses raisons de ne pas rechercher le développement, mais il est constitué d'individus qui peuvent malgré tout le rechercher. Et même si la tâche ne leur est alors pas facilitée, le système ne l'empêche pas.

C'est important, car si l'aide peut dans certains cas vouloir le développement, ou si le fait de ne pas le vouloir n'est pas totalement réhibitoire, cela lui ouvre, par rapport à la problématique exposée en première partie, des perspectives considérables.

En effet, le fait d'être une offre, relativement indépendante de la demande, ouvre la possibilité d'une co-construction de la demande entre l'aideur et l'aidé, et donc d'une orientation de cette demande vers un apprentissage de représentations nouvelles.

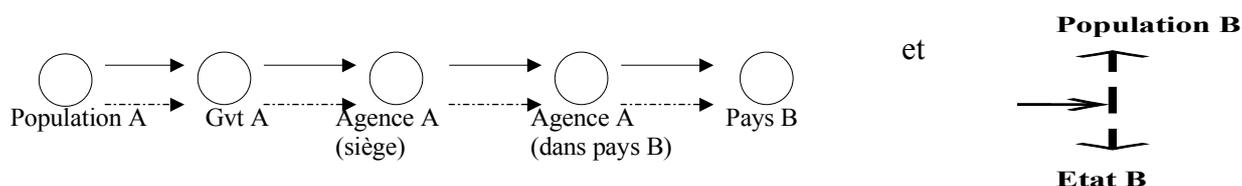
Et surtout, le fait d'être étrangère, malgré l'impossibilité de rétro action (imputabilité), malgré la lourdeur du cadre diplomatique (faire plaisir, planter son drapeau), et malgré le risque d'une mauvaise connaissance du pays, lui donne un certain caractère *extérieur* aux problématiques locales. Sans être neutre, elle a cet atout pour être à même de jouer le rôle de *catalyseur* de changement évoqué en première partie. Mais cela ne dépend plus seulement de ses caractéristiques amont, mais aussi de la manière dont elle s'insère dans le paysage local.

### 1.3 L'extrémité aval complexe de la chaîne de l'aide dans le pays bénéficiaire

Après avoir conclu que tous les défauts inhérents à l'APD dans sa partie « amont » ne lui interdisaient pas forcément de prétendre jouer un rôle de déblocage des situations de LLET dans les PED, voyons ce que devient cette chaîne de l'aide lorsque précisément elle quitte les agences pour entrer dans les sociétés des pays où elle est censée s'exercer.

On peut considérer que sur place se rencontrent les deux schémas utilisés jusqu'à présent :

- celui de la représentation des pays cibles, pays qui pour certains<sup>97</sup> ne peuvent être évoqués sans distinguer d'entrée de jeu la place de l'Etat et ses relations avec le reste du pays ;
- celui de la chaîne de l'aide, avec sa dichotomie de justification.



Les deux schémas s'interpénètrent-ils ? Y a-t-il un lien entre la présence de la chaîne de l'aide et la situation politico-économique interne du pays ? On verra d'abord, d'un point de vue théorique, qu'il y a des raisons de penser que c'est le cas. Dans un deuxième temps, cela conduira à envisager plusieurs schémas d'intervention possibles de l'aide. Selon ces schémas, les effets de l'aide pourraient être fortement différents.

#### 1.3.1 Il est difficile de se convaincre d'une prétendue neutralité de l'aide.

Il ne s'agit pas ici de décrire à nouveau la situation et les perspectives de développement d'un pays dit pauvre, mais de voir, dans un pays à régime d'aide, comment la présence massive de l'aide extérieure modifie les choses.

Quelles représentations l'aide véhicule-t-elle ou renforce-t-elle ? Comment l'aide influe-t-elle sur les compromis internes, et notamment sur le comportement de l'Etat ? Il y a des raisons de penser que, dans le pays bénéficiaire, l'APD *ne peut guère être neutre*, du fait :

- du contenu idéologique qu'elle véhicule,
- des comportements et des représentations qu'elle induit,
- des équilibres sociaux ou politiques qu'elle modifie :

##### 1.3.1.1 Le contenu idéologique.

Dans les années 1990, le contenu implicite des programmes apportés par la Banque mondiale a été souligné par plusieurs auteurs (cf. par exemple [Hibou, 1998]). Hirshman [1968] avait d'ailleurs fait le même constat beaucoup plus tôt, dans le cas de l'Amérique latine.

L'influence est d'autant plus forte que ce contenu idéologique n'est en général pas un sujet de débat dans le pays. Ainsi la référence générale de l'aide à l'économie de marché n'est-elle le fruit de consensus ni dans les pays aidés, ni entre pays aidés et bailleurs. On peut en dire autant des différents courants de pensée qui ont traversé l'aide. La référence devenue elle aussi générale à la *lutte contre la pauvreté* provient de l'initiative des bailleurs, et contient des considérations en termes de choix internes de répartition des ressources nationales qui sont plus ou moins pré-décidées par le ou les

<sup>97</sup> En reprenant les termes évoqués en 1<sup>ère</sup> partie, on dira que le problème se pose pour les Etats bloqués aux niveaux 0 et 1. Pour ceux qui accèdent aux niveaux 2 et 3, le problème se trouve réglé de lui-même.

bailleurs, et ne correspondent pas forcément aux stratégies de développement économique des pays aidés.

Il est officiellement affiché que c'est au pays bénéficiaire de décider des objectifs de l'aide au développement, mais à *condition que cet objectif soit la lutte contre la pauvreté*. On peut sans doute se réjouir, si l'aide publique au développement a pour effet d'inciter les pays où elle intervient à se préoccuper du sort des plus pauvres. Ce qu'il importe de relever, c'est qu'il est difficile de prétendre que cette orientation, si elle se vérifie, soit exclusivement le fruit d'un consensus interne. Lorsque la recommandation du CAD est de « définir les orientations de l'aide en partenariat » [OCDE, 1996], il est entendu d'entrée de jeu que ces orientations ne pourraient être autre chose que la lutte contre la pauvreté (concept considérablement élargi ces dernières années, ce qui réduit le problème). De même avec l'objectif de libéralisme économique.

Les mécanismes de réduction de la dette mis en place sous la coordination de la Banque Mondiale illustrent cela : d'un côté, chaque pays a l'obligation d'élaborer un document de stratégie de réduction de la pauvreté (le PSRP), et la Banque insiste sur le fait que « maintenant c'est le pays qui est au poste de commande » pour cet exercice, mais d'un autre côté certains représentants ne se privent pas de rappeler que la Banque et le Fonds se réservent la possibilité de rejeter le PSRP présenté par un pays s'il ne leur convient pas.

Dans la pratique, ce que l'aide risque d'imposer ainsi, ce n'est pas tant l'objectif décidé par le bailleur, car cet objectif, sauf cas d'un gouvernement fortement dévoyé, est en général présent dans la politique du pays. C'est plutôt la priorité accordée à cet objectif. Même dans une optique de partenariat, l'aide a spontanément tendance à considérer l'enjeu de ce partenariat comme central pour le pays. Par exemple, un pays développé, qui sur son propre sol privilégie le dynamisme de son économie par rapport à la lutte contre les inégalités, peut être amené à imposer la priorité inverse au pays aidé, au titre que ce sont les inégalités dans ce pays qui le gênent, plus que sa faible compétitivité économique et les écarts de richesse entre pays.

Paradoxalement, plus l'aide extérieure se sentira *responsable* des effets de ses financements, plus ses agents s'engageront à titre personnel dans la réussite de leurs actions, et plus cette influence idéologique sera réelle. Ce qui ne veut pas dire qu'elle soit « mauvaise » (ce serait un autre débat), mais elle doit être soulignée.

### 1.3.1.2 Les comportements et les représentations.

Il est souvent admis que l'aide a pour objet de faire évoluer les mentalités et les comportements. Certains d'ailleurs condamnent cet objectif, non pas sur un plan moral, mais en considérant que ce sont des objectifs trop difficiles pour l'aide, et non facilement évaluables [Lancaster, 1999]. Dans le présent texte, c'est au contraire justement ce qui est attendu de l'APD : qu'elle soit l'outil de l'acquisition de nouvelles références, de nouvelles préférences. Elle peut l'être par simple accélération de l'ouverture à l'extérieur, ou bien comme maître ou catalyseur d'un processus d'apprentissage, qui sera d'autant plus utile qu'il inclura l'Etat lui-même.

Comme pour le contenu idéologique, chaque agence d'aide peut véhiculer des représentations, venant de sa propre culture nationale. On l'a relevé *supra* dans le cas de l'influence française à propos de l'élitisme et de la vision de l'Etat. Comme pour toute influence culturelle extérieure, ces références s'incorporent aux références locales.

Que ce soit de façon volontariste, à des fins de développement, ou par simple contact entre deux cultures, la présence de l'aide, surtout si elle est massive, va avoir une influence sur les représentations collectives. Mais il faut noter que le résultat est propre au pays. Il est *coproduit* par le pays et l'aide.

Mais à côté de ce rôle positif attendu de l'aide dans l'évolution des sociétés, un bon nombre d'effets inattendus plutôt négatifs peuvent apparaître :

© La présence de l'aide est susceptible de déformer la représentation de la réalité, et d'introduire dans l'imaginaire collectif des idées et des raisonnements indésirables. Par exemple que le fonctionnement des services publics (ou privés, ou associatifs...) peut être assuré par des financements extérieurs, que les salaires peuvent être élevés, que des déficits peuvent être épongés, qu'une dette peut ne pas être remboursée, que les réformes ne sont pas nécessaires...

© L'aide peut influencer sur les représentations des causalités, faisant « assigner à des agents externes, i.e. aux agences d'aide, la responsabilité d'événements touchant aux activités les plus individuelles : revenus, consommation, santé, éducation... » [Sindzingre, 2000]. La « faute aux bailleurs » est un thème volontiers véhiculé par l'aide elle-même, notamment par le discours dénonciateur de nombreuses ONG et repris par une part de la littérature.

© Elle peut faire penser que les véritables choix de sociétés sont finalement dans les mains des bailleurs... On le voit lorsque aussi bien l'Etat que les autres acteurs (associations, organisations professionnelles, collectivités locales), et à tous les niveaux de l'échelle, sont poussés à définir leur comportement, voire leur légitimité [Blein, 1999], plus par rapport à la négociation d'une aide extérieure qu'en relation à leurs responsabilités locales. L'Etat, en particulier, se trouve détourné de son rôle de représentation de l'intérêt public vers la recherche d'un monopole de l'intermédiation de l'aide.

© Le besoin d'aide peut n'être que simulé par celui qui la demande, pour obtenir des moyens. Mais que simuler ? Le comportement adopté par le demandeur dépend non seulement du ou des donateurs, mais surtout de l'idée que se fait le demandeur du comportement qu'attend de lui le donateur. Les partenaires locaux sont conduits à attribuer aux bailleurs des *préférences*, réelles ou supposées, notamment en fonction des discours ambiants dans les milieux de l'aide internationale et de l'économie du développement. Ils vont donc tenter de se conformer à ces préférences, ou à ce qu'ils connaissent ou imaginent de ces supposées préférences. Ils risquent de déterminer les politiques ou programmes qu'ils souhaitent voir financer en fonction de ces préférences et non en fonction de leur propre réflexion. Il semble difficile d'échapper à ce phénomène, que l'aide affiche ou non ses intentions. Pour cette raison aussi, la notion de demande est à prendre avec une certaine prudence (voir note n°51).

### 1.3.1.3 Les équilibres internes

*Les moyens de l'aide sont déterminants.*

Les équilibres internes entre groupes sont, comme partout, plus ou moins précaires. Intervenant avec 20 % du PIB, même en ordre dispersé, l'aide peut-elle éviter d'intervenir notamment dans le *rapport de force* entre l'Etat et des groupes qui défendent des politiques différentes ?

Les projets, dont est constituée une grande partie de l'aide, n'ont en eux-mêmes de l'importance que du point de vue du bailleur (l'aide est une *offre*). Certains, « depuis les ministres jusqu'aux paysans, » ne savent même pas qu'ils sont censés être acteurs d'un projet [Tobelem, 2000]. Pour l'individu, ou pour les groupes, le projet est un élément parmi d'autres. Il ne constitue d'ailleurs pas des tâches à accomplir, mais surtout des moyens à acquérir, au mieux de ses intérêts.

En situation de maigres ressources, ces moyens ne seront pas marginaux. Ils seront même déterminants, pour l'Etat et les autres groupes, ne serait-ce que pour survivre et donc pouvoir défendre différentes politiques. La présence d'une ressource aussi volumineuse que l'aide, à l'échelle d'un pays à faibles revenus, n'incite nullement à la négociation entre acteurs locaux, mais bien plus à la compétition pour l'accès à cette ressource financière. L'acteur, ou le groupe social ou professionnel,

qui sera favorisé dans cet accès disposera dans le pays d'un meilleur rapport de force lorsqu'il s'agira effectivement de négocier, sous une forme ou sous une autre, des questions internes, à l'échelle nationale, quel que soit le sujet (que l'aide y intervienne ou pas).

*L'aide favorise-t-elle le groupe social constitutif de l'Etat ?*

L'Etat est l'interlocuteur naturel de l'aide, car l'aide est une relation entre Etats (ou entre une organisation internationale et un Etat). Le socle initial de l'aide internationale fut un face à face entre l'aide et l'Etat, cohérent avec les pratiques de « tout Etat » qui marquèrent les débuts des politiques de développement, notamment en Afrique francophone.

L'Etat africain dans sa forme moderne s'était en partie constitué, aux différentes phases de l'épisode colonial, sur la rente du commerce extérieur, notamment des produits non agricoles. Avec les indépendances, puis avec la baisse des cours des matières premières, l'APD a pris partiellement le relais de cette rente [Amprou, 2000]. L'aide constitue « des ressources financières allouées aux groupes qui contrôlent les fonctions de souveraineté, contribuant à leur pouvoir d'achat politique et économique, et à leur consolidation » [Sindzingre, 2000]. Elle a par exemple permis, notamment à l'époque des ajustements, d'éviter à l'Etat, et au groupe social que constituent ses agents, les réformes les plus douloureuses.

L'aide légitime l'Etat (le gouvernement en place), le respectabilise (cf. C. Lancaster, §2.1.3.1). Dans certains cas, les dirigeants peuvent se targuer de la présence de l'aide étrangère pour donner de la vraisemblance aux promesses qu'ils peuvent faire, en période électorale par exemple<sup>98</sup>. De ce point de vue, « l'aide est un instrument approprié par la politique locale » [Sindzingre, 2000].

Est-ce encore le cas ? Le grand nombre d'interventions d'ONG et de collectivités locales à l'échelle du terrain, l'intervention directe d'agences d'aides non coordonnées entre elles, ont pu donner l'impression que l'Etat n'était plus favorisé par l'aide, voire même qu'il était affaibli, aussi bien dans son fonctionnement que dans son autorité.

Pour Sardan, « le système des projets, qui pour une part entend pallier aux insuffisances et dysfonctionnements de l'Etat en milieu rural, n'est pas sans souligner et sans reproduire cet affaiblissement de la puissance publique, puisqu'il crée autant de 'micro para Etats' éphémères, ostensiblement plus riches et fonctionnels que l'Etat lui-même » [APAD, 1998].

Dans le même sens, Naudet dénonce l'instauration de ce qu'il appelle les « circuits courts » [Naudet, 1999]. Il s'agit de procédures décisionnelles, financières et informationnelles étanches permettant au bailleur de contrôler aussi efficacement que possible l'utilisation de ses fonds, en court-circuitant les procédures administratives normales. C'est le dysfonctionnement du circuit normal, cet « univers institutionnel incertain » [Jacob, *in* APAD 1998], qui incite les bailleurs à concevoir ainsi les projets, afin d'espérer un résultat tangible à la fin de l'action. La rançon en serait de saper le développement des capacités locales de l'administration, et de rendre difficile la prise en charge ultérieure des actions.

Mais à l'opposé, l'aide favorise l'Etat directement, au titre de l'appui aux fonctions collectives minimales telles que éducation, santé et infrastructures. Il arrive également qu'elle le fasse, et appuie ainsi la mise en œuvre de certaines politiques, sans même le savoir. Par exemple, tout financement d'action concrète confiée à l'appareil d'Etat (vulgarisation, vaccination...) est en mesure de (re)donner des moyens à des agents fonctionnaires, qui constituent un groupe social influent, pour s'opposer à des politiques d'émergence d'un secteur privé professionnel.

Depuis quelques temps, les bénéficiaires et intermédiaires de l'aide ont vu leur nombre augmenter, mais l'Etat reste encore sans doute le mieux servi, malgré certaines apparences. En particulier, les

<sup>98</sup> Pendant la campagne des élections de 1992 en Angola, un gouverneur de province, lors de ses tournées électorales à l'intérieur de la province, emmenait avec lui et exhibait devant les foules tout ce qu'il pouvait trouver chez lui comme personnel expatrié des agences d'aide.

programmes de réhabilitation de l'Etat, parfois nommés développement institutionnel, sont d'un effet doublement douteux. S'il s'agit d'acheter des réformes, on se heurte au problème déjà mentionné des conditionnalités *ex-ante* : les réformes risquent de ne pas être appropriées par l'appareil d'Etat. S'il s'agit de lui apporter des moyens et des formations, le risque est grand qu'il s'agisse en réalité d'un soutien matériel, sans que des modifications de comportement ne soient réellement provoquées.

De même, il n'est pas rare qu'un projet qui vise officiellement à appuyer (terme consacré) des artisans ou des entreprises privées, ne voit confier sa maîtrise d'ouvrage, et surtout sa maîtrise d'œuvre, à la Direction Nationale de l'Artisanat, ou de l'Industrie, ou à une structure *ad hoc* au sein de l'administration, ou para administrative, contrôlée par un proche du pouvoir s'il s'agit d'un projet de grande taille. De plus, il est souvent prévu dans le projet un « appui à la maîtrise d'ouvrage (ou d'œuvre) », c'est à dire que la structure administrative se trouve renforcée et en pouvoir et en moyens.

Ces pratiques se retrouvent chez la plupart des bailleurs, notamment à la Banque Mondiale, qui, du fait de sa nature, ne prête qu'aux Etats, et a donc besoin d'eux pour agir. « Il y a déconnexion entre, d'une part, un discours libéral délégitimant l'Etat, vantant le marché et l'entrepreneur privé et, d'autre part, des pratiques d'appui aux Etats où les financements publics extérieurs bilatéraux et multilatéraux sont affectés, dans leur quasi-totalité, aux administrations et aux entreprises publiques et parapubliques » [Hugon, 1999b].

Même la réduction de la taille de l'Etat et la réforme de l'administration sont négociées par ces bailleurs avec l'Etat lui-même, et lui sont ensuite confiées. Ainsi, même s'il est finalement en principe perdant dans ces réformes, le groupe social constitutif de l'Etat peut se faire financer des compensations financières non négligeables. Par exemple en 1994 au Mali, la restructuration de l'administration de l'Office du Niger a été achetée par l'aide en versant environ quatre années de salaires aux partants, en plus des indemnités légales et des départs à la retraite.

Qu'en retenir ? De toute évidence, que l'aide favorise l'Etat ou le desserve dans son rapport de force avec le reste du pays, celle-ci, par sa seule présence, ne semble pas pouvoir être neutre dans les rapports entre l'Etat et les autres acteurs. Dans certains cas, la survie même de l'appareil d'Etat est liée à la présence de l'aide. Toutefois, ce constat peut aller aussi bien dans le sens d'une incitation au *statu quo* que dans celui d'une facilitation des réformes<sup>99</sup>. *Statu quo* si l'aide à la survie permet sans cesse de reporter les décisions douloureuses. Facilitation des réformes si elle évite les crises sociales urbaines pendant que les réformes se font : « survivre assez longtemps pour résoudre les problèmes » [J. Williamson, 1994 ; Amprou, 2000], ou si elle permet au gouvernement de trouver un bouc émissaire au mécontentement de la rue (« la faute aux bailleurs » peut être utile).

Il y a en définitive un paradoxe qui tient à l'effet de système de l'aide dans les pays où elle intervient massivement : même si elle ne veut rien décider à la place du pays, l'aide va en réalité être aussi peu neutre dans les rapports entre les groupes sociaux que si elle affichait une *intention* délibérée et affichée.

#### *Un effet de voracité ?*

L'aide est présente dans l'arène locale, et ne peut pas être neutre. Il est vraisemblable qu'il y ait compétition pour l'accès à cette aide, vue comme une rente. Il pourrait alors y avoir un « effet de voracité » [Tornell et Lane, 1999] : dans le cas où existe un ou plusieurs groupes de pression puissants, une aubaine économique se traduit par une redistribution plus que proportionnelle de la rente, et entraîne un ralentissement de la croissance. En effet, « un choc sur les ressources publiques entraîne des activités de lobbying, des conflits internes de redistribution et une corruption qui

---

<sup>99</sup> Il peut y avoir des effets encore plus graves, car non seulement l'aide n'est pas neutre, mais elle est souvent aveugle. Au Rwanda, peu avant le génocide de 1994, alors même que le régime se durcissait, l'APD a fortement augmenté, apportant au gouvernement des ressources qui ont pu contribuer à renforcer l'armée et les milices. L'aide n'a pas cautionné la crise, et ses résultats en termes de développement étaient plutôt positifs. Mais elle a une part de responsabilité dans ce qui est arrivé. Sur ce sujet, voir Peter Uvin, 1999 : *L'aide complice ? Coopération internationale et violence au Rwanda*. L'Harmattan, Paris.

transforment le choc positif initial sur les ressources en une perte de bien être pour la collectivité » [Alesina, Weder, 1999].

Toutefois, l'aide semble en fait se prêter assez mal à cette analyse, sauf cas particulier où d'importants volumes arriveraient subitement sur un pays. Sinon, en général, on a vu que l'aide se caractérise plutôt par une certaine régularité dans la durée, depuis près de quarante ans. Il est donc difficile de parler de *choc initial*. Mais les effets de compétition pour l'accès à l'aide, eux, sont en revanche possibles.

### 1.3.2 Le choix de l'interlocuteur.

Le discours sur l'aide met en avant, à juste titre, la qualité de l'aide en tant que relation, mais il est plus rare de s'interroger sur l'identité précise de l'interlocuteur. Définir avec lucidité et précision l'identité du partenaire réel de la relation d'aide, et tenter d'établir les conséquences de ce choix, ne sont pas forcément des exercices naturels, ni pour les ONG ni pour les agences d'aide publique. Pourtant, dès lors que l'on reconnaît l'importance des difficultés institutionnelles dans les dynamiques de développement économique, et dès lors que l'on sait l'influence de l'aide sur l'évolution des représentations collectives et sur l'équilibre des rapports de force au sein des pays, il paraît logique d'apporter à cette question une attention toute particulière.

Pour l'APD, la question du choix de l'interlocuteur est importante à double titre. Elle influe sur l'efficacité de ce qui est entrepris :

- directement, car les différents interlocuteurs possibles ont des caractéristiques et des capacités différentes,
- indirectement, les affectations financières différenciées qui résultent des choix retenus par l'aide affectant l'évolution des représentations et l'équilibre interne entre agents de la vie économique et sociale. Ces évolutions conditionnent le résultat des actions de l'aide, ainsi que, au demeurant, la capacité du pays à trouver les meilleures utilisations de l'APD.

Quel partenaire choisir pour l'aide ? En 1<sup>ère</sup> partie, est apparue la nécessité de différencier l'Etat parmi l'ensemble des acteurs, au point de l'opposer au reste de cet ensemble, que l'on appellera provisoirement *population*.

L'extrémité aval de la chaîne de l'aide va donc prendre différentes formes selon avec qui, *dans la pratique* l'APD, choisit d'intervenir. La question centrale est la suivante : selon les différents cas de figure observés, l'aide peut-elle jouer un rôle d'incitation au développement dans le pays bénéficiaire ? Ce rapport entre aide et incitation est essentiel. « En dépit du continuum qui existe entre [ces] notions, il importe de les distinguer. L'incitation va à contre courant du comportement spontané des agents ; l'aide, au contraire, l'épouse. » [Quiers 1999]. Ce que S. Quiers voit comme le défaut intrinsèque de l'aide (« l'aide épouse le comportement spontané des agents ») sera ici vu non pas comme une règle générale mais comme un risque éventuel. La capacité d'incitation de l'aide n'est pas niée, mais on recherche ses déterminants, en examinant particulièrement la question de l'interlocuteur retenu.

Sont identifiés trois cas de figure possibles :

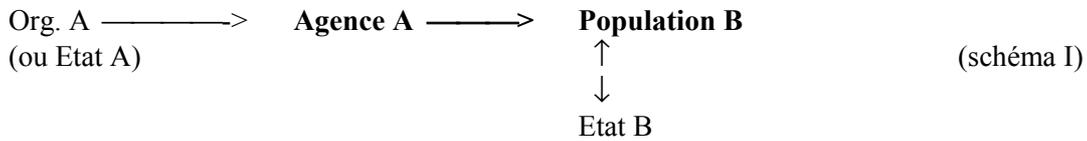
- Aller directement au contact des populations
- Respecter l'Etat comme intermédiaire monopoleur de l'aide
- Orienter l'aide sur le lien entre l'Etat et les autres constituants de la population.

#### 1.3.2.1 Aider directement les populations

Choisir pour partenaire direct une partie de la population n'est pas une chose aisée, en particulier pour l'aide publique. C'est davantage compatible avec la nature de la plupart des ONG, encore que celles-ci interviennent parfois comme opérateurs de financements publics, ce qui les rapproche alors du cas de l'APD. Quelques coopérations bilatérales tentent également de travailler en lien direct avec les

populations, mais, dans le cadre de l'étude de l'APD, ce schéma sera peu mentionné. On en dira simplement quelques mots.

Ce mode d'intervention se schématise ainsi :



Cette situation ressemble à la relation d'incitation classique à l'intérieur d'un pays. L'intervenant se place en situation d'incitateur de façon directe, face à une certaine population, dans un champ géographique probablement réduit. La problématique est celle décrite au §1.2.1. L'agent doit choisir son mode d'intervention en fonction de l'objectif. Pour permettre la pérennité des effets recherchés, il doit tenter d'« élargir le champ des possibles ». Il faut tout de même noter qu'A entre en compétition avec d'éventuels incitateurs locaux, dont l'Etat B, qu'il lui est difficile de traiter des problèmes où l'Etat B est impliqué, et que se posent à lui des questions de légitimité de son intervention.

L'Etat B n'est guère impliqué, sauf la compétition pour l'influence sur la population B. Il peut également tenter d'infléchir l'agence A, soit directement (réglementation de l'activité des ONG, intimidations, expulsions, ou au contraire bienveillance, respect, participation financière ou matérielle...), soit par l'intermédiaire des relations diplomatiques qui existent avec l'Etat A.

Pour l'intervenant extérieur, les risques inhérents au choix comme partenaires d'acteurs diversifiés sont connus :

- Créer des partenaires *ad hoc*, ou les instrumentaliser, ce qui pose des questions sur leur représentativité, leur légitimité et met en péril leur durabilité.
- Se faire des illusions sur le degré d'indépendance des acteurs : les acteurs véritablement nouveaux sont généralement des acteurs introuvables, car les ressources humaines peuvent être peu nombreuses. Les acteurs sont en général mobiles, et sont peu ou prou tous en relation les uns avec les autres (parfois d'ailleurs de façon conflictuelle).
- Empêcher la régulation du « marché de l'intermédiation », ce qui complique le paysage institutionnel, en faisant coexister de véritables bureaux d'expertise avec des intermédiaires douteux qui n'apportent pas de valeur ajoutée en termes de développement.
- Affaiblir les institutions nationales en créant des circuits courts, et freiner l'émergence d'institutions locales en ne laissant pas se développer l'expression des choix collectifs.
- Manquer de cohérence avec les politiques de développement du pays, et manquer de légitimité pour sa propre intervention.

Dans le cas de l'aide des petites ONG au secteur rural, le face-à-face parfois mouvementé entre les intervenants et une prétendue « communauté », souvent villageoise, constitue le référentiel d'une littérature abondante (par exemple [Lecomte, 1999]). Dans ce schéma, la rencontre entre le Nord et le Sud que permet le système de l'aide internationale s'effectue dans le village, entre des gens peu préparés à cette rencontre, potentiellement difficile tant l'écart de moyens, d'expérience, et de culture peut être grand. Les difficultés psychologiques de cette rencontre, les risques de paternalisme de la part du bailleur et le besoin de réciprocité (ou au contraire le risque de mendicité) de la part du village, sont connus [Carr et al, 1998].

Notons enfin que ce schéma d'intervention n'exclut pas une certaine création institutionnelle pérenne. C'est notamment le cas si l'intervenant aide la création d'activité économique sous forme privée. De par sa propre nature privée, il n'a pas d'obstacle légal pour aider financièrement, de façon individuelle, une entreprise, par exemple dans les moments difficiles de ses débuts.

### 1.3.2.2 Schéma linéaire : le gouvernement aidé peut-il à son tour inciter ?

La 2<sup>e</sup> figure est la plus fréquente (en volume si ce n'est en nombre de projets), car elle est celle des opérations menées sur financements des grands bailleurs de l'APD. Le bailleur A ne traite qu'avec l'Etat B, dans le respect du caractère diplomatique de l'APD, ou traite principalement avec lui. Ce sera également le cas si l'aide est la résultante d'un droit explicite accompagné de mécanismes automatiques de redistribution (par exemple l'éventuel protocole biodiversité)<sup>100</sup>. Le schéma est alors :

Etat A ———→ Agence(s) A ←——→ Etat B ———→ Population B (schéma II)

L'état B est l'intermédiaire obligatoire de toute aide. La capacité d'absorption du pays a donc pour acteur limitant la capacité administrative<sup>101</sup> de l'Etat, et « la mesure dans laquelle le pays bénéficie de l'aide dépend du comportement de l'Etat par rapport à l'aide » [Mc Gillivray, Morrisay, 1999]. D'une certaine façon, l'état B fait écran à l'aide et la limite.

#### *Le « partenariat »*

Dans ce schéma II, la relation entre l'agence A et l'Etat B est plus ou moins à double sens ou à sens unique ( $\leftrightarrow$  ou  $\rightarrow$ ), et c'est à propos de cette relation que porte le débat sur le *partenariat*. Il existe des aides fort interventionnistes, qui répliquent les mêmes actions dans tous les pays où elles interviennent. A l'opposé, certaines aides peuvent, ou ont pu par le passé (exemple de la Suède des années 1970 en Tanzanie et en Zambie), laisser carte blanche au gouvernement du pays hôte pour utiliser les enveloppes financières versées globalement.

La notion de partenariat est notamment l'un des piliers du document du CAD de l'OCDE en 1996 (*Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle*), considéré par de nombreux bailleurs, du moins dans leurs discours, comme un document fondateur de l'aide. Le système d'aide doit « trouver des modalités assurant la direction des opérations par les PED, venant ainsi se substituer à celles du passé où les donateurs étaient maîtres du jeu ».

Il faut noter que cette position est concomitante avec le retour en grâce de l'Etat au sein des institutions de Bretton Woods (cf. *L'Etat dans un monde en mutation*, rapport 1997 de la Banque Mondiale). Derrière la position du CAD, apparaît l'idée d'un Etat réalisant de pair avec les différentes composantes de la société un programme de développement, dans lequel viennent ensuite s'inscrire les différentes aides étrangères<sup>102</sup>. Ce qui est censé « contraster radicalement avec les controverses passées sur les objectifs à poursuivre et les méthodes à utiliser », puisque c'est le pays (en fait l'Etat) qui est « aux postes de commande » et prend donc les décisions sur ces objectifs et méthodes. Même s'il s'agit d'une pure vue de l'esprit, cette position a acquis en l'espace de quelques années, une valeur *politiquement correcte* très largement répandue.

#### *Schéma linéaire et incitation*

<sup>100</sup> à moins que, comme dans le cas du Stabex (qui était bien un mécanisme automatique), les fonds ainsi rendus disponibles ne doivent faire l'objet d'une affectation à des *projets* co-décidés entre le bailleur et le gouvernement bénéficiaire.

<sup>101</sup> Pour E. Berg, l'une des grandes critiques adressées à l'aide est d'étouffer administrativement l'Etat, par la multiplicité des dossiers à suivre, par les délégations à recevoir, les négociations à traiter, les procédures à respecter... Dans le terme *capacité d'absorption*, Berg ne voit que la capacité administrative de l'Etat, et non celle du pays [Berg, 1996].

<sup>102</sup> La philosophie de ces *programmes sectoriels d'investissement* (PSI) repose sur la négociation préalable des programmes entre l'Etat et les bailleurs-partenaires. Puis l'Etat est responsabilisé pour mener cette stratégie sectorielle financée par les différents bailleurs avec les mêmes procédures en utilisant les ressources humaines locales plutôt que de l'assistance technique. Les bailleurs peuvent faire un *suivi* (*monitoring*) mais n'interviennent pas. L'Etat est jugé sur les résultats (conditionnalités ex-post). Il est dit pudiquement que ces PSI reposent sur une « réforme rapide de l'administration » [Voizot, 1997], ce qui en indique bien les limites.

Dans le schéma de type II, il est difficile de dire que l'agent A est dans une position d'incitation, car il n'est pas en relation directe avec la population. Dans le cas le plus extrême, il délègue à l'Etat B la mission de mener les politiques ou les actions pour le développement. Il donne pour cela à l'Etat B des moyens, en argent et/ou en conseil. Il fait confiance à l'Etat B, et il n'est pas question ici d'incitation.

Si l'agent A n'est pas heureux du résultat, s'il a des doutes sur les capacités ou sur les intentions de l'Etat B, il peut continuer malgré tout, ou arrêter toute aide, ou encore tenter de discuter<sup>103</sup>. S'il discute, il s'agit alors d'un souhait de modifier le comportement de B. Il y a incitation, de A vers l'Etat B, différente de la relation de politique d'incitation classique (celle qui pourrait exister de l'Etat B vers la population B). L'Etat B est en effet un groupe réduit par rapport à l'ensemble de la population. La relation d'incitation de A vers l'Etat B s'apparente partiellement à une incitation individuelle (par exemple au niveau diplomatique le plus élevé), et partiellement à une incitation collective envers un groupe restreint. Mais pour A, c'est une relation exclusive, puisqu'il n'a pas accès à d'autres interlocuteurs chez B que l'Etat. Par rapport à la population B, il ne s'agit que d'une incitation au *deuxième degré*.

L'Etat B « se trouve en situation charnière, étant à la fois l'incité (vis à vis des partenaires financiers extérieurs, par exemple dans les programmes d'ajustement structurel), et en principe l'incitateur vis à vis de sa propre société » [Quiers, 1999].

Mais en même temps, on l'a vu, A attribue concrètement des moyens à l'Etat B (et seulement à lui), et, ce faisant, il modifie l'équilibre des rapports entre l'Etat B et la population B, ce qui peut au contraire conforter l'Etat et l'inciter à ne pas éliminer les éventuels facteurs de blocage qui lui sont dus.

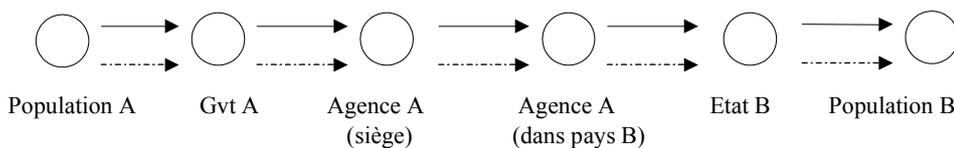
*Le dédoublement de la « chaîne de l'aide » se prolonge jusqu'à son extrémité avale*

On a vu en deuxième partie qu'il n'est pas certain qu'il y ait volonté d'incitation au développement de la part de A, du fait du dédoublement de motivation tout au long de la chaîne amont.

L'Etat est-il demandeur d'aide ? La réponse n'est pas évidente : il peut en théorie être méfiant vis à vis de l'APD. Certains Etats, peu nombreux, refusent l'aide. En particulier, un gouvernement a tendance à s'opposer a priori à la plupart des réformes institutionnelles, même s'il reçoit des compensations pour ce qu'il perd dans de telles réformes. En revanche, aucun Etat n'a de raison de refuser de bénéficier de redistribution financière entre pays, surtout si c'est l'Etat lui-même, ou des institutions qui lui sont rattachées, qui représentent le pays pour recevoir ces redistributions.

Si l'Etat a également des raisons d'accepter l'aide avec d'autres motivations que le développement, le dédoublement peut se prolonger dans le pays. Il peut aller jusqu'à la population, dont le consensus avec l'Etat vis à vis de l'aide serait : « D'accord pour que vous ayez le monopole de la rente de l'aide aussi, mais vous la redistribuez le plus largement possible, par les circuits habituels ».

**Figure 2-12 : dichotomie de la chaîne linéaire**



<sup>103</sup> Où l'on retrouve les trois attitudes identifiées par Hirschman à l'intérieur de l'entreprise : *Loyalty, exit, ou voice*. [Hirschman, 1970].

### 1.3.2.3 Schéma en T : aide et incitation

#### *Glissement du schéma linéaire*

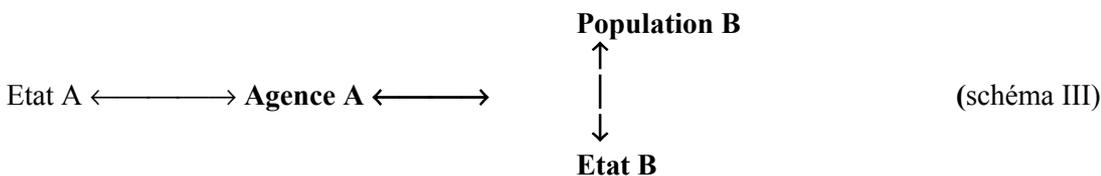
Si maintenant A entreprend de modifier le comportement de l'Etat B, parce que B n'est pas satisfaisant par rapport à l'objectif (le développement du pays B), c'est déjà qu'A ne s'intéresse plus uniquement à l'Etat B, mais à l'Etat B dans un ensemble plus grand et dans ses relations avec cet ensemble. Nous glissons donc vers un autre schéma, puisque A s'adresse :

- à l'Etat B
- pas à la population B
- mais à la relation spécifique entre Etat et population.

Dans cette configuration, l'aideur A penche encore fortement vers l'Etat, mais peut tenter, s'il le souhaite, de modifier les préférences de l'Etat B, afin qu'il devienne différent dans sa relation à la population, dans son comportement avec elle. C'est une configuration de relation d'incitation vis à vis d'un groupe restreint, et l'Etat B est en position de n'effectuer qu'un « apprentissage gestuel » [Quiers, 1999], un simulacre d'apprentissage s'inscrivant dans une routine défensive par rapport aux souhaits de l'incitateur. Mais ce n'est pas forcément le cas, (et d'ailleurs, même si cela l'était, le résultat n'est pas forcément négatif pour autant). Ainsi, certains facteurs de blocages liés à l'Etat peuvent éventuellement être éliminés, et l'Etat peut être amené à mieux assumer ses obligations et à exercer vis à vis de sa population des politiques de développement plus crédibles, parce qu'issues de consensus plus solides.

#### *Un troisième schéma, plus général*

Si A ne penche plus a priori vers l'Etat B, il paraît possible de se référer à un troisième schéma, plus général que les deux premiers, schéma que l'on pourrait établir ainsi :



Dans ce schéma, la flèche horizontale entre A et B peut être plus ou moins orientée vers l'Etat B ou vers la population B, selon le bailleur A et suivant la force des protagonistes B. En particulier, il est intéressant d'apporter à tous les types d'acteurs, y compris ceux qui sont habituellement les « sans voix », l'appui institutionnel et le renforcement des capacités qui leur permettent à la fois d'acquérir une certaine force et de jouer leur rôle dans les jeux d'acteurs de la vie économique, sociale et politique. Ceci concerne de nombreux aspects : information, représentativité, objectifs et stratégie, mobilisation de moyens... Cela exige de différencier et d'adapter les outils d'aide, ainsi que la durée des interventions, selon les niveaux et les types d'acteurs (ainsi bien sûr que selon les caractéristiques du pays, notamment sur le plan institutionnel).

Mais la flèche peut aussi être orientée spécifiquement sur la relation elle-même entre les protagonistes, c'est à dire prendre en compte la façon dont s'établissent et évoluent les relations entre l'Etat et la population. Le lieu et la forme de la négociation deviennent alors des enjeux centraux pour l'intervention de l'aide. Des espaces de concertation peuvent permettre aux acteurs de produire de nouvelles institutions capables de contrôler l'évolution de la vie économique et sociale (émergence de politiques adaptées), faciliter le changement des règles et, *in fine*, permettre à l'Etat (et à ses agents) de mieux intégrer ses nouveaux rôles.

Dans ce schéma, le bailleur se retrouve explicitement en situation d'incitation vis à vis de l'ensemble des protagonistes nationaux de ce secteur, et sa préoccupation inclut spécifiquement les façons dont évoluent les rapports entre groupes. Cela ne signifie nullement qu'il est neutre dans cette évolution,

mais s'il n'est plus « marié à l'Etat »<sup>104</sup> ou à un autre groupe, il risque moins de favoriser automatiquement l'un ou l'autre dans l'évolution de ces rapports.

Des trois schémas envisagés, c'est le III qui inclut le mieux la prise en compte des difficultés internes du pays. C'est aussi celui dans lequel se rapprochent le plus les notions d'aide et d'incitation. Dans ce troisième schéma, l'aide internationale n'épouse pas forcément le comportement des groupes qui la demandent. Elle *garde la possibilité de constituer une incitation porteuse d'apprentissage collectif* cherchant à favoriser, sous contrainte de certains objectifs ponctuels, l'émergence de comportements nouveaux [Chedanne, 1999].

*L'aide : une fonction de catalyseur, de maître d'apprentissage*

A quoi pourrait ressembler une aide qui, présente dans le pays, serait indépendante de toute faction de ce pays, pourvue de capacités d'analyse non négligeable et de forts moyens d'intervention et d'incitation, et aurait pour objectif de contribuer à résoudre les difficultés de fonctionnement de l'économie du pays, en particulier les difficultés institutionnelles et organisationnelles ? Les termes qui viennent à l'esprit sont ceux de *médiateur* et de *catalyseur*, fonctions que l'on attribue en général à l'Etat [Griffon, 1997], mais qui, dans certains cas, se retrouvent de fait parfois exercés par des intervenants extérieurs, et ce avec un certain succès [Sardan, Paquot, 1991]. On est très proche de la notion de maître d'apprentissage (cf. 1.1.1.7), fonction que tente d'exercer un « Etat animateur », non pas directement mais par délégation à un tiers afin de pouvoir s'inclure dans l'apprentissage.

Il n'est d'ailleurs pas interdit de penser que ce type de fonction pourrait plus systématiquement et plus officiellement être délégué à certaines composantes ou certaines formes de l'APD. D'autant qu'elle s'accommodent finalement assez bien de la nature limitée dans le temps des actions de l'APD.

#### 1.3.2.4 Libéralisation économique et choix de l'interlocuteur de l'aide

De plus en plus dans le présent contexte de libéralisation, de privatisation et de retrait de l'Etat du secteur économique, la question du choix de l'interlocuteur se pose d'elle même aux bailleurs, même si ceux-ci ne s'y étaient guère préparés. Elle se pose non seulement en termes de préoccupation d'efficacité (directe et indirecte), mais aussi en termes d'opportunité d'intervention dans ce secteur, tout simplement. Comment intervenir, en général, dans le domaine économique ? Pendant longtemps, le dogme du tout-Etat, qui fut également le socle de l'APD, a permis d'ignorer le problème. Par exemple, les interventions de l'APD pour la création ou le renforcement des filières agro exportatrices (couronnées de succès pour nombre d'entre elles) se sont faites avec un interlocuteur unique, l'Etat. Dans certains cas, des organisations de producteurs ont pu, plus tardivement, être directement concernées. Mais actuellement le retrait de l'Etat, quand il a lieu, place l'aide étrangère, et surtout l'aide étrangère publique, devant un problème manifeste de choix d'interlocuteur, d'intermédiaire, de modalités d'intervention pour agir dans le secteur productif. On ne voit guère de trois possibilités ; l'aide peut intervenir :

- directement, sur la scène privée, en créant par exemple une société qui lui appartient (et en abandonnant progressivement ses parts et ses droits de vote à des partenaires privés locaux si elle souhaite limiter son intervention dans la durée)
- sur l'environnement de la filière, ce qui revient pour l'essentiel à renforcer le secteur bancaire et à réintroduire l'Etat (ou des entités déléguées par l'Etat) sur des aspects qui sont considérés de son ressort : défaillances du marché, services publics, protection, promotion, régulation...
- sur l'organisation de la filière, sur les rapports entre les différents agents, Etat compris, en provoquant de la création institutionnelle. Il peut s'agir d'interprofession ou d'organismes de médiation si, comme c'est en général le cas, de telles structures n'existent pas.

Plus qu'auparavant, sans doute, le choix de l'interlocuteur a besoin d'être explicité.

---

<sup>104</sup> L'APD et l'Etat africain possèdent de nombreuses caractéristiques de « vieux couple ». Ni leur vie commune, ni leur éventuelle séparation, ne se font sans difficultés [Milly, 1999].

## 1.4 Conclusion de la deuxième partie : l'« intelligence » de l'aide

Pour apporter une première réponse à la question « l'APD peut-elle inciter au développement ? », l'examen des caractéristiques fondamentales du système d'aide publique au développement, d'un bout à l'autre de la chaîne de l'aide, apporte quelques renseignements.

Tout d'abord l'aide est difficile à définir et à quantifier, ses évolutions prêtent à discussion, mais elle existe, de façon institutionnalisée, et existe en tant qu'*offre*. L'origine « CNUCED » (la revendication des PED) existe, mais est secondaire par rapport aux préoccupations propres aux bailleurs, y compris la motivation altruiste. Cette offre ne cherche donc pas forcément à s'adapter à une demande, et évolue en fonction de déterminants internes. Pour qui souhaite l'améliorer, chercher *en son sein* des déterminants d'efficacité a donc un sens.

L'aide est à la fois essentiellement financière (elle s'exprime en montants financiers) mais non commerciale (quoique constituant un marché pour de nombreux fournisseurs) et en partie qualitative. Elle obéit donc à d'autres logiques que purement économique, et échappe aux déterminants de l'équilibre walrassien à l'intérieur du pays aidé. C'est un outil de politique, elle a une finalité, cela a un sens de la considérer douée de *volition*.

Mais ce qu'elle veut peut-être autre chose que le développement. En effet, l'aide est composée d'une multitude d'organisations de différentes sortes, non coordonnées entre elles, qui toutes interviennent à l'intérieur des pays sous forme d'agences d'aide, petites cellules administratives soumises à un grand nombre de contraintes peu flexibles, en particulier celles liées aux règles de la comptabilité publique. Il s'en suit que les agences disposent d'un « répertoire limité d'actions possibles et de manières de faire. Leur comportement est largement prévisible » [Petit, 1998]. Elles se trouvent prises dans une logique de moyens autant, si ce n'est plus, que dans une logique de résultats. Des objectifs de décaissement, de leadership, de commerce, de diplomatie ou tout simplement de zèle procédurier peuvent prendre le pas sur les objectifs de développement, et ce dans un consensus général tout au long de la chaîne.

Toutefois, les agences sont composées d'individus qui ont aussi leur logique propre, et leurs réseaux, ce qui fait que le développement n'est pas forcément absent des objectifs au sein des agences. Chaque agent voit son rôle dicté par le mode de fonctionnement de l'agence, mais dispose de sa propre marge de manœuvre. Le degré de liberté des agents varie selon les agences, dans de grandes proportions.

Au total, l'« intelligence » de l'agence, sa capacité à analyser les situations et à intervenir de façon ciblée et efficace, dépendra essentiellement :

- De la priorité accordée par le gouvernement à cette fonction de développement de pays étrangers,
- De la nature et de l'organisation interne de l'agence et notamment du degré de liberté dont disposent les agents et des allègements autorisés par rapport aux règles de la dépense publique,
- De la qualité des agents eux-mêmes et donc de leur mode de recrutement et de formation continue.

Cette « intelligence » se manifeste tout particulièrement dans le choix des interlocuteurs de l'aide. En effet, qu'ils le veuillent ou non, les agences d'aides ne peuvent en aucun cas se prétendre neutres dans les situations des pays où elles interviennent. Par sa seule présence, l'aide modifie les représentations et les comportements, ainsi que les rapports de forces entre groupes. Le groupe avec lequel les agences d'aide choisissent de travailler se trouve de fait avantagé. Le plus souvent, dans le cas de l'APD, ce groupe est l'appareil d'Etat, ce qui limite les capacités d'incitation au changement de l'aide, et peut conduire à retarder les nécessaires évolutions de l'Etat. Ce choix de l'appareil d'Etat, paradoxalement, se trouve conforté par certaines revendications de plus de « partenariat » dans la gestion de l'aide, voire de plus d'« appropriation ». Partenariat avec qui, appropriation par qui ? La façon dont les agences choisissent leurs interlocuteurs semble décisive pour l'évolution des pays, lorsque l'aide est importante quantitativement (ce qui est le cas des pays à régime d'aide).

Une façon pour l'aide de garder un pouvoir d'incitation au changement vis à vis de l'ensemble des acteurs locaux pourrait consister à intervenir de façon spécifique non seulement avec l'ensemble des acteurs, y compris l'Etat, mais plus encore sur les lieux où peut s'effectuer l'apprentissage de la négociation entre acteurs. C'est ainsi que l'aide peut jouer le rôle d'animateur décrit en première partie.

Comment, pour l'aide, exercer cette fonction ? Sont-ce les agences qui vont ainsi animer la concertation interne ? Il est bien évident que ce n'est pas leur rôle, et qu'elles n'en ont pas les moyens humains. D'où l'importance de la « structure projet », cette entité souvent mal définie chargée de la conduite effective des actions prévues dans un projet. Dans la pratique, lorsque l'on parle d'aide, c'est autant au bailleur qu'à la structure projet que l'on se réfère. La troisième et dernière partie de ce document va donc observer ce qui se passe sur le terrain, au niveau de l'aide projet, dans un certain nombre de cas.

Les effets de l'aide dans ces pays, et notamment de l'aide projet, sont d'une grande importance, et justifient d'études, qui ne peuvent être menées que sur le terrain, du fait de la faiblesse des données agrégées et de la nature qualitative des obstacles au développement.