

Conclusion : un optimisme lucide

CONCLUSION : UN OPTIMISME LUCIDE.....	21
<i>Une conclusion principale optimiste.....</i>	<i>21</i>
<i>La validation des hypothèses.....</i>	<i>23</i>
L'importance des lieux d'apprentissage collectif pour la levée des blocages institutionnels.....	24
L'importance de l'attitude de l'aide et de ses agents individuels.....	26
<i>Principales conséquences opérationnelles.....</i>	<i>29</i>
Un vade-mecum pour l'élaboration des projets	29
Deux stratégies distinctes à proposer ?.....	30
La diminution de l'aide est-elle ou serait-elle un problème opérationnel ?.....	31
L'appropriation et la souveraineté.....	32
La relation d'aide entre deux pays est-elle une relation inégale ?.....	36
Trois points de mise en œuvre : sélectivité, coordination des bailleurs, assistance technique.....	39
<i>Au delà de la conclusion.....</i>	<i>43</i>

Dans les pays pauvres où l'aide est abondante par rapport aux ressources locales, mais où la croissance économique reste faible, il a paru légitime de se poser la question des effets de l'aide sur l'évolution de l'économie. L'aide est-elle l'une des pièces constitutives de la situation d'équilibre de faible niveau que l'on observe, c'est à dire un frein au changement, ou est-elle au contraire l'un des rares facteurs de déplacement de cet équilibre, une incitation au changement ?

Les tentatives visant à relier de façon économétrique les volumes d'aide et les taux de croissance, à l'échelle des pays, ne donnant pas de résultat probant, la réponse à la question ci-dessus a fait l'objet dans la présente étude d'une approche essentiellement qualitative, visant à comprendre les effets de l'aide sur certaines situations spécifiques, à l'échelle méso-économique, dans le secteur rural au Mali.

Pour cela, une démarche en trois temps a été retenue :

- L'analyse, illustrée par l'étude des situations passées et présentes des filières de production des céréales et de l'élevage au Mali, des raisons institutionnelles qui entravent la croissance économique agricole de ce pays, et de l'intérêt éventuel d'un déblocage incité de l'extérieur de la société.
- L'analyse de la capacité *a priori* du système international d'APD de constituer la source de cette incitation extérieure, par l'étude générale de ce système d'aide.
- L'étude de plusieurs cas d'intervention de l'APD dans les filières analysées, afin de valider les hypothèses proposées dans les deux premières parties, et afin de voir s'il est possible de répondre positivement à la question générale (l'aide n'est-elle que constitutive du LLET, ou est-elle acteur de déplacement de l'équilibre) et, si oui, dans quelles conditions.

Une conclusion principale optimiste

Les études de cas ont montré des résultats fortement diversifiés, et ont permis de déterminer, parmi les caractéristiques de ces interventions, des facteurs apparemment explicatifs du fait que les résultats aillent dans un sens ou dans l'autre. Il en a été tiré une grille qui, appliquée à un nombre plus grand d'interventions, représentant de façon presque exhaustive l'action de l'APD dans le secteur élevage au Mali, semble montrer que seuls 20 % des financements iraient dans le sens d'une incitation au déplacement de l'équilibre.

La réponse à la question générale ne peut donc être qu'ambiguë :

- La majeure partie des interventions de l'APD, en nombre et surtout en volume financier, a des résultats nuls ou plutôt négatifs, et peut être considérée comme constitutive des blocages expliquant les LLET :
 - Soit parce que les projets ne produisent aucun résultat positif,
 - Soit parce que des effets induits négatifs viennent annihiler ou surcompenser certains éventuels effets positifs.
- En revanche, il existe des interventions dont les résultats sont positifs. Leur nombre et leur volume financier sont plus restreints, mais leurs résultats sont parfois spectaculaires et durables, tant sur le plan économique qu'institutionnel.
- La résultante des deux est donc imprévisible, et dépend des lieux et des circonstances, et non des volumes financiers en présence. Au Mali, les résultats semblent globalement positifs, mais restent incomplets, dans les deux domaines étudiés (céréales et élevage).

Il semble que l'on puisse aller au delà, en reprenant cette conclusion en termes de potentialités et de responsabilité :

- La qualité de « l'intervention moyenne » n'a pas beaucoup d'importance. Ce n'est pas le projet moyen qui fait changer les choses, ni le nombre de projets, ce sont quelques actions particulièrement bien ciblées et bien menées.
- Le principal intérêt du système mondial d'aide publique au développement serait donc de permettre l'existence de quelques interventions positives, à très fort pouvoir de changement, même si elles restent minoritaires au sein d'un nombre plus grand d'interventions ratées ou moins bien réussies. On ne peut pas entièrement prévoir qu'une intervention sera un succès (sinon, tous les problèmes seraient réglés depuis longtemps). Il est donc nécessaire de disposer de la capacité de lancer beaucoup d'actions pour que certaines soient des succès.
- Comme les volumes d'aide ne sont pas limitants, l'existence d'échecs n'est peut-être pas en soi un problème. Ce serait le prix à payer pour qu'il existe un système d'aide, et donc des résultats positifs.
- En revanche, de mauvaises interventions constituent bel et bien un problème si elles provoquent des effets négatifs, pervers. Un bailleur de fonds est donc confronté à un problème de responsabilité : celle du risque de nuire, alors qu'il intervient pour faire le bien.

Un parallèle médical permet d'illustrer cette conclusion. Face à une pathologie difficile, à la fois chronique, complexe et récalcitrante, le ou les praticiens peuvent être amenés à essayer plusieurs traitements, éventuellement concomitants. Le risque n'est :

- *Ni l'échec de certains traitements (si l'on essaie, c'est que l'on est prêt à l'échec) ;*
- *Ni un « taux moyen » de réussite faible parmi les traitements employés (si un seul médicament réussit, mais réussit bien, tout va bien) ;*
- *Ni le coût : certains traitement peuvent être chers et inefficaces, chers et efficaces, bon marché et inefficaces, bon marché et efficaces. Il n'y a pas de lien a priori.*

Le risque sera plutôt :

- *Que le client ne s'endette pour rien, si des traitements chers et inefficaces font l'objet de prêts ;*
- *Que les mauvais traitements n'empêchent les bons d'agir ;*
- *Que les mauvais traitements n'aggravent l'état du client, ou même le tuent (un pays ne meurt pas, mais ses habitants oui, surtout les enfants). Les médecins prononcent le serment d'Hippocrate, s'engageant à ne jamais aggraver l'état d'un patient. Les développeurs pourraient s'accorder sur un engagement de ce type¹.*

Cette conclusion se veut donc fortement positive, car elle signifie que, sous de nombreuses conditions (sur lesquelles l'on revient ci-après), **l'APD possède aujourd'hui la potentialité de constituer une incitation au développement, et notamment de faire bénéficier des effets d'une croissance de rattrapage, due à l'élimination d'obstacles à la croissance économique** (obstacles à voir autant

¹ Ainsi que sur un système de sanctions.

comme des éléments existants, mais gênants, que comme des éléments absents, dont l'absence est gênante).

Il s'agit là d'une conclusion fortement optimiste, au demeurant relativement peu partagée dans la littérature sur l'aide, qui serait tentée de ne voir dans cette potentialité de l'aide que le « rêve utopique d'une perfectibilité impossible » (Sabelli, in [IUED, 1996]). Ou peut-être s'agit-il d'un biais professionnel, puisque, pour paraphraser Galbraith [1980], « quand on fait profession [d'aide²], on a besoin de croire que cela sert à quelque chose ». Ce que l'on a montré ici, c'est que ce rêve n'est pas si utopique, puisqu'il repose sur des réussites effectives, même si celles-ci sont parfois difficiles à déceler ou à attribuer à l'aide.

La validation des hypothèses

Cette conclusion positive conduit logiquement à valider, à quelques nuances près, la plupart des hypothèses faites au cours des deux premières parties.

Tentons de récapituler. Nous avons vu que dans des pays tels que le Mali :

- Le sous-développement apparaît comme un équilibre interne, plus ou moins dynamique (Low Level Equilibrium Trap ou LLET), bloqué par des facteurs limitants essentiellement institutionnels.
- Pour sortir de ce piège, le pays doit ou bien disposer d'une autorité de coordination efficace, ou bien apprendre de nouveaux comportements, voire même se forger de nouvelles représentations collectives, évitant de nécessiter une telle autorité.
- Dans les deux cas, l'Etat devrait jouer un rôle clé, puisqu'il devrait être l'autorité de coordination ainsi que, dans bien des cas, l'instigateur et le maître des apprentissages collectifs. Au demeurant, les deux peuvent être liés, puisque l'une des représentations collectives qui est en jeu concerne précisément le rôle de l'Etat et son type d'autorité dans le domaine économique.
- Or l'Etat est faible, il n'est ni autorité de coordination ni instigateur d'apprentissage de nouveaux comportements. Il ne peut mener aucune politique d'incitation au changement. De plus, il repose sur une représentation collective qui lui autorise un comportement que l'on peut souvent juger négatif par rapport à l'activité économique. L'Etat n'assure pas ce que l'on attend de lui (fonctions régaliennes) et maintient au contraire des pratiques néfastes.
- Les blocages internes au pays sont donc sérieux, puisque les dysfonctionnements liés à l'Etat empêchent celui-ci d'évoluer, et empêchent d'autres acteurs d'être sources de changement.
- Des solutions internes sont possibles, mais des interventions extérieures, permettant à l'Etat de déléguer sa fonction d'animateur, semblent se révéler fructueuses dans certains cas.

Cette situation a été illustrée par le cas des secteurs céréales et élevage au Mali. A deux périodes distinctes, ces deux secteurs économiques ont affronté de sérieuses difficultés, que l'analyse a pu relier à des dysfonctionnements institutionnels plus ou moins larges (une tentative d'étatisation de l'ensemble du commerce dans un cas, le cadre institutionnel de l'exercice de la profession d'une centaine seulement de vétérinaires dans l'autre). Ces deux secteurs ont connu des interventions de l'APD, qui selon les cas ont permis d'améliorer la situation, ont échoué, ou même ont aggravé les difficultés.

A l'issue de cette analyse, et notamment en fonction des résultats comparés des interventions de l'APD, il est intéressant de voir quels sont les éléments théoriques qui apparaissent rétrospectivement les plus utiles, et ce que l'on peut en conclure.

² Galbraith applique cette phrase aux services de vulgarisation agricole américains, et de fait elle aurait également eu sa place dans le chapitre sur le PNVA malien. Mais il s'agit d'un genre de réflexion désagréable qu'il paraît plus honnête de s'appliquer à soi-même avant d'en faire bénéficier les autres. Acceptons donc le risque ainsi évoqué, et laissons le lecteur juge de voir si ce risque se manifeste ou non dans cette conclusion optimiste.

L'importance des lieux d'apprentissage collectif pour la levée des blocages institutionnels

Tout d'abord, la notion de facteur limitant et, en corollaire, celle de croissance de rattrapage (« *bounce back effect* »), semblent parfaitement validées par les interventions dans le secteur élevage. L'action du PASPE a porté sur un domaine très ciblé, et cette action a été suffisante pour améliorer l'ensemble du fonctionnement de la filière. L'effet *bounce back* a pu être très fort dans certains cas : plusieurs milliards de Fcfa de valeur ajoutée annuelle dans le secteur avicole traditionnel, pour une action de faible coût.

Le même phénomène, à une plus grande échelle mais avec un coût plus élevé, s'est observé dans le secteur des céréales dans les années 1980, avec la reconstruction du marché privé dans le cadre du PRMC. Mais à l'inverse, l'élimination des principaux facteurs limitants dans les années 1980 se traduit par l'absence de nouvelle source de *bounce back* 15 ans plus tard.

La notion de facteur limitant, qui n'est pas issue de la science économique, a utilement complété la notion de LLET fréquemment utilisée par la NIE. Mais surtout, c'est le contenu de ces facteurs limitants, leur nature essentiellement institutionnelle, dont la description, la compréhension et la résolution bénéficient des apports de la NIE, et plus encore de l'Ecole des Conventions. Ces approches apportent un éclairage relativement nouveau.

En particulier, face à une difficulté ponctuelle assimilable à un problème de coordination, la mise en avant d'une distinction, mais aussi de liens, entre l'existence d'une *autorité de coordination* et l'évolution des *systèmes de justification*, a permis d'éclairer le résultat des actions menées dans le secteur céréalier et dans l'élevage. Dans le secteur céréalier, l'action du PRMC a conduit à restaurer la répartition des rôles et notamment la redéfinition de l'autorité de l'Etat, mais il n'y a pas eu de changement profond de vision du monde (sauf pour quelques acteurs particulièrement impliqués dans le processus), la plupart des acteurs gardant en référence un système de commercialisation étatique. L'évolution des systèmes de justification n'a pas eu lieu, n'a pas précédé celle de l'autorité. Dans l'élevage, au contraire, avec le PASPE, il n'y a pas encore eu possibilité de restauration de l'autorité de coordination, mais on a observé un début de changement de références de justification, le passage d'une *cit* purement commerciale à une *cit* quelque peu industrielle pour les agents vétérinaires privés, ainsi qu'une évolution de la représentation de l'Etat.

On peut dire également que la restructuration du marché céréalier, malgré son succès, n'a essentiellement permis que des changements en boucle simple (représentations non modifiées), alors que l'on a assisté, dans le secteur élevage, à des amorces de changement en boucle double, qui englobent une modification au niveau d'une importante variable directrice : les représentations des individus. Ce qui explique que dans le cas des céréales l'une des fonctions exercées ultérieurement par le collectif des bailleurs de fonds ait été celle d'*agence de restriction*, empêchant les autorités de se laisser aller à un retour en arrière sous la pression des événements. Une telle fonction n'aurait pas été nécessaire si les variables directrices avaient été modifiées pour un large segment de la population.

Notons par ailleurs que la notion de justification, appliquée également à l'examen de la chaîne de l'aide (du moins de sa partie amont), a également été utile dans cette voie puisqu'elle a conduit à déceler la coexistence de deux *théories d'action* souvent antagonistes tout au long de cette chaîne, et que cette coexistence semble une clé d'analyse pertinente du fonctionnement des agences d'aide (*cf. infra*).

Pour revenir aux céréales et à l'élevage au Mali, on notera que l'établissement d'une typologie des incitations publiques, fondée sur leurs objectifs et leurs modalités, a permis de caractériser les politiques d'intervention implicitement utilisées par les différents projets étudiés. En particulier, l'existence de modes d'intervention où l'incitateur crée des règles afin de pouvoir faire évoluer les règles (type B2), a été validée par l'action du PASPE, dans le domaine de la santé animale. Le fait que

d'autres interventions aient échoué (PNVA, PARC) ou n'aient réussi que partiellement (PRMC) dans leur tentative de mettre en place un tel mode d'incitation, montre aussi que celui-ci n'a rien de trivial.

Se trouve ainsi également validée la notion d'Etat animateur : par l'intermédiaire de certains projets de développement, c'est bien l'Etat qui se trouve dans une fonction de maître d'apprentissage de nouvelles justifications collectives. Les situations de blocages institutionnels, explicatifs de LLET, ne pouvant évoluer que si l'Etat se place lui-même en situation d'apprentissage, on avait souligné *a priori* la nécessité que l'Etat délègue cette fonction d'animateur ; l'exemple du PASPE montre que cette délégation est possible, pourvu que la structure projet bénéficie d'une réelle autonomie. *A contrario*, l'exemple d'exécution de projet par l'appareil d'Etat lui-même (PNVA notamment) montre l'impasse à laquelle aboutit l'absence de délégation³.

Dans le prolongement de ces analyses, l'apport théorique le plus important concerne sans doute les instruments qui permettent de matérialiser le rôle d'animateur et de rendre possible un changement en boucle double. Quelles règles permettent de faire évoluer les règles ? Comment dépasser les routines défensives, non seulement les défenses d'intérêts catégoriels mais aussi la dissimulation des questions embarrassantes, des questions qui remettent en cause les habitudes de pensée ? Les quelques réussites en ce domaine, au sein des projets étudiés, montrent le grand intérêt de la mise en place de *lieux de concertation et de négociation*.

Les exemples montrés par le PRMC et le PASPE sont différents. Le mode de fonctionnement du PRMC repose tout entier sur un mécanisme de concertation et de négociation quasi permanent, pendant une longue durée, entre des acteurs de haut niveau. Il n'y a pas eu finalement d'apprentissage collectif pour l'ensemble du pays, mais on a vu qu'à l'intérieur de ce cadre restreint ont eu lieu de vraies évolutions, lourdes de conséquences puisque concernant des acteurs importants. A l'opposé, les comités interprofessionnels mis en place par le PASPE sont moins institutionnalisés, et plus proches du terrain. Ils ne concernent pas des enjeux aussi énormes, mais les sujets abordés et les décisions à prendre sont sur place d'une grande importance économique. Ils apparaissent comme un facteur de changement de représentations pour un grand nombre d'acteurs. Par ailleurs, on ne peut certes pas connaître entièrement leur mode de fonctionnement réel (rapports de force entre participants, valeur des consensus apparents, possibilité d'exclusions de fait de certains participants), mais il semble que ces lieux constituent des espaces d'expression relativement libres, et que les décisions n'aient jamais *in fine* été prises par l'administration ni par les plus gros commerçants.

De plus, aussi bien pour le PRMC que pour le PASPE, un résultat indiscutable du fonctionnement de ces espaces se trouve dans la reconnaissance par l'ensemble des acteurs d'un fort besoin d'information, un désir de mieux connaître et de mieux comprendre les situations pour mieux juger des enjeux des négociations et mieux prendre les décisions. Ainsi, passant de l'état de receveur de l'information que l'on veut bien leur donner à celui de demandeur d'information (et de maître d'ouvrages des études éventuellement commandées), les participants se préparent mieux à leur rôle d'acteurs indépendants de l'administration.

On a indiqué dans le cas du PASPE les caractéristiques qui semblent avoir évité que les structures mises en place ne soient de pure forme : enjeux relativement importants, au moins localement, existence d'un véritable pouvoir de décision (et non simple rôle de consultation), participants issus des acteurs réels concernés par les décisions, administration présente mais sans rôle prééminent.

On ajoutera que l'existence de lieux de concertations, incluant le cas échéant les acteurs locaux que sont les représentants des agences d'aide dans le pays d'accueil, apporte également des éléments à une autre question importante, qui « hante » les manuels de l'aide au développement : la question de la *demande* d'interventions de l'aide. Toute l'approche de l'incitation au changement de représentations

³ L'appareil d'Etat n'est pas forcément monolithique, et le bailleur peut trouver en son sein des « champions du changement » qu'il peut charger de ce rôle d'animateur. Encore faut-il que le bailleur se donne les moyens de les identifier, et prenne le risque de jouer leur carte.

et de comportement présentée ici s'oppose à l'idée simpliste d'une aide répondant directement à une demande :

- D'une part parce qu'une telle demande serait issue de la situation de LLET préexistante, que l'on souhaite justement changer,
- D'autre part parce qu'il faudrait préciser l'origine réelle de cette demande parmi tous les acteurs impliqués dans un secteur donné (dans le cas de l'APD, la demande prise en compte est souvent issue de l'Etat).

On reviendra plus loin sur la justification d'une prise de distance par rapport à cette notion de demande, mais faisons observer que seuls des cadres de concertations tels que ceux évoqués dans certains des projets étudiés permettent de faire évoluer la demande préexistante, de la reconstruire en commun avec l'intervenant extérieur, et de voir un éventail plus ou moins large des acteurs concernés participer à cette reconstruction.

En définitive, le choix général d'une approche théorique relativement hétérodoxe, qui était au départ en partie justifiée par l'impossibilité pratique de mettre en place des analyses plus standard, se trouve confortée *a posteriori* par la possibilité d'effectuer le travail jusqu'à son terme, et d'en tirer des conclusions quelque peu originales au sein de la littérature.

L'importance de l'attitude de l'aide et de ses agents individuels

Quel est l'acteur externe qui peut prêter main forte aux pays pauvres bloqués de façon interne dans des situations de LLET ? Il existe un ensemble multiforme, l'aide publique au développement, dont c'est a priori le travail. Néanmoins, cette institution, depuis environ 40 ans qu'elle exerce, ne donne pas l'impression d'avoir obtenu des résultats probants, sans que l'on sache au demeurant ce que l'on attendait exactement d'elle. Alors, l'APD reste-t-elle un instrument potentiel de déblocage, où « faut-il en attendre un autre ? » (Matthieu, 11,19).

On a vu que, les volumes d'aide étant considérables à l'échelle des pays à régime d'aide, et ces volumes obéissant essentiellement à une logique d'offre, cela avait un sens de rechercher au sein du système d'aide des éléments de réponse à cette question.

On a également été amené à voir, après les études de cas, que les éléments positifs d'une intervention de l'aide sont ceux qui transforment une caractéristique intrinsèque et apparemment défavorable de l'APD, à savoir le fait d'être étrangère au pays où elle intervient, en un avantage comparatif décisif, l'avantage de l'*extraterritorialité*. Etant extérieure, l'aide peut parfois être celle :

- qui voit ce que personne ne voit plus (capacité de diagnostic),
- qui propose des changements à expérimenter quand les certitudes ou le découragement sont de règle,
- qui, sans être neutre, peut jouer sur les blocages internes un rôle de médiation, par délégation de l'Etat, quand ce dernier n'en est plus capable ou n'est plus crédible pour le faire.

Bien des caractéristiques intrinsèques de l'aide apparaissent à l'inverse réellement défavorables aux recommandations ci-dessus. Par exemple, la recherche de facteurs limitants précis, spécifiques, et de nature institutionnelle, s'accommode mal d'une agence pressée de décaisser de grosses sommes avec peu de coûts d'intervention. Le souci de ne pas assimiler les résultats aux sommes décaissées s'accommode mal d'une logique de chiffre. La volonté de se distancier d'une éventuelle demande seulement étatique s'oppose au respect d'une relation purement diplomatique.

Entre éléments favorables et éléments défavorables, c'est l'attitude des individus au sein de l'agence d'aide qui peut être déterminante. Pour un bailleur, être la source extérieure d'une incitation au développement, à la sortie de trappe, cela signifie *croire* que c'est cela qu'il faut essayer de faire, le *pouvoir* et le *vouloir*. Mais les trois paraissent liés.

Y croire, c'est en particulier abandonner l'idée simple du développement où l'unique facteur limitant est la capacité d'investissement, et où l'aide internationale vient combler ce gap, à la demande et sous la coordination des gouvernements locaux. Pour un bailleur, rester sur une vision aussi simpliste, qui a autant été mise en échec dans les pays aidés, relève manifestement d'un choix délibéré, d'un acte de *volonté*, dont les motivations concernent sans doute plus des préoccupations d'appareil, ou de soumission aux modes du moment, que de résultats. Ne pas croire au pouvoir d'incitation de l'aide, c'est ne pas vouloir y croire, et donc ne pas vouloir cette incitation (ou y être indifférent).

Pouvoir, s'il y a une volonté du bailleur, ne devrait pas être un problème. Nous avons vu qu'il s'agissait essentiellement d'une question de ressources humaines, en quantité, en qualité et en répartition selon les différents échelons de la chaîne de l'aide. Disposer des ressources humaines n'est pas seulement une affaire de moyens. Et si ceux-ci sont insuffisants, il suffit d'accepter un prélèvement légèrement supérieur sur les flux d'aide pour leur gestion. Refuser de le faire, c'est mettre d'autres questions de principe, ou des questions d'apparence et d'affichage, ou des contraintes de gestion, devant les aspects pragmatiques d'efficacité⁴. C'est donc également, à un certain niveau au sein de la chaîne amont, un choix délibéré, une volonté.

De même, on a vu que le choix de l'interlocuteur de l'APD, au sein du pays aidé, est un problème difficile, mais déterminant, pour provoquer un changement. Or peu d'agences tentent d'évoluer vers des schémas de mise en œuvre non exclusivement étatiques. Pourquoi ? Ou bien parce qu'elles ne souhaitent pas aller à l'encontre de la nature « Etat à Etat » de la relation d'aide (c'est alors un choix), ou bien parce qu'elles n'ont pas la ressource humaine pour cela, et l'on revient à l'aspect précédent.

Le *vouloir* du bailleur semble donc bien être la question centrale. En fonction de quoi détermine-t-il ses objectifs et son comportement ? C'est pourquoi l'examen des modes de *justification* au long de la chaîne de l'aide, et en particulier dans sa partie amont (celle qui concerne le bailleur), apporte un éclairage particulièrement intéressant.

Il n'y a pas que les bailleurs qui soient concernés. Nous avons vu qu'à tous les échelons (gouvernement bailleur, agence du bailleur, Etat bénéficiaire, population bénéficiaire), l'objectif recherché par rapport à l'APD pouvait diverger plus ou moins fortement de la préoccupation de développement, au point que peut s'installer une relation tout à fait consensuelle tout au long de la chaîne, où l'aide peut servir à tout autre chose qu'au développement.

Néanmoins le mode de justification *du bailleur*, et plus précisément celui de l'individu disposant de quelques responsabilités au sein de l'agence (au siège et sur place), semble rester l'élément le plus déterminant, ne serait-ce que parce que disposant du pouvoir financier, c'est bien le bailleur qui dispose en dernier ressort du pouvoir de proposition. Le caractère institutionnalisé de l'APD pourrait amoindrir cet aspect, mais on a vu que l'« automatisme » qui en découle existe surtout « en grand ». « En petit », c'est à dire dans le domaine opérationnel, le bailleur conserve un pouvoir important (au demeurant source partielle d'une imprévisibilité redoutable à l'efficacité des actions de l'aide), qui renforce au contraire le poids de ses motivations.

Lorsque le bailleur affecte, d'une façon ou d'une autre, des ressources à l'APD, ses motivations relèvent en définitive d'une alternative entre deux registres de justification, non exclusifs l'un de l'autre :

- une justification par rapport à un objectif de développement des pays cibles, dans une logique de résultats,
- une justification par rapport à un objectif de fonctionnement de l'APD pour elle-même, dans une logique de moyens. L'APD devient son propre objectif.

⁴ ce qui ne veut pas dire qu'il ne faille pas porter d'attention aux coûts d'intervention des agences. Notamment, l'analyse fine de ces coûts permettrait de quantifier le coût réel de l'appareillage de planification et de contrôle qui s'est développé dans de nombreuses agences, au détriment des services plus techniques.

Cette alternative paraît fournir une clé susceptible de décrire deux grandes logiques dans le monde de l'aide publique au développement. Elles sont mises en parallèle dans le tableau suivant :

Tableau : récapitulatif des effets du dédoublement de références du bailleur

		<i>L'APD est son propre objectif</i>	<i>L'APD a pour objectif le développement</i>
Caractéristiques générales	Théorie d'action <i>professée</i> par l'ensemble de la chaîne amont (gvt + agence)	Aide au développement	Aide au développement
	Th d'action <i>d'usage</i> du <i>gouvernement</i> bailleur	Se justifier par son effort budgétaire	Se justifier par son effort budgétaire
	Th d'action <i>d'usage</i> de <i>l'agence</i>	Se justifier par son décaissement et le respect des procédures. Leadership financier. «Faire plaisir». Le dvpt est secondaire.	Appui au développement, leadership intellectuel.
	Conception principale du développement	Redistribution financière (faible) pour combler un gap d'investissement	Question de changement de système de préférences, et de construction institutionnelle
	Ressources humaines	Limitées, plutôt administratives, concentrées au siège	Etoffées, plus techniques, déconcentrées sur le terrain
Diagnostic et objectifs	Capacité de diagnostic	Faible. Projets automatiques, diagnostics rapides ou importés, volumes financiers a priori	Potentiellement élevée, projets spécifiques, volumes adaptés et ajustables en cours de route.
	Recherche de facteurs limitants	Généraux, et fixés a priori	Dans le détail de la réalité du pays, évolutifs.
	Prise en compte d'une dimension institutionnelle	Le moins possible	Prioritairement
	Volonté de changement	Indifférente	Prioritaire
	Attitude expérimentale	Pas de questions	Démarche de recherche
	Interlocuteur pour l'établissement des objectifs	Fait confiance à la demande exprimée par l'appareil d'Etat du pays bénéficiaire	Construit ses partenariats et sa confiance avec divers acteurs dont l'appareil d'Etat
Mise en œuvre	Partenaire de mise en œuvre	l'appareil d'Etat du pays bénéficiaire, ne regarde pas la capacité d'absorption	divers acteurs dont l'appareil d'Etat, et construit ainsi la c.a. (objectif, non postulat)
	Schéma d'intervention	«Type II» Agence A ↔ Etat B → pop B	«Type III» Agence A ↔ (Etat B ↔ pop B)
	Distinction entre l'appui et l'objet appuyé, construction institutionnelle	Secondaire ou indifférent	Recherchée à travers le mode de mise en œuvre
	Critères de suivi et d'évaluation	Peu de suivi, limité aux critères de réalisation des décaissements prévus. Assimile les résultats aux décaissements.	Réalisation des objectifs. Si possible évaluation des effets globaux. N'assimile pas forcément les résultats aux décaissements.
	Capacité à gérer des conflits	Pas de conflits, (sauf parfois sur les montants). Céder à la demande en cas de conflit sur le contenu ou la mise en œuvre.	Gestion des inévitables frottements

Effets et mécanismes	Effets de l'appui à l'Etat sur les réformes	Retarde les réformes	Permet à l'Etat de survivre pendant que les réformes se font.
	Effets généraux	L'APD fait partie du L.L.E.T. (avec 20% du PIB)	L'APD garde un pouvoir d'incitation → peut bouger l'équilibre
	Possibilité d'apprentissage collectif	Faible	Existante
	Capacité d'apprendre des interventions	Faible	Existante
	Responsabilité de l'agence	Reporte la responsabilité sur l'Etat du pays demandeur	Accepte ses responsabilités et en tient compte.
	Peut aussi être perçu comme...	de la retenue, du respect de la souveraineté	de l'interventionnisme (problème de <i>distance</i>)

Sans surprise, se retrouvent d'un côté la plupart des facteurs d'échec, et les échecs eux-mêmes, et de l'autre côté les facteurs de réussite, et les succès eux-mêmes. La capacité de l'aide à débloquent des situations internes dépend donc en grande partie des motivations du bailleur. C'est le critère qui paraît le plus décisif. Motivation de développement ne veut pas dire absence de compétence. On a par exemple pu reprocher à certaines organisations caritatives de n'avoir que leur bonne volonté, qui n'est pas suffisante. Dans le cas de l'APD, c'est différent. Ne pas se préoccuper de disposer des compétences nécessaires est à analyser comme une démotivation au plus haut niveau vis à vis des résultats de l'aide. Si l'aide n'est souvent pas plus efficace, c'est parce qu'elle se désintéresse des résultats.

L'analyse des modes de justification montre qu'en définitive la capacité du système d'aide à faciliter la sortie de trappe, repose en grande partie sur des motivations individuelles. Le système d'aide est composé d'individus qui ont des raisons de vouloir inciter au changement, et le système ne s'y oppose pas nécessairement, même s'il ne leur facilite pas la tâche. Si l'aide en général se désintéresse des résultats, c'est parce que d'autres individus s'en désintéressent.

Principales conséquences opérationnelles

Un vade-mecum pour l'élaboration des projets

La question qui découle de la conclusion générale, c'est de savoir, pour les personnes en charge des interventions de l'aide, quels sont les éléments qui permettent d'augmenter (si elles le souhaitent) la probabilité d'obtenir des succès et d'éviter d'essayer les échecs les plus graves.

Ces éléments, ce sont les critères de succès issus de l'analyse des caractéristiques et des résultats des quatre projets, qui, rappelons le, concernent des interventions dans des secteurs de l'économie agricole, dans un pays sahélien. On peut formuler ces éléments en termes de recommandations :

1. Rechercher les facteurs limitants, dont l'élimination permet de forts effets de croissance de rattrapage. Les rechercher dans le détail, de façon spécifique au pays, et être prudent avec les diagnostics généraux et importés.
2. Ne pas négliger les facteurs institutionnels, en général prédominants même s'ils n'apparaissent de prime abord. Par exemple, même pour construire un pont à Bamako, les choix en matière d'urbanisme futur, et la manière dont se font ces choix, sont essentiels à prendre en considération.
3. Avoir résolument le changement pour volonté, même si cela va à l'encontre de la demande apparente (et se poser la question : demande de qui ? Dans le cas de l'APD, l'appareil d'Etat monopolise parfois l'attention).
4. Respecter des principes stricts de mise en œuvre, pour traduire dans les faits la volonté de changement : diversité des partenaires, nature réelle des appuis apportés à chacun, attention portée à l'évolution des rapports entre groupes, distinction entre l'appui et l'appuyé...

5. Privilégier l'émergence de lieux de concertations sur les enjeux apportés par l'intervention, et faire en sorte que ces lieux permettent l'apprentissage de la prise de décision et la conquête d'autres lieux de pouvoir (par exemple pour l'organisation des filières de production).

A qui s'adressent ces recommandations ? Les résultats de l'aide dépendent évidemment du pays bénéficiaire, mais comme l'aide est une offre, il est plus intéressant de se pencher sur ce en quoi ils dépendent du bailleur. Aussi ces recommandations peuvent-elles certes s'appliquer aux pays bénéficiaires, mais elles s'appliquent surtout aux bailleurs. Les présentes conclusions sont des conclusions pour les bailleurs, pour le système d'aide, et c'est bien ce qui était recherché.

Deux stratégies distinctes à proposer ?

On ne changera pas aisément les objectifs des gouvernements ni les modes de justification des agences d'aide, et leurs effets tout au long de la chaîne de l'aide ont toutes les chances de se faire sentir encore longtemps. Mieux vaut donc tenter de s'en accommoder, sans bien sûr se résigner.

Puisque le dédoublement des objectifs représente deux logiques, pourquoi ne pas proposer deux types d'interventions ? Suivant qu'ils sont ou non disposés à s'engager humainement et de façon rapprochée dans les analyses de situations, dans les débats locaux, et dans le suivi des actions, les bailleurs impliqués dans le secteur économique pourraient respectivement privilégier deux modes d'action :

Pour les uns : épauler le gouvernement local en s'attaquant par délégation de celui-ci à des blocages de la société, y compris ceux qui impliquent l'appareil d'Etat. Cela veut dire « plonger aux racines micro du macro », en sachant qu'il s'agit nécessairement d'une démarche expérimentale et que le risque d'échec est grand, malgré toutes les précautions ci-dessus mentionnées. Cela pourrait être l'objectif des coopérations de taille moyenne, durablement implantées sur le terrain, non hostiles à l'assistance technique. A celles-ci, on serait tenter de dire « Soyez prophétiques, le problème que vous tentez de résoudre est un déficit de capacité de changement, et non d'argent. N'ayez pas peur de mettre vos idées en avant ; si certaines sont adoptées, c'est qu'elles auront été appropriées ». On oubliera vite que ces idées venaient de l'extérieur⁵.

Pour les autres : « planter le décor », il n'est pas inutile. Cela signifie réaliser les investissements indispensables à la vie économique, notamment les investissements publics. Cela veut dire aussi accepter d'en assurer l'entretien régulier, ou la réhabilitation périodique. Car financer une infrastructure est relativement simple, rapide, prévisible et utile, mais ne règle en rien les difficultés institutionnelles qui aboutissent à ce que la majeure partie des investissements réalisés aient une durée de vie très courte. Au contraire, tant que l'aide finance la réhabilitation périodique des routes, il est probable qu'aucun système pérenne d'entretien ne voit le jour⁶. Attention aussi aux petits effets collatéraux : ces investissements représentent des sommes élevées, et y accéder, même pour des pourcentages infimes (par exemple la récupération d'une partie du matériel de la société d'exécution en fin de réalisation) peut constituer un enjeu important localement, et être ainsi fortement déstabilisant. A celles-là on dirait : « Ne soyez pas naïfs, regardez à qui vous donnez de l'argent et du pouvoir, et prenez vos responsabilités ». Pour ce type de bailleurs, il est important que les réalisations n'entraient pas la mise en œuvre des orientations politiques générales de la nation, lorsque des choix relativement clairs ont d'ores et déjà été effectués.

Il s'agit de deux tendances, deux cas polaires, qu'il convient de nuancer :

- On n'est pas en présence de deux catégories nettement tranchées entre lesquelles se répartiraient de façon permanente les différents donateurs et leurs différentes agences. Il existe des agences qui apparaissent, selon les moments, selon les hommes et selon les dossiers traités, comme relevant parfois plutôt de l'une ou parfois plutôt de l'autre.

⁵ On oubliera même qu'il y avait un problème et un besoin de solution.

⁶ La question illustre bien le problème des effets pervers. Elle est même d'une perversité redoutable, car il ne suffit pas non plus d'arrêter de réhabiliter les routes dégradées pour que l'entretien se mette en place, et cela prendra de toute façon du temps. Il n'y aura donc plus de routes en bon état pendant plusieurs années, ce qui handicape tout le pays.

- Néanmoins, certaines agences gagneraient sans doute à se positionner plus clairement qu'elles ne le font aujourd'hui sur l'une ou l'autre logique. Elles y gagneraient en efficacité de ce qu'elles entreprennent.
- L'idéal réside dans une coordination entre bailleurs des deux types, chacun dans sa spécificité. Par exemple, les réhabilitations physiques de l'Office du Niger au Mali ont accompagné des actions de réformes institutionnelles profondes. Autre exemple : les bailleurs du deuxième type peuvent « prendre le relais », avec des financements plus importants et plus faciles à décaisser, d'action ayant permis des mises au point expérimentales et des ajustements institutionnels avec des bailleurs du premier type. L'application sectorielle de cette séquence chronologique permet à l'échelle macroéconomique de traiter simultanément les « trois phases » que Collier [JAE, 1999] voit de façon globale (phase de réformes, phase post-réformes, phase de croissance durable).

Enfin, à toutes les aides, il semble important d'affirmer qu'elles font fausse route en essayant de résoudre leurs problèmes d'efficacité par une inflation des contrôles : renforcement des procédures de passation de contrat, centralisation des décisions, multiplication des étapes et des procédures de programmation et d'instruction des financements. Le danger bureaucratique, déjà présent, ira en s'aggravant. C'est l'inverse qu'il convient de faire : alléger les procédures et déconcentrer les décisions⁷, afin de libérer des ressources humaines et de raccourcir les temps de réaction aux évolutions des situations locales. Les agences devraient s'appliquer à elles-mêmes, c'est à dire à leurs services et agences déconcentrées, ce que l'OCDE recommande d'appliquer aux pays bénéficiaires : des contrôles *a posteriori*, par des évaluations des effets plus que par le contrôle des procédures⁸. La responsabilité des agents pourrait être soulignée.

La diminution de l'aide est-elle ou serait-elle un problème opérationnel ?

Les volumes d'APD ont accompagné jusqu'en 1992 la croissance du PIB des pays de l'OCDE, à proportion de 0,35%, avant de plonger et de se stabiliser ces dernières années, semble-t-il, autour de 0,22%. Pour l'avenir, il semble que les redistributions financières publiques entre pays, sous une forme ou sous une autre, ne devraient pas subir de nouvelles diminutions, mais que l'on ne puisse guère être optimiste pour une remontée significative des budgets.

Mais même si l'APD diminuait encore, ou si la part des projets se réduisait (comme il est probable, du fait du traitement de la dette, mais sans pour autant disparaître), serait-ce un véritable problème, alors que l'on a indiqué :

- Que l'aide dépasse en général la capacité d'absorption des pays bénéficiaires, et que les bailleurs ont du mal à décaisser ce qu'ils ont ;
- Que 80% des projets, en volume financier, n'ont pas d'effet ou ont un effet négatif sur les réformes institutionnelles nécessaires à la croissance ;
- Qu'il n'y a pas de lien simple entre volumes financiers et résultats ?

On a vu que dans un pays où l'APD apporte l'équivalent du budget de l'ensemble de l'Etat, soit de l'ordre de 20% du PIB officiel (dans les pays sahéliens), le système d'aide est susceptible de provoquer des effets pervers du fait de sa seule présence. Au point que certains auteurs proposent de limiter les volumes d'aide pour ramener ce taux à des niveaux moins perturbateurs [Berg, 1996]. On serait tenté de penser que cela conduirait à réduire la pression au décaissement, à être plus exigeant sur la qualité, et à diminuer les effets pervers de grands projets mal préparés et mal exécutés.

⁷ Ce qui ne veut pas dire perte de transparence. Les grands efforts faits par plusieurs agences pour améliorer leur transparence doivent être soulignés, mais avec l'outil offert par le web, cette contrainte ne devrait plus présenter un véritable handicap de fonctionnement.

⁸ En allant plus loin, il est évident que les agences gagneraient à effectuer elles-mêmes ce que l'on leur recommande ici *d'inciter* dans les sociétés où elles interviennent, à savoir un débat interne permettant de faire évoluer les modes de justification et de représentation.

Pourtant, ce pourcentage, qui paraît très élevé, correspond avant tout à un très faible PIB des pays à « régime d'aide », plus qu'à une aide véritablement élevée. Avec un ordre de grandeur d'environ 40 € par an et par habitant, l'aide internationale aux pays sahéliens reste en fait modeste, tant en valeur absolue qu'en comparaison aux aides internes que pratiquent la plupart des donateurs (par exemple pour leurs propres agricultures). Il paraît difficile de souhaiter que l'aide au Sahel ou à l'ensemble de l'Afrique sub-saharienne aille en diminuant de volume (on souhaiterait qu'elle diminue en proportion du PIB, c'est à dire que le PIB progresse sensiblement).

De plus, ce que l'on observe déjà en termes de réduction des budgets semble aller dans le sens contraire d'une amélioration de l'efficacité :

- Au sein d'une organisation d'aide, la compétition entre services va en s'amplifiant avec la diminution des ressources. Mais cette compétition ne porte pas sur la qualité, car, sachant ses ressources futures menacées, chaque service ou chaque agence locale a intérêt à montrer que ses besoins sont élevés, et qu'elle n'a pas déjà trop d'argent, au contraire. Sont ainsi privilégiés ceux qui décaissent le plus vite. La pression au décaissement a toutes les chances de s'exacerber. Un service prudent, qui décaisse à bon escient, aura alors effectivement des problèmes pour obtenir ses ressources financières. Les services « gros décaisseurs » lui passeront devant.
- L'exigence de qualité que pourrait instaurer l'échelon central, pour éviter ces comportements des agences locales, a toutes les chances de se traduire par un alourdissement des procédures et un allongement des délais de réaction. Ceci peut surcompenser les éventuelles améliorations qualitatives, par une dégradation des conditions de travail dans les agences, et par une moindre capacité à s'adapter à l'évolution des conditions du milieu d'intervention.
- La proportion de projets efficaces ayant peu de raisons de s'améliorer, une réduction globale nuit aussi à la probabilité de voir émerger des projets à fort effet.

Ainsi, paradoxalement, il est à craindre que la réduction progressive des sommes allouées aux projets de développement ne participe à la dégradation concomitante de leur qualité.

Par ailleurs, on a signalé que la réduction de ces sommes traduit aussi une perte de priorité politique. Mal valorisée politiquement, l'aide n'a pas de poids dans les arbitrages de toutes sortes, et n'attire pas les administrateurs de meilleure qualité.

Enfin, n'oublions pas que l'APD représente la quasi totalité de l'investissement public dans la plupart des pays à régime d'aide. Une réduction de cet investissement, quel que soit ses résultats en terme de rentabilité, ne peut manquer d'avoir un effet dépressif sur le reste de l'économie, par simple effet keynésien.

Au total, il serait trop simple de tenir un raisonnement du type : « il existe trop d'interventions catastrophiques de l'aide, réjouissons nous de sa réduction ». Le volume de l'aide est paradoxalement ce qui permet l'existence de quelques projets efficaces, même s'il permet aussi l'existence d'interventions qui les contrecarrent. Au niveau le plus agrégé, quantité et qualité sont malgré tout liées, d'une façon quelque peu inattendue il est vrai.

L'appropriation et la souveraineté.

On a signalé dès l'introduction que certains observateurs du système d'aide, tel qu'il apparaît dans les pays où l'aide intervient massivement, dénoncent le fait que l'aide aurait tendance à « *faire à la place* » des pays. Elle le ferait à travers les projets, mais aussi par la démarche de programme, notamment par le mécanisme des conditionnalités, où l'aide *impose* des choix de politique aux pays⁹. Dans les deux cas, outre les problèmes éthiques de respect de souveraineté, se pose le problème

⁹ Cette critique est déjà portée par Hirschman en Amérique latine en 1968, c'est à dire bien avant la querelle sur l'ajustement structurel. Hirschman voit les années 1950 comme celles des projets, et les années 1960 comme celles du passage à l'aide programme. Il se méfie de cette aide programme, qu'il juge trop interventionniste, car elle tente de modifier le fonctionnement de l'ensemble du pays, alors que l'aide projet, malgré ses défauts, est plus neutre.

pratique d'absence de durabilité des actions, à cause de l'absence *d'appropriation* par les bénéficiaires.

Cette observation est souvent formulée comme une critique vis à vis de l'APD (cf. les rapports du CAD de l'OCDE). Pourtant, à l'inverse, les critères d'efficacité de l'aide que l'on a signalés ci-dessus conduisent à préconiser que les agences d'aide soient effectivement très impliquées dans ce qu'elle font sur le terrain, depuis le diagnostic des situations jusqu'à la valorisation de l'expérience acquise, en passant par la définition des objectifs, les principes de mise en œuvre, et le suivi opérationnel.

Comment concilier ces deux aspects apparemment opposés ? En fait, quand on parle d'imposition et d'appropriation, la question devrait être : *imposer à qui, appropriée par qui ?* On a insisté à plusieurs reprises sur le fait qu'un pays n'est pas un grand sac homogène dont le représentant serait un Etat bienveillant et compétent, garant de l'intérêt public, et protecteur des plus faibles. On a vu que dans de nombreux pays, il existe un groupe social qui s'est approprié l'Etat au cours du temps, au point que c'est en fait ce groupe que l'on désigne par l'Etat. Cet Etat s'est aussi approprié l'intermédiation de l'aide extérieure. Il est constitutif des difficultés que l'aide doit contribuer à résoudre. D'où l'intérêt, tant dans la conception des objectifs que dans les principes de mise en œuvre, de favoriser les schémas non linéaires, ceux où l'Etat n'est pas l'interlocuteur et le bénéficiaire unique de l'aide. On parle de schémas de « type III ».

Il ne s'agit certes pas d'imposer quoi que ce soit, mais dans la configuration permise par les interventions de type III, le bailleur est en position d'*incitation* vis à vis de chacun des protagonistes nationaux d'un secteur donné. Il peut de plus influencer sur la façon dont évoluent les relations entre groupes. L'aide ne répond pas forcément à la demande initiale, pour ne pas épouser le comportement de ceux qui la formulent. L'aide tente d'inciter le pays à adopter un mode de fonctionnement interne nouveau, qui permette l'émergence de politiques publiques négociées entre l'Etat et les autres acteurs. 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.

Mais ce pouvoir d'incitation de l'aide ne va pas sans poser plusieurs questions :

- Tout d'abord il est incomplet. L'aide n'est pas l'Etat, et ne dispose pas des moyens de création institutionnelle, d'intervention sur les règles du jeu, du moins officiellement, et du pouvoir de faire appliquer les règles, par la force si nécessaire (l'Etat est « monopoleur de la violence »).
- Ensuite, se pose une question de légitimité. De quel droit une agence étrangère peut-elle exercer des incitations, financières ou autres, sur les différents acteurs de la vie économique d'un pays, y compris l'Etat lui-même, favorisant même parfois délibérément un groupe plutôt qu'un autre ?
- De plus, quelle régulation, quel contrôle, quels contre-pouvoirs, peuvent-ils s'exercer sur l'aide (à part justement l'Etat) ? Le reproche qui est fait à l'Etat, de ne pas être le représentant des intérêts de toute la nation, s'applique autant à l'aide, qui n'est aucunement l'émanation de la nation, et va jusqu'à *rendre compte* dans un autre pays (assez faiblement d'ailleurs, comme on l'a vu).
- Comment la responsabilité de l'aide peut-elle s'établir, si elle ne peut plus s'abriter derrière une prétendue réponse à une demande du pays.
- Enfin, le pouvoir d'incitation est risqué vis à vis de l'opinion publique, souvent sensible aux questions de souveraineté et hostile à l'interventionnisme étranger. Si l'aide est perçue comme souhaitant imposer des changements et comme manquant de respect au pays, elle peut provoquer des réactions de défense d'identité culturelle et de nationalisme [Carr et *al*, 1999], spontanées ou instrumentées par le pouvoir, qui ne font finalement que renforcer le *statu quo* interne.

Il existe des réponses à ces 5 questions :

➤1. *Incitation incomplète.*

Dans la pratique, lorsqu'une agence installe un projet, avec des actions et des moyens, il s'agit purement et simplement de création institutionnelle, et le *champ des possibles* de la population concernée se trouve bel et bien modifié, même si le projet n'a en fait aucune existence juridique. L'aide peut même influencer de façon décisive sur la création des lois et des décrets. Elle ne peut certes pas assurer leur respect, ce qui limite ses effets, mais si à l'usage les évolutions institutionnelles se révèlent fructueuses :

- un retour en arrière n'est pas forcément désiré, ni par l'Etat ni par les autres acteurs, quoiqu'ils puissent en dire ;
- l'aide possède un certain pouvoir pour éviter ces éventuels retours. C'est sa fonction d'*agence de restriction* mentionnée dans le cas du PRMC au Mali.

De plus, avec l'initiative PPTE, les choses vont plus loin, puisque c'est l'ensemble du budget de l'Etat qui se retrouve sous tutelle (ce qui, paradoxalement, redonne la main à l'Etat en tant que bailleur du développement de son propre pays).

➤2. *Légitimité de l'aide : ingérence contre souveraineté.*

La question de la légitimité¹⁰ de l'intervention trouve une réponse dans la définition de l'APD évoquée en deuxième partie. Si l'APD est bien un droit, mais un droit *au développement* et non un droit à une simple redistribution financière, et si le développement repose sur une amélioration de l'organisation institutionnelle du pays, alors ce à quoi a droit le pays aidé, c'est à une intervention sur ses propres structures, pour débloquent sa situation du LLET. Cette intervention constitue *l'obligation* du bailleur. C'est en quelque sorte, sur le long terme du développement, ce que les humanitaires appellent le *devoir d'ingérence* en situation de crise aiguë.

C'est une notion qui peut paraître choquante, mais qui n'est pas récente. Par exemple, l'aide suédoise, qui se voulait la *conscience du monde*, n'a pas hésité tout au long des années 1970 et 1980 à soutenir les mouvements de libération nationale en Afrique australe, en parfaite violation de la souveraineté des Etats en place. C'était à n'en pas douter une intervention sur les rapports de force internes entre groupes bien plus volontariste que ce qui est suggéré par le schéma de type III !

Sans atteindre cette situation extrême, on peut noter que l'incitation peut avoir été négociée avec le pays bénéficiaire. En effet, le gouvernement de celui-ci n'est pas forcément hostile à de telles interventions, du moins sur le principe. Il peut être conscient du besoin de changement institutionnel, mais être conscient également de la difficulté à l'inciter de l'intérieur. Le gouvernement peut donc être globalement favorable à l'intervention, mais l'appareil d'Etat peut la combattre dans son fonctionnement quotidien. C'est le cas dans le domaine de la santé vétérinaire au Mali : le gouvernement souhaite globalement une amélioration de la couverture sanitaire, et pour cela la privatisation de la profession, mais les services la combattent au quotidien par leur action et leur inaction, sans pour autant être désavoués par leur hiérarchie. Le gouvernement est prêt à ce qu'une intervention extérieure vienne en renfort, tout en sachant que des conflits apparaîtront ensuite.

C'est pourquoi les bonnes incitations sont celles qui se négocient au plus haut niveau, car elles donnent à l'intervention une véritable légitimité, tout en conservant à l'aide son caractère d'incitation sur l'ensemble des acteurs. L'Etat délègue à l'aide le rôle d'animateur qui est le sien.

➤3. *Contre pouvoirs.*

Il est faux de dire que l'aide échappe localement à tout contrôle. Dans les pays bénéficiaires, il existe presque toujours des cadres légaux dans lesquels elle s'exécute, et dans lesquels l'Etat d'accueil est présent :

- Accords de coopération (aides bilatérales) ou d'établissement (ONG)

¹⁰ C'est à dire de la justification dans la cité civique.

- Commissions mixtes ou équivalents, à périodicité annuelle ou pluri annuelle (souvent de l'ordre de 3 à 5 ans)
- Protocoles ou conventions de financement, propres à chaque programme ou projet.
- Dispositions pratiques liées aux opérations elles-mêmes : comités de pilotage, validation préalable des budgets et programmes d'activité annuels, évaluations régulières...

Mais cet arsenal est loin de permettre à l'Etat d'exercer un véritable contrôle, d'autant qu'il dispose rarement des ressources humaines suffisantes pour cela, et qu'il adopte souvent pour politique de tout accepter. Par ailleurs, l'état d'organisation de la population ne permet pas non plus d'envisager un véritable contrôle de sa part sur l'aide, sauf cas particuliers et actions construites précisément dans cette optique. Bien entendu, ni l'Etat ni la population ne sont forcés d'*obéir* à l'aide, mais on ne pourrait qualifier de véritable contrôle ce qui ne serait qu'une simple résistance.

La faiblesse du contrôle que le pays bénéficiaire peut exercer sur l'aide paraît constitutive de l'aide. Les simples faits d'avoir des moyens dans un pays qui en a peu, d'avoir éventuellement des intentions dans un pays où il existe peu de mécanismes permettant de voir émerger des objectifs consensuels, et d'avoir une certaine efficacité dans un pays peu organisé, conduisent à ce que l'aide n'ait pour contrôles que ceux qu'elle veut bien se donner.

Une exception à cette tendance vient du besoin de coordination des bailleurs (cf. *infra*). Certains sont, ou se pensent, plus puissants ou plus influents que d'autres, mais la plupart sont néanmoins obligés, à des degrés divers, de se plier aux exigences d'une certaine coordination. Cette exigence de coordination, lorsqu'elle se manifeste, apparaît comme une forme de *contrôle par ses pairs* tout à fait réelle.

On peut également remarquer que la relativement grande marge de manœuvre dont disposent les bailleurs dans un pays est indépendante des questions doctrinales qui ne sont en général pas, on l'a vu, des enjeux de débat internes importants. Et justement, dans les schémas d'intervention de type III, l'APD a précisément pour but d'aider à construire les contre-pouvoirs qui permettent d'aborder ces questions doctrinales, de contrôler l'Etat, et de la contrôler elle-même.

➤4. *Responsabilité des bailleurs.*

Aucun bailleur ne peut se défaire sur le gouvernement national des responsabilités de ce qu'il contribue à réaliser par ses financements. Ses responsabilités peuvent paraître encore plus grandes lorsqu'il intervient sur la structure même de la société que quand il finance des investissements, mais on a vu que dans ce dernier cas le risque n'est pas seulement de dépenser de l'argent pour rien (investissements non utilisés ou non durables) ; par son effet de système, l'aide produit des effets induits aussi peu neutres dans les rapports entre les groupes sociaux que si elle affichait une *intention* délibérée et affichée de modification des comportements. La différence, c'est qu'avec une intention délibérée, l'aide peut avoir une idée des effets de sa présence (effets directs si ce n'est effets induits), et les évaluer après coup, alors que sans intention explicite seuls des effets induits sont à attendre.

L'impossibilité pour l'aide d'être neutre dans les comportements et dans les rapports de force internes peut être reconnue et entérinée. Prétendre, pour un bailleur, laisser le pays décider, apparaît comme une attitude aussi irresponsable que de vouloir décider de tout. Aider, c'est prendre parti. Mieux vaut alors savoir pour qui, pour quoi, dans quelle mesure, et en reconnaître les conséquences.

➤5. *Aide et sentiment national.*

La possibilité pour l'opinion publique de réagir à l'« ingérence » étrangère n'est pas à voir comme un facteur négatif. Elle peut être le signe que l'Etat n'a plus le monopole de l'intermédiation de l'aide. Le danger, c'est que le débat ne soit pas bien posé, et que le nationalisme ne soit manipulé, dans le pays, par ceux qui n'ont aucun intérêt au changement. Toute réaction d'hostilité, envers ce qui serait ressenti

comme une atteinte à la souveraineté de la nation, est susceptible de remettre en cause l'approche d'incitation et d'apprentissage ici développée. « L'incitation au changement d'attitude est compromise par l'aspect coercitif de l'aide » [Carr et al, 1999]. La réalité de cet aspect coercitif est secondaire ; ce qui importe, c'est qu'il est parfois ressenti comme tel. C'est le cas notamment lorsque le pays n'a en fait aucune autre solution que l'aide (référence à l'époque des PAS, mais aussi à l'époque récente où l'aide est la seule capacité d'investissement public du pays).

L'impression de coercition n'est pas le seul danger. La course à la prééminence à laquelle se livrent parfois les bailleurs dans un pays peut se traduire par l'inflation des manifestations extérieures de la présence de l'aide (inaugurations et déclarations dans les médias, pancartes sur les réalisations, sigles sur les véhicules¹¹...). Ceci, joint à l'évidente aisance matérielle dont bénéficient les personnels de l'aide (ne serait-ce que les moyens décents de travailler), alors que les populations éprouvent au quotidien de sérieuses difficultés de vie matérielle, peut provoquer des phénomènes épidermiques de rejet¹², éventuellement teintés de xénophobie.

L'aide a parfois une mauvaise image dans les pays où elle intervient. L'opinion locale en a une connaissance partielle et déformée (tant de l'aide que des situations auxquelles elle fait face). Il est certain que la susceptibilité locale est un point que l'aide a peu pris en considération depuis l'origine, croyant un peu vite qu'il suffisait de viser un but de développement pour être acceptée et appréciée. De plus, lorsqu'elle s'en préoccupe, elle le fait souvent maladroitement, en étalant des catalogues d'interventions qui tentent de justifier l'action de l'agence aux yeux de la population, mais sans savoir précisément de quelle population il s'agit ni comment elle se représente l'aide. Les actions ainsi présentées courent le risque de ne pas répondre aux attentes spontanées de l'opinion publique, et peuvent donc augmenter l'agacement.

Pourtant, les réalisations physiques de l'aide ne sont pas toutes rejetées, loin de là. Et le rôle de l'aide comme possibilité de changement, de déblocage de situations verrouillées, n'échappe pas forcément à l'opinion publique ; la possible modification des rapports de force internes non plus.

La question est peut-être pour l'APD, à l'intérieur du pays, de trouver sa vraie place, « la bonne distance » [Snrech, Blein, 1998]. Il existe ces dernières années un courant de pensée, par exemple autour du Club du Sahel, pour souhaiter plus de « retenue » de la part des bailleurs. A l'inverse, Hirschman [1993], jugeait l'implication des bailleurs étrangers, dans le contexte de la Colombie des années 1950, « non pas trop grande, mais trop faible », et les investisseurs étrangers « non pas trop encombrants mais trop timorés ».

En fait de bonne distance, ce que l'aide peut surtout tenter de faire comprendre, c'est précisément que sa fonction d'incitation au changement est celle qui respecte le plus le pays, puisqu'elle l'incite à établir ses propres consensus, sur lesquels bâtir ses propres politiques.

La relation d'aide entre deux pays est-elle une relation inégale ?

La réaction de rejet tient aussi aux aspects asymétriques de l'aide. « La dimension individuelle, subjective, de la relation, est souvent celle d'une inégalité, d'une dépendance, qui porte atteinte à la souveraineté et qui renvoie alors à des notions de dignité, dimension du bien être aussi essentielle que le revenu, comme le rappelle Sen » [Carr et al, 1999]. C'est pourquoi les jumelages, bien qu'ils répètent techniquement toutes les erreurs de 40 ans de coopération étatique, ont une image favorable

¹¹ Les véhicules sont souvent la forme la plus visible de l'aide, dont les actions peuvent par ailleurs être relativement discrètes. Les actions peuvent être situées à l'écart, mais les véhicules prennent les axes de communication, circulent en ville. La proportion des véhicules de projet et/ou d'agence d'aide dans la circulation, ainsi que le fait que ces véhicules soient souvent en relativement meilleur état que les autres, peuvent donner un sentiment d'envahissement.

¹² A l'inverse, des phénomènes de rejet envers l'aide peuvent aussi être dus à l'alliance supposée entre l'aide et le gouvernement, si celui-ci est contesté et utilise trop souvent l'argument « les bailleurs m'obligent » pour justifier sa politique. A Bamako en 1994, les étudiants en révolte s'en prenaient bien sûr aux véhicules de l'administration, mais aussi à ceux des agences d'aide.

(ML. de Noray, in *Autrepart*, 2000), car ils sont considérés comme issus d'une relation affective librement choisie. La coopération bilatérale pourrait prétendre à la même nature, mais le cas où l'aideur est l'ancienne puissance coloniale complique l'alchimie des sentiments.

Qu'est-ce qui peut expliquer cette appréciation subjective d'inégalité ? Il semble qu'il faille différencier deux aspects :

- L'inégalité des pays en relation
- L'inégalité de la relation elle-même.

Il est clair que les pays protagonistes d'une relation d'aide ne sont pas égaux. L'un est riche, même s'il a ses difficultés et ses crises, l'autre est pauvre, quel que soit le critère utilisé. Cet état de fait influe inmanquablement sur la relation elle-même, qui apparaît profondément asymétrique :

- Avec 0,22% du PIB des pays de l'OCDE contre 20% de celui du Mali, l'APD est marginale dans un cas et essentielle dans l'autre, aussi bien dans les budgets que dans les têtes. Certes, l'aideur délègue cette fonction à une (ou plusieurs) agence(s) dont l'APD sera l'unique préoccupation, mais néanmoins le poids politique de la question sera différent de part et d'autre.
- L'aideur a l'argent, l'aidé ne l'a pas. L'un a donc l'initiative de l'aide, l'autre l'accepte, quel que soit le degré d'automatisme global.
- Les critères d'allocation de l'aide sont du ressort de l'aideur. Or ces critères influent eux-mêmes sur la symétrie de la relation : « une aide dont les conditions d'accès sont parfaitement prévisibles (par exemple le niveau de pauvreté de chaque pays) transfère le pouvoir du côté du receveur, qui devient libre d'agir à sa guise, alors que le donateur est contraint par une règle stricte. A l'inverse, une aide discrétionnaire, dont les règles d'accès seraient contraignantes et toujours changeantes de manière imprévisible pour les bénéficiaires, présente la relation d'asymétrie inverse. On a évolué, selon les périodes, entre ces deux extrêmes, mais de plus en plus l'idée d'une aide automatiquement accessible paraît discréditée » [Naudet, 2000].
- L'un veut tout savoir sur l'autre, mais reste lui-même opaque¹³. Il peut prendre un aspect « donneur de leçon », alors que l'opinion publique connaît certes mal le pays aideur, mais sait, ou peut savoir, qu'il n'est pas exempt des dysfonctionnements auxquels il tente de remédier chez l'aidé.
- Si l'on introduit de la finalité comme objet de la relation (*aide au développement*), l'un incite, l'autre est incité. Il y a un supérieur et un inférieur. Si l'aide parvient à ce que soit entamé un processus d'apprentissage, quel que soit l'accord préalable entre les deux sur l'objectif et les moyens, il y aura, au moins en partie, une « relation de maître à élève plus ou moins avouée » [Sévérino, 1990]. Celle-ci est inhérente à l'apprentissage, mais difficilement compatible avec une relation d'Etat équilibrée, ni avec un nationalisme parfois à fleur de peau.

Mais asymétrique ne veut pas dire inégale. Plusieurs points concourent à tracer les contours d'une relation certes totalement asymétrique, mais plus égale que l'on ne pourrait le croire :

- D'un point de vue global, la relation s'est installée dans la durée, ce qui indique un *équilibre*, même s'il est constaté *ex-post*. Cet équilibre est même particulièrement stable, puisqu'il a survécu à un grand nombre de changements de régimes politiques, de modes d'intervention, de courants de pensée, etc...
- Au temps de la guerre froide, l'enjeu géopolitique de l'aide permettait aux aidés de jouer un camp contre l'autre, en menaçant de changer de camp ou, plus rarement, en le faisant réellement. Plusieurs pays (Tanzanie, Congo) accueillent les aides des deux blocs. Enfin, il existait des cas d'accès direct de certains pays bénéficiaires au plus haut niveau de pouvoir politique des aideurs (cas d'Israël avec les USA, et du *pré carré* africain avec la France).

¹³ « Ils veulent nous voir nus, mais ils restent entièrement couverts ». Interview recueillie auprès d'un leader paysan sahélien [Leconte, 1999]. A l'opposé, il existe aussi des bailleurs qui se soucient peu de connaître les caractéristiques de leurs bénéficiaires, et il s'agit de toute façon d'un exercice difficile et toujours partiel.

- Malgré la fin de la guerre froide¹⁴, l'aidé peut toujours faire jouer la concurrence entre les aideurs. En effet, on a vu que, l'offre de développement étant supérieure à la demande, les décideurs ne sont pas toujours ceux que l'on croit. Les bailleurs, devant parvenir à écouler leur aide, ne sont pas automatiquement en position de se monter exigeants sur ses conditions d'octroi.
- L'offre de développement étant supérieure à la demande, c'est finalement la capacité d'absorption de l'aide qui constitue son déterminant véritable, si l'on s'intéresse aux décaissements et non aux engagements. Cela permet de dire que, d'une certaine façon, l'aide est *endogène* [Franco-Rodriguez et al., 1998]. L'aidé a la possibilité d'augmenter *par lui même* le volume d'aide qu'il reçoit.
- L'aidé peut théoriquement refuser une aide, en cas par exemple de désaccord sur le contenu. L'aideur peut alors difficilement passer outre. C'est notamment possible si l'interlocuteur de l'aideur n'est pas le bénéficiaire final réel de l'aide proposée¹⁵.
- En ce qui concerne les relations bilatérales, l'aide est un transfert non commercial, un don. Celui-ci, même s'il est altruiste et volontaire, se situe dans une relation de réciprocité (don et contre-don)¹⁶. Dans ces conditions, recevoir un don n'est pas avilissant [Carr et al, 1999].
- D'un point de vue institutionnel, le fait de faire valoir un *droit*, dans un environnement qui le reconnaît, ne place pas dans une position d'infériorité. L'aide peut même fonctionner comme phénomène de dés-exclusion, fournissant aux pays pauvres un enjeu à traiter avec les pays riches. Mieux vaut une relation asymétrique qu'une inégalité sans relation.
- Dans cet espace de discussion, il arrive un moment où des personnes sont physiquement face à face, ne disposant chacune que de leurs talents de négociateurs. Or, dans ce domaine, les représentants des pays aidés n'ont rien à envier à ceux des pays aideurs, qui sont souvent des experts sectoriels, peu formés à l'art de la rhétorique, et tenus à respecter certaines formes de langage.
- S'il ne dispose pas lui-même des ressources humaines nécessaires, l'aideur dépend de l'aidé pour l'information dont il a besoin, aussi bien pour le diagnostic préalable à ses concours financiers que pour le suivi de l'exécution et des effets de ces concours. L'aidé a ainsi doublement *l'avantage du terrain* : il fournit l'information, et tant que l'aideur n'effectue sur place que des missions légères, ces missions seront en général organisées par l'hôte, qui peut s'adjuger ainsi un pouvoir considérable sur la nature de l'information recueillie.
- Enfin, nous l'avons vu, les motivations de l'un et de l'autre peuvent certes ne pas converger, mais peuvent aussi vraisemblablement converger au moins sur l'objectif de décaissement, dans lequel cas « le discours sur le développement sert de langage commun », et évite les éventuels désaccords de détail de contenu [Lithman, 1996].

En définitive, la *principale asymétrie de la relation*, la seule susceptible de constituer un élément d'*inégalité*, c'est sans doute que l'objectif de l'incitation et de l'apprentissage sera atteint par une modification d'identité de l'aidé, ce qui n'est pas le cas pour l'aideur, qui reste essentiellement extérieur à l'action. Pourtant, même ainsi, il est difficile de conclure :

- Le résultat de cette modification ne peut pas être prévu à 100%. Le degré d'incertitude est le même pour l'un et l'autre, mais les conséquences et les risques n'en sont pas les mêmes : l'aidé est concerné dans sa chaire, l'aideur seulement dans son porte monnaie.
- Mais inversement, c'est aussi la force de l'aidé. C'est lui qui *in fine* décide, puisque c'est lui qui change. Tout résultat de l'aide, tout « développement », ne peut pas être autre chose qu'*approprié* par ses bénéficiaires. Sinon il n'existe même pas. La critique d'interventionnisme peut être relativisée : s'il y a un résultat, il ne peut être que la *coproduction* de l'aideur et de l'aidé. Il est le fruit d'une rencontre, rendue possible par l'existence du système d'aide à l'échelle mondiale.

La relation d'aide constitue l'une des seules relations existantes entre des pays riches et pauvres, l'un des rares enjeux de discussions, et l'un des rares *lieux* de discussion. Il n'est donc pas étonnant que ce

¹⁴ Pour autant qu'elle soit finie. Les rivalités globales Est-Ouest ont longtemps éclipsé des luttes d'influence plus discrètes, qui duraient encore en partie à la fin des années 1990. La plus connue est peut-être la rivalité France USA en Afrique francophone.

¹⁵ Sinon, empiriquement, il est quand même rare qu'une aide soit refusée.

¹⁶ Cf. Kolm, in [Mahieu, Rapoport, 1998]

lieu cristallise certains éléments d'un ressentiment beaucoup plus vaste. La dénonciation de la relation inégale est exprimée régulièrement comme une tare congénitale de l'APD par certains pays du Sud, et par certains contestataires de l'aide au Nord. On pourrait aller jusqu'à dire qu'elle est une composante de l'équilibre qui s'est institué dans les faits depuis longtemps, non seulement en ce qui concerne l'aide, mais aussi, plus largement, pour les relations Nord Sud dans leur ensemble.

Les difficultés rencontrées de cette façon conduisent facilement l'aide à pratiquer elle-même toutes les routines défensives qui aboutissent à l'*indiscutabilité* des vrais problèmes. Ce qui se passe alors, c'est que le maintien de l'APD comme lieu de discussion se fait paradoxalement au prix d'un mensonge réciproque sur les idées de chacun en matière de développement et d'aide. Il s'agit d'éviter les sujets qui fâchent, de ne pas « violer le principe de l'indiscutabilité », d'« admettre les mensonges de l'autre pour que l'autre admette mes mensonges » [Argyris, 1995]. C'est l'une des raisons pour lesquelles l'aide peut difficilement évoluer et apprendre quelque chose de l'expérience de ses échecs.

Face à cette réalité, l'art et la difficulté de l'aide, pour inciter au changement, c'est aussi de trouver les méthodes pour « surmonter le ressentiment » et « éviter les mots qui provoquent des défenses » [Argyris, 1995]. Comme quoi l'aspect diplomatique peut aussi être utile, s'il est utilisé dans ce sens. C'est à cette condition que le partenariat, dans la durée, peut participer à faire évoluer les représentations, et non à radicaliser les positions précédentes.

Trois points de mise en œuvre : sélectivité, coordination des bailleurs, assistance technique

La sélectivité de l'aide

L'idée de sélectivité, exposée dans l'ouvrage *Assessing Aid* [Banque Mondiale, 1998] et dans les publications de l'ODC et de l'OCDE, est que « c'est dans les pays qui suivent de saines politiques que l'aide sera le plus utile » [OCDE, 2000 ; 155]. Ces politiques doivent être « saines » au sens des institutions de Bretton Woods, c'est à dire libérales et ouvertes sur l'économie mondiale. L'application du principe de sélectivité revient à affecter les ressources limitées d'un organisme en fonction de notes données aux pays selon un certain nombre de critères : gestion économique, politique structurelle, gestion des affaires publiques, performances des projets réalisés. Ce principe serait déjà en partie appliqué, selon leurs dires, par la Banque Mondiale, diverses Banques Régionales de Développement (BIaD, BAfD...) et certaines coopérations bilatérales (Royaume Uni, Pays Bas...).

Cette proposition est facilement justifiable par référence aux principes de *partenariat* du CAD. Elle en présente aussi, jusqu'à la caricature, les contradictions les plus évidentes. Six d'entre elles sont évoquées ci- après :

1. Le principe de sélectivité ressemble beaucoup à une conditionnalité : l'aide n'arrivera que si certaines conditions intérieures sont remplies. Cette conditionnalité est en partie *ex-post* (performances des projets), mais aussi fortement *ex-ante*, avec les critères de politique intérieure dont le standard est prédéfini par des organisations internationales extérieures au pays. Le rejet de l'idée de conditionnalité *ex ante*, rejet de plus en plus en partagé dans le monde de l'aide (cf. introduction), devrait donc conduire à être plus critique sur l'idée de sélectivité.

2. Les « saines politiques » doivent en principe être l'aboutissement d'un consensus national, traduit ensuite en un programme cadre en partenariat avec l'aide extérieure. Mais comme elles doivent avant tout être saines selon les standards extérieurs, le consensus national est secondaire¹⁷, à supposer qu'il puisse exister. Le mécanisme de stratégie de réduction de la pauvreté de la Banque Mondiale illustre cela : d'un côté, chaque pays a l'obligation d'élaborer un document de stratégie (le PSRP), et la Banque insiste sur le fait que « maintenant c'est le pays qui est au poste de commande » pour cet

¹⁷ Par exemple, en Côte d'Ivoire, lorsque l'on donne la parole aux planteurs de cacao, ils réclament haut et fort le retour au système de prix stabilisés dans la filière.

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. Certes la liste des critères comporte-t-elle des éléments d'équité, d'égalité des chances et de suivi de la pauvreté, mais ce n'est pas suffisant pour dire que les politiques sont le résultat d'un consensus interne entre acteurs.

3. Les critères sont discutables et leur mesure l'est plus encore. L'établissement en commun (entre tous les bailleurs) d'une grille et de méthodes de mesure universelle est un autre principe général adopté par le CAD dans le document fondateur de 1996. Il s'agit d'un exercice difficile. Certains critères simples, ou simplistes, sont fatalement privilégiés. Par exemple, la performance des projets réalisés s'évalue essentiellement, faute de mieux, en fonction du rythme du décaissement. De plus, comme pour toute sélectivité en fonction de critères, des questions de seuil sont inévitables. A partir de quelle note un pays est-il éligible ? Les pays récemment donnés en exemple sont-ils si vertueux ? Le cas de l'Ouganda, longtemps présenté comme « bon élève » de la Banque Mondiale, fait réfléchir.

4. Les ressources de l'APD, dans les faits, ne sont pas encore si limitées que cela. Elles sont aussi limitées par la capacité d'absorption du pays, et tous les bailleurs sont à l'affût d'opportunités de décaissement. Dans la pratique, la sélectivité ne sera donc pas appliquée avec rigueur, sauf pour quelques pays qui serviront d'exemple. Des gouvernements peu vertueux se verront au contraire attribuer des labels d'honorabilité non justifiés.

5. Le principe même de la sélectivité, c'est que l'aide serait une récompense. Cette vision épouse certes celle de nombreux gouvernements des pays aidés, mais elle est pernicieuse, car contraire à l'un des objectifs essentiels de l'aide : constituer au contraire une force de changement interne, parfois aux dépens du groupe social constitutif de l'Etat. L'aide ne devrait pas être présentée comme une récompense.

6. Enfin et surtout, dans la mesure où elle serait malgré tout partiellement appliquée, la sélectivité s'oppose à un autre principe, qui est que l'aide bénéficie en priorité aux pays à plus faibles revenus. Les pays pauvres et vertueux sont rares. Les pays les plus pauvres sont aussi souvent les moins bien gouvernés, c'est précisément l'une des raisons pour lesquels ils sont pauvres. N'aider que les pays à saine politique, les pays bien gouvernés, c'est voler au secours de la victoire, et oublier les pays en difficulté.

La sélectivité apparaît donc comme la conséquence malheureuse d'un principe mal appliqué, l'illustration des contradictions que l'on veut résoudre. Elle laisse de côté la question essentielle : que faire pour les populations des pays pauvres mal gouvernés, qui représentent justement la majorité des pays cibles de l'aide ? Que faire concrètement pour les « encourager à adopter des politiques de nature à éviter les conflits et à s'attaquer à une réduction durable de la pauvreté » (ce que l'OCDE recommande envers les pays écartés par l'application du principe de sélectivité) ? Comment promouvoir l'élaboration de consensus internes ? L'aide ne sert à rien si elle n'a pas d'outil pour aider les pays les plus pauvres, lorsqu'il s'agit en même temps de pays mal gouvernés.

La notion de sélectivité peut difficilement être acceptée, car elle fait l'impasse sur le principal objectif de l'aide. L'objectif de la sélectivité est de redorer l'image de l'aide, en affichant une rupture avec l'appui passé à certains régimes particulièrement odieux. Cela n'apporte rien à l'objet de l'aide, qui est de parvenir à aider les pays pauvres, y compris ceux qui sont mal gouvernés, à dépasser leurs difficultés actuelles.

La coordination des bailleurs

Les bailleurs sont-ils nombreux ? Une vingtaine globalement pour le secteur rural au Mali (en comptant l'ensemble des organismes onusiens pour un seul bailleur, ce qui est peut-être un peu simplificateur), sans doute plus dans d'autres pays et d'autres secteurs. Un peu moins d'une dizaine pour le secteur élevage, dont seulement 4 bailleurs vraiment réguliers. C'est assez pour créer une

certaine confusion institutionnelle (« un bailleur ça va, trente bailleurs bonjour les dégâts... » [Naudet, 1999]), mais c'est peu pour s'abstraire des conséquences des comportements individuels de l'un ou de l'autre.

Les vertus et la nécessité de la coordination des bailleurs sont l'objet d'une large part des discours sur l'aide, et ont été plusieurs fois signalées ici. On a vu dans les études de cas que les situations les plus extrêmes pouvaient exister, depuis le refus de toute discussion de la BM pour le PNVA jusqu'au *pari passu* consensuel des bailleurs du PRMC. Les résultats de l'expérience montrent clairement que la coordination se révèle un élément positif.

Néanmoins peut-on remarquer que :

- L'absence d'entente entre bailleurs est l'un des éléments qui équilibre la relation d'aide (cf. *infra*). En effet, le pays d'accueil peut faire jouer une sorte de concurrence entre les bailleurs, tous contraints de décaisser les sommes dont ils disposent.
- La concurrence entre bailleurs n'est pas forcément négative. Elle constitue un aiguillon de créativité, de recherche, de progrès méthodologique et doctrinal.
- A l'opposé, d'éventuelles tentatives de forte planification des aides seraient stérilisantes, et sans doute illusoire. Les pays d'accueil n'ont pas les capacités d'établir les fameux programmes dans lesquels viendraient s'inscrire les aides. Si ces programmes existaient, ils risqueraient fort d'être figés, pas assez itératifs, et bénéficiant peu des innovations et des mises au point de chaque projet.
- L'accroissement du nombre d'intervenants et de bailleurs, et leur diversification, va au contraire dans le sens d'une décentralisation de plus en plus grande de l'aide internationale, qu'il sera de plus en plus vain de vouloir planifier ou contrôler par le haut.

Mais 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 aidés, ces règles du jeu ne peuvent être établies, si elles le sont, que par les bailleurs eux-mêmes.

Il importe donc que les bailleurs se fixent d'eux-mêmes un *cadre déontologique*, c'est à dire des règles de bonne conduite. Il peut s'agir notamment de tenter, avec le gouvernement du pays hôte, de faire converger les objectifs et de mettre en cohérence les moyens, autour de l'idée de l'émergence de lieux de négociations internes au pays aidé. On a vu l'importance de cette notion pour la résolution des blocages institutionnels qui entravent le développement. Dans chacun des domaines d'activité, et pour chacun des enjeux sociaux ou économiques auxquels s'intéresse l'aide, un objectif à part entière des actions de coopération serait de proposer de nouvelles formes de décision, allant dans le sens d'une construction institutionnelle.

D'ailleurs, l'adoption d'une telle règle déontologique par les bailleurs conduit progressivement d'elle-même à une coordination sectorielle, une coordination *par le bas*. En effet, si l'action concertée des bailleurs aboutit à ce que des cadres de négociations entre acteurs locaux existent et fonctionnent, le résultat de tels cadres consistera en des consensus locaux que ces acteurs à la base demanderont à l'ensemble des bailleurs concernés de respecter.

Pour les bailleurs, l'adhésion aux règles de bonne conduite étant le plus souvent volontaire, les diktats des plus gros d'entre eux ne sont pas certains d'être suivis par l'ensemble de la communauté. Aussi, la négociation *entre bailleurs* nécessite-t-elle également des lieux et des opportunités spécifiques. Dans ces cadres, lorsqu'ils existent (en général de façon informelle et locale), l'ascendant intellectuel, voire humain, peut jouer un rôle important. Aussi les aspects de leadership et de coordination sont-ils également liés aux aspects de personnes, mainte fois signalées ici (à propos des objectifs de l'aide, de sa capacité de diagnostic, de son intelligence de mise en œuvre, etc).

La question de l'assistance technique

L'assistance technique véhicule souvent une mauvaise image, celle d'abord d'absorber une part excessive des volumes financiers de l'aide, et celle aussi de retarder l'émergence de capacités nationales. Elle avait été la cible à partir du milieu des années 1980 des programmes dits de « national capacity building », qui opposaient de manière brutale le recours à l'AT et la formation de cadres locaux. Plus profondément peut-être, l'assistance technique ne coïncide pas avec une certaine image que l'aide voudrait donner d'elle-même, l'image « moderne » d'une relation partenariale équilibrée où le pays donateur respecte totalement la souveraineté du pays aidé. Même si sur d'autres aspects cette image ne correspond en rien à la réalité (cf. *supra*), l'assistance technique a sans doute fourni un « fusible », une cible facile sur le dos de laquelle bâtir un pseudo consensus entre aidesurs et aidés, pour aplanir certaines irritations. De fait, les effectifs d'assistance technique ont fondu avec les années. La France, qui en employait plus de 10 000 en Afrique au début des années 1980, avait divisé ce nombre par 6 environ 15 ans plus tard.

Ces derniers temps, l'attitude vis à vis de l'AT est plus ambiguë :

- D'un côté, les aspects non financiers, et principalement humains, des besoins d'aide des pays pauvres sont reconnus ;
- D'un autre, cette reconnaissance est douloureuse pour l'aide, qui craint que l'opinion n'y voit un aveu d'échec de son action passée. L'aide préférerait garder cette image d'Epinal d'une assistance temporaire qui transmet progressivement le relais à la « relève » nationale. Aussi le discours sur l'aide est-il prisonnier de la préoccupation de son « départ ».

L'examen par le CAD de l'OCDE de l'aide française au Mali en 1999 exprime bien cela : « Malgré la tendance à la baisse de ces cinq dernières années, le recours aux experts français est considéré comme excessif par tous les partenaires. Personne ne nie que l'AT soit nécessaire au Mali, mais on peut légitimement se demander comment il se fait qu'après tant d'années de présence massive d'AT de courte et de longue durées, l'administration malienne soit encore aujourd'hui qualifiée de *sinistrée* » [OCDE, 2000]. Excessif par rapport à quoi, à quels objectifs ? Quels partenaires ? Nécessaire pour quoi et pour qui ? Pourquoi seulement par rapport à l'administration ? Suffit-il d'AT pour *dé-sinistrer* une administration ? Le CAD se garde bien de répondre à ces questions, restant sur une position de principe (il faut moins d'AT) manifestement vide de sens.

Pourtant, rien n'oppose compétences locales et assistance technique, bien au contraire. Les différentes formes d'assistance technique, malgré leur coût élevé, offrent le sérieux avantage de réduire l'isolement intellectuel des cadres africains. Elles permettent des brassages d'hommes, d'idées et de méthodes dans le contexte même des systèmes en place, sans coûts récurrents. On s'aperçoit fréquemment que les éléments de valeur d'une administration ont bénéficié à un moment donné de leur carrière d'une possibilité de travail en équipe avec des assistants expatriés. Et ces assistants sont les mieux placés pour identifier le capital humain sur lequel il vaut la peine d'investir.

Plus généralement, l'erreur qui a été commise vis à vis de l'AT a été de l'isoler de la chaîne de l'aide, de l'enfermer dans un statut invraisemblable de « mise à disposition » de l'Etat d'accueil, avec un objectif purement technique. Le passage d'une coopération dite de « substitution » (après les indépendances, des fonctionnaires français continuaient d'occuper des places dans les organigrammes des administrations, en attendant la relève nationale) à une coopération de projet (présence de l'AT pour une mission déterminée dans le temps, sans position hiérarchique) a ajouté à la confusion, n'étant pas accompagnée par une réforme de statut.

L'expérience montre que l'AT rend service lorsqu'elle va dans le sens des atouts de l'aide en général, c'est à dire quand elle fait bénéficier le pays de sa capacité d'analyse extérieure, d'animation et de médiation. Elle s'inscrit particulièrement bien dans une mise en œuvre des projets où l'appui est distinct de ce qui est appuyé. Le départ et la relève ne sont plus alors des obsessions : la fonction d'analyse, tout comme celles d'animation, d'appui et de médiation, sont des fonctions pérennes de

l'Etat, qui font efficacement l'objet de délégations temporaires à des structures projets légères, où l'AT peut jouer un rôle déterminant.

Il n'y a donc pas lieu d'imposer de rupture nette entre agences d'aide et AT au long de la « chaîne de l'aide ». L'AT est à la fois le relais (et la démultiplication) du bailleur et l'animateur de la structure où il intervient (administrations, autre acteur, ou structure d'animation entre acteurs). Sa fonction d'interface doit être reconnue et soulignée. Dans la vraie chaîne de l'aide (celle du développement et non celle du « faire plaisir » ou du « faire du chiffre »), il est *à la fois* le dernier maillon côté bailleur et le premier côté bénéficiaire. Ce qui ne veut pas dire qu'il doive être de la couleur ou de la nationalité du bailleur, ni au contraire qu'il gagne à ne pas l'être. Mais il gagne à rester « extraterritorial », à ne pas être lié aux parties en présence localement.

En conséquence, tout ce que l'on a pu dire au sujet du bailleur, et notamment la nécessité en son sein d'améliorer la ressource humaine, la nécessité de faire de la « capacity building » dans l'agence elle-même, s'applique aussi à l'AT. Au même titre que pour l'ensemble du personnel de l'aide (et d'ailleurs ce sont les mêmes personnes qui « tournent » au cours de leur vie professionnelle entre les ONG, l'AT et les agences), il paraît important de ne plus la dénigrer *a priori*, de revoir son statut, et de reconnaître l'enjeu de son travail. Il faudrait reconnaître les spécificités de ce « métier » à part entière, et aussi sa grande difficulté. Il en découle des besoins de formation continue, et de gestion de trajectoires professionnelles, qui ne sont sans doute pas assez pris en compte actuellement.

Au delà de la conclusion

Contradictions et dialectique de l'aide publique au développement

C'est peut-être là l'une des principales difficultés de son étude : l'APD est manifestement *englobante*¹⁸, dans ce sens qu'elle est tellement diverse que quoi que l'on puisse dire d'elle, le contraire est possiblement vrai aussi. Par exemple, l'aide définit par elle-même les besoins des populations, et fait de ces besoins *a priori* des objectifs, mais l'aide est aussi parfois beaucoup plus à l'écoute des populations que ne le sont les gouvernements eux-mêmes. L'aide est quelque fois désintéressée, quelquefois liée à des intérêts commerciaux évidents. Elle est conduite par des agents parfois pusillanimes, aveugles ou désabusés, parfois courageux, convaincus et compétents. La diversité des bailleurs est la source d'une grande pagaille, mais quelquefois la coordination s'effectue, durablement. Cette pagaille interdit toute politique cohérente, mais c'est aussi une richesse dans laquelle des solutions, et donc des politiques absentes jusque là, peuvent s'élaborer et s'identifier. Et ainsi de suite...

Ces contradictions se retrouvent dans les critiques adressées à l'aide. On lui reprochera par exemple d'être stéréotypée, d'être mal ciblée, de mal connaître le terrain, mais si elle s'investit davantage on lui reprochera ses coûts d'intervention. On lui reproche de ne pas aller aux plus pauvres, mais si elle le fait on lui reprochera de court-circuiter l'administration et donc de l'affaiblir. On lui reproche ses rigidités et sa lenteur procédurières, mais tout allègement sera qualifié de légèreté et synonyme de détournements et de corruption.

Il n'y a pas lieu de dénoncer ces contradictions. Concilier des aspects antagonistes n'est pas propre à l'APD. C'est le lot de nombreuses politiques, et notamment des politiques d'aide sociale. Or la plupart des pays dits développés pratiquent des aides sociales, avec certains succès. Ce n'est donc pas une tâche impossible, même si la dimension internationale de l'APD rend la question encore plus difficile. Les paradoxes de l'aide sont à considérer comme des sources de réflexion et de progrès. Toute la difficulté est de démêler, et d'analyser, dans la complexité des situations locales, les deux tendances polaires qui s'opposent : l'aide pousse-t-elle au changement, ou renforce-t-elle le *statu quo* ? Le reste, et notamment les questions de coûts, est secondaire.

¹⁸ Expression fournie par D. Naudet.

Vivre avec des critiques

Beaucoup de critiques adressées à l'aide viennent d'une certaine méconnaissance de ses caractéristiques intrinsèques. Le manque de transparence du système est en cause (quoique de grands progrès aient été faits en ce domaine), mais l'aide n'est de toute façon pas quelque chose de facile à connaître et à comprendre.

Il serait en fait étonnant que l'aide soit totalement comprise et ne soit pas critiquée. Pour ne pas être critiquée, il faudrait que l'aide ait accompli sa tâche, c'est à dire, dans l'absolu, qu'il n'y ait plus d'écart de développement entre pays (et encore on la critiquerait... d'être devenue inutile). Bien entendu, cette tâche est tellement gigantesque qu'il est totalement illusoire de penser que les seuls petits moyens de l'aide internationale parviendront à la réaliser, à supposer que ce soit possible. Avec 0,22% du PIB des pays de l'OCDE, l'aide n'est qu'un petit emplâtre sur une énorme jambe de bois. Ce n'est pas l'aide qui va supprimer le sous développement. On attendait trop de l'aide, au « Nord » comme au « Sud ». On en attendait notamment qu'elle supprime le sous-développement, sans rien changer au reste du système économique mondial (vision du Nord) et sans rien changer au fonctionnement interne des pays concernés (vision des dirigeants du Sud). C'est parce que l'on en attendait trop que l'on est déçu.

Les critiques continueront donc, et c'est plutôt bon signe, notamment au Nord : elles indiquent peut-être qu'il existe toujours une attente par rapport à l'aide, et que l'opinion n'abandonne pas les populations du « Sud non-émergent » à leur isolement. L'aide ne doit pas nécessairement « répondre », *stricto sensu*, aux critiques, car les situations que l'aide affronte sur le terrain sont plus complexes que ce que l'on a longtemps laissé croire à l'opinion, mais elle doit plus et mieux expliquer ce qu'elle fait, et rechercher des alliances avec les franges les plus informées et les plus militantes de l'opinion publique.

Combiner humilité et prophétisme

Les mécanismes d'aide sont par nature d'une grande complexité. Aider, dans son propre pays, une partie de la population est déjà un exercice difficile. Alors que dire de l'ambition d'aider un autre pays dans son entier ? Les mécanismes du développement, sur lesquels sont censés influencer les aides internationales, sont en eux-mêmes d'une telle complexité et d'une telle étendue que nul ne peut prétendre s'en faire une idée complète et objective, qu'il ne peut exister aucune méthode d'aide sûre, et qu'il est pratiquement impossible de mesurer à l'échelle macroéconomique les effets spécifiques de l'aide apportée.

Dans le métier de l'aide, il convient donc de faire preuve de la plus grande humilité. Cela devrait aussi s'appliquer aux agences d'aide. Ce n'est souvent pas le cas, car cela s'opposerait à leur mode de justification. Les agences redoutent que se montrer humbles ne fasse croire à l'opinion qu'elles abandonnent la prétention d'être utiles au développement. Qu'elles renoncent, se découragent.

Pourtant, cette humilité est une condition de l'ambition qui devrait animer les agences, l'ambition d'être utile, de changer quelque chose. Les pays pauvres et en marge de l'économie mondiale (les pays à « régime d'aide ») ont besoin d'idées, de réformes, de déblocages internes. L'aide a des atouts pour cela, à condition de le vouloir vraiment. Alors qu'elle ne soit pas timorée ! Qu'elle soit prophétique, à condition d'en prendre les moyens, en hommes et en argent. Ce n'est pas elle qui fera le changement, mais elle peut parfaitement en être l'un des points de départ, même si cet apport a peu de chances d'être reconnu a posteriori ...

Eviter le piège des réformes-destructions

Les pays pauvres ont besoin de réformes, mais pas de destructions. Les déblocages dont il a été maintes fois l'objet ici ne sont pas tous liés à la disparition d'éléments qui existent et qui gênent. Car sinon, à force de réformer, on ne construit rien. Les filières coton en Afrique ont besoin de réformes, mais leur principal mérite est d'exister, et cette existence ne s'est pas faite toute seule, elle est le fruit d'une longue série d'interventions, en grande partie extérieures. De même, la profession vétérinaire affronte de nombreuses difficultés, et la résolution de ces difficultés, essentiellement institutionnelles, ouvre de grandes perspectives, mais ne crée pas spontanément des vétérinaires privés indépendants, dynamiques et compétents. Il ne se fait pas grand chose s'il n'y a pas aussi de la formation, du suivi et surtout de l'appui personnalisé.

De façon plus générale, il est admis par la plupart des observateurs que la période des ajustements en Afrique de l'Ouest ne fut pas un échec, au contraire. Les ajustements ont pris du temps, plus qu'il n'était prévu, mais ce sont les prévisions qui étaient trop optimistes. Le problème n'est pas là. La situation macro économique d'un pays comme le Mali n'est plus malsaine. Le problème, c'est que l'ajustement ne suffit pas. Il améliore les conditions, mais il ne crée rien.

Encore une fois, il convient donc d'insister sur un point extrêmement important : débloquer un facteur limitant du développement, ce n'est pas automatiquement détruire un obstacle, c'est aussi créer quelque chose qui manque (un investissement, une structure, une règle, un comportement...). Dans la pratique, les deux sont intimement liés.

Où est le plaisir ?

L'accent prioritaire de ce document a été mis sur l'aide, sur le système d'aide, sur les potentialités de l'aide, sur les responsabilités de l'aide, et sur les acteurs humains de la « chaîne de l'aide ». La plupart des conclusions sont des conclusions pour l'aide, pour les bailleurs d'aide.

L'aspect humain est primordial dans ce système. La compétence des agents, leur motivation « militante », ont été relevés comme facteurs très positifs. Mais ils sont peut-être liés à un autre élément, qui n'a pas été explicité, ou très peu. Cet élément, c'est le plaisir professionnel.

Le lecteur a été prévenu que l'auteur de ce document n'était pas étranger au monde de l'aide : il l'a observé sous divers angles et a participé au système à divers emplacements. Il l'a fait avec plaisir, et espère que l'avenir lui donnera à nouveau les mêmes satisfactions. Il souhaite un plaisir égal à ceux qui font ou qui voudraient faire le même métier. Aussi se permet-il d'indiquer ce qui, selon lui, va dans ce sens.

On a déjà souligné la nécessité d'un mélange d'humilité et d'ambition. Ambition de changer les choses, croire que le changement est possible. Humilité devant les échecs, devant les délais, pour ne pas être déçu. Humilité aussi devant la véritable appropriation, c'est à dire le fait que ce qui marche n'est pas reconnu, n'est pas attribué à l'intervenant extérieur, et est différent de ce que celui-ci avait pu imaginer. N'oublions pas qu'un changement n'a lieu que s'il est fait par les acteurs locaux, que c'est leur changement avant d'être celui de l'aide. Il faut accepter de n'être qu'un élément extérieur.

Il faut sans doute souligner aussi le plaisir d'apprendre, de découvrir, tant des gens que des actions. Il est trivial de répéter que l'aideur apprend autant de l'aidé que l'inverse. Et c'est invérifiable. Mais il y a quelque chose de vrai là-dedans.

L'aide a besoin de gens compétents, de gens rigoureux, de gens responsables, de gens curieux, de gens engagés, de gens optimistes, de gens heureux. Un peu boy-scouts ? Pourquoi pas... Des boy-scouts rendus méfiants, parfois un peu cyniques, par la dure réalité du contact avec le sous-développement, et avec un système d'aide qui n'a pas que des côtés rutilants. L'aide n'est pas un métier facile. Par bien des aspects, c'est même un sale boulot.

Mais comment concevoir d'en faire un autre ?