Introduction

<i>Etudier l'aide en elle-même.....</i>	<i>1</i>
<i>Une littérature trop axée sur la crise de l'aide.....</i>	<i>2</i>
<i>Positionnement théorique : une approche institutionnelle.....</i>	<i>6</i>
<i>Problématique du changement d'équilibre : une approche en trois temps.....</i>	<i>9</i>
<i>Le terrain d'observation.....</i>	<i>11</i>

Etudier l'aide en elle-même

L'aide publique au développement (APD) a un peu plus de 50 ans. Elle est née à la suite de la deuxième guerre mondiale, et a constitué une innovation majeure dans les relations entre nations, régies davantage jusque-là par la compétition, guerrière puis économique.

Ce n'est qu'en 1969 que l'OCDE lui a donné une véritable définition, plusieurs fois précisée et ajustée depuis. L'APD réunit les dons et prêts concessionnels (élément don d'au moins 25%) aux pays en développement (PED), pourvu que ces concours financiers aient pour objet le développement économique et social.

De nombreux pays en ont bénéficié. Certains ont connu une croissance économique rapide. Ils ont quitté le champ de l'aide, ou bien celle-ci est devenue marginale pour eux. D'autres n'ont pas connu la même croissance, et l'aide est restée importante en proportion de leur faible richesse. Le tiers monde, en tant qu'entité clairement définie, n'existe plus ; les pays du Sud se sont fortement différenciés. Cette différenciation s'exprime tout particulièrement par rapport à l'aide. Pour certains des pays qui n'ont pas décollé, et qui comptent parmi les plus pauvres de la planète, l'aide dépasse, parfois très largement, 5% du PIB officiel. L'aide a alors une importance centrale. On parlera de « régime d'aide¹ ». Cela concerne une cinquantaine de pays, et 500 millions de personnes, majoritairement situés en Afrique. Cela représente aussi la moitié de l'APD mondiale. C'est de cette aide qu'il sera surtout question ici, l'aide aux « pays à régime d'aide ».

En termes de volumes financiers, l'APD n'a jamais acquis à l'échelle mondiale une importance majeure. Elle est importante localement pour les pays à régime d'aide, mais depuis 1970 elle n'a à aucun moment dépassé 0,35% du PIB de l'ensemble des pays de l'OCDE. A partir de 1992, cette part a même notablement fléchi, pour se stabiliser à 0,22% depuis 1997.

Est-ce parce que l'aide diminue que l'on se pose des questions à son sujet, ou diminue-t-elle parce que l'on se pose des questions à son sujet ? Les deux phénomènes sont sans doute les facettes d'une même réalité : l'aide traverse une crise depuis plusieurs années. On rencontre parfois le terme de « fatigue de l'aide ». Comme si, après 50 ans, l'enthousiasme initial était retombé.

L'aide, comme toute action, a une double prétention : à l'efficacité et à la validité [Habermas, 1987, 54]. Les deux ne sont pas indépendantes (acceptera-t-on de continuer l'APD même si elle ne montre aucune efficacité ?), mais sont différentes : la validité de l'aide peut être contestée en soi, sans référence à son efficacité. La crise de l'aide concerne à la fois les deux aspects : son efficacité et sa validité.

Dans le présent document, ce sont les déterminants de l'efficacité de l'aide qui sont recherchés. Les questions de justification de l'aide (sa validité) seront aussi abordées, mais en tant qu'éléments participant à cette efficacité. Et l'une des difficultés pour aborder l'efficacité est que celle-ci ne peut se définir que par rapport à des objectifs très généraux, ceux qui définissent globalement l'APD : le développement économique et social, sans objectif chiffré particulier. Parler d'efficacité dans ce cas

¹ Le terme de « régime d'aide » semble utilisé pour la première fois par Lumsdaine [1993], mais il est alors appliqué au système de l'aide en lui-même et non aux pays où l'aide est massive.

peut paraître exagéré, en l'absence d'objectifs plus précis. C'est pourquoi on préférera les termes d'effets ou d'impact, qui ne se rapportent pas à des objectifs déterminés.

Si l'on recherche les déterminants de ces effets ou impacts, c'est bien entendu avec l'ambition de proposer des améliorations, afin de rendre l'aide qualitativement et quantitativement meilleure. Il s'agit d'un enjeu important, puisqu'il concerne directement les conditions de vie d'environ 500 millions de personnes dans les pays à régime d'aide, et de manière plus diffuse les 4 milliards d'habitants des PED.

Le fait de s'interroger sur la nature et les effets de l'APD ne suppose pas que l'on n'accorde aucune attention aux réalités des pays du Sud ni aux mécanismes des mutations qui y sont en cours, bien au contraire. C'est même nécessaire, comme on le verra. Mais l'existence de pays à régime d'aide, où l'aide constitue *de fait* un élément important, conduit à s'intéresser prioritairement à l'aide elle-même, c'est à dire à ne pas mélanger *a priori* l'aide et son résultat attendu, le développement. La question sera « qu'est-ce que c'est, qu'est-ce qu'elle fait ? » autant que « est-ce que ça marche ? ».

Une littérature trop axée sur la crise de l'aide

Il existe une vaste littérature sur l'aide publique au développement (en anglais *official development assistance*, ou ODA²), rassemblant des œuvres d'universitaires (principalement), de professionnels, ou de journalistes. En France et dans le monde anglo-saxon, environ 40 ouvrages, et autant d'articles, ont été publiés depuis 1995 sur l'APD en général, sans compter les ouvrages consacrés à l'un de ses aspects ou pays particuliers (et notamment ce qui concerne les situations de guerre civile, de catastrophe ou d'autres *urgences complexes*³).

Cette littérature sur l'aide est avant tout une littérature sur la crise de l'aide. Elle se répartit entre les deux pôles ci-dessus évoqués : la validité de l'aide et ses effets (effets quantitatifs et effets qualitatifs). Il y a aussi une critique radicale, qui s'en prend aux deux à la fois. Et il existe bien sûr aussi, mais elle n'est pas détaillée ici, une littérature encore plus large sur le développement lui-même, incluant plus ou moins l'aide selon les cas.

1^{ère} catégorie : la critique virulente

Il s'agit d'un genre qui n'a jamais cessé, depuis les années 1960, en France comme ailleurs. Pour cette littérature, l'aide est opaque, et elle l'est parce qu'en réalité elle est gaspillée [Brunel, 1993]. Tous les fournisseurs d'aide sont pris à parti, autant les pays donateurs que la Banque Mondiale [Caufield, 1997], les institutions des Nations Unies qui abritent des « seigneurs de la pauvreté » [Hancock, 1992] et même les institutions privées et les ONG [Tvedt, 1998]. Mais la critique va plus loin : « l'aide n'est pas seulement incompétente, et destructive par mégarde. Elle est néfaste » [Maren, 1997]. Selon ces auteurs, elle entretiendrait des dictatures qui sont la cause du sous développement, et elle aiderait des firmes qui soutiennent ces dictatures [Verschave, Boisgallais, 1994]. D'ailleurs, le fait que l'Afrique Noire soit la région qui compte le plus de dictateurs et reste la seule qui ne décolle pas économiquement serait lié au haut niveau d'aide, l'Afrique étant le continent qui reçoit le plus d'APD par habitant.

Notons que, dans l'ensemble, la critique virulente reste l'exception. La littérature propose plus un renouveau de l'aide (qualitatif et quantitatif) que sa disparition. D'où l'abondance des termes *nouveau*, *futur*, *transition*, et les références au *XXI^e siècle* dans les titres des livres et articles consacrés à ce sujet [Torres, 1993 ; Gwin, 1997 et 1999 ; Kanbur, 1999 ; Gupta, 1999 ; Kaul, 1999 ; Koehn, 1999 ; Stokke, 1996 ; Tumusiine, 1999, etc...]

² A ne pas confondre avec l'ancienne Overseas Development Agency britannique, devenue Department for International Development (DfID) sous l'administration Blair.

³ En 1997, les Nations Unies classaient dans le monde 26 conflits comme *complex emergencies*. Ils concernaient 59 millions de personnes, notamment en Afrique de l'Est. Ce type de situations ne sera pas abordé dans le présent document. Parmi l'abondante littérature sur le sujet, on pourra se reporter à John Prendegast, 1997, *Crisis response*, Pluto Press.

2^e catégorie : la validité ou la pertinence de l'aide

On pourrait appeler cette deuxième catégorie le *sens de l'histoire* ou le « *changing world* », [Burnell, 1997 ; Perkins, 1998]. Discours commode et facilement consensuel : que l'aide ait eu ses défauts et ses qualités, qu'importe après tout ! Ce qui compte maintenant c'est que le contexte des relations internationales change, et que l'aide, née de la situation de l'après guerre mondiale, n'est plus forcément nécessaire. Ou si elle l'est, c'est sous une forme tellement différente que tout le concept est à revoir. Notre monde a en effet connu de profondes mutations, celles qui concernent l'aide étant essentiellement de trois ordres :

- La fin de la guerre froide et la disparition du bloc soviétique,
- La globalisation de l'économie et la montée en puissance des flux de capitaux privés,
- Le tarissement lui-même de l'aide publique au développement.

La fin de la guerre froide rendrait caduques les motivations géostratégiques des bailleurs [Griffin, 1990]. Le lien privilégié avec les anciennes colonies, primordial dans la répartition de l'aide bilatérale [Alesina, Dollar, 1998], tendrait également à s'estomper, et avec lui les considérations de *néocolonialisme* [Gordon, 1997].

Cet aspect géopolitique sera peu abordé ici. D'abord parce qu'il n'a jamais constitué qu'un point parmi d'autres dans les motivations de l'aide. Ensuite parce que la fin de la guerre froide n'est peut-être pas un élément déterminant pour l'aide, tous les enjeux géostratégiques n'ayant pas disparu avec elle [Hook, 1996 ; Lancaster, 1999]. Les déséquilibres mondiaux de richesse représentent un réel danger [Barbier, 1994], et, paradoxalement, le nouvel ordre mondial se traduit surtout par le réveil de vieux conflits, antérieurement gelés [Sewell, 1999]. De nouveaux enjeux apparaissent à l'échelle du globe, les *biens publics mondiaux*. Il s'agit de la gestion des externalités négatives générées par le maintien de la pauvreté de masse dans de nombreuses régions du monde : migrations, trafic de stupéfiants, terrorisme, épidémies, ainsi que les préoccupations environnementales « globales », depuis le sommet de Rio [Gordon, 1997 ; Kanbur, 1999 ; Kanbur *et al*, 1999 ; Kaul *et al*, 1999]. La légitimité de l'action multilatérale en serait renforcée, aux dépens de l'aide bilatérale [Eccles, Gwin, 1999]. Eventuellement, ce serait un pas vers une future gouvernance mondiale [Edwards, 1999 ; Lesourne, 1999]. L'aide aurait un rôle à jouer dans l'ordre mondial [Grant, Nijman, 1998].

La question de la *mondialisation des flux de capitaux* appelle plus de commentaires. Depuis le début des années 1990, les flux privés des pays développés vers les pays en développement ont à nouveau dépassé les flux publics, après que le phénomène inverse se soit produit au milieu des années 1980. Les vertus de l'ouverture aux capitaux internationaux sont louées. Certains y voient une alternative à l'aide (vision américaine du « *trade, not aid !* »), allant parfois jusqu'à reprocher à l'aide de s'opposer au recours aux capitaux privés [Kemp, 1995].

Il convient d'être circonspect par rapport à une confiance excessive dans les flux privés . D'abord, il est manifeste que les pays doivent s'adapter à l'ouverture pour que celle-ci soit bénéfique [Rodrik, 1999]. L'objet de l'aide pourrait alors justement être cet appui à l'intégration [Perkins, 1998]. Mais surtout, il convient de se rappeler que si l'aide existe, c'est bien pour compenser les défaillances du marché global, marché qui laisse perdurer une pauvreté de masse non prévue par les modèles néoclassiques de convergence [Sévérino 2001]. Certains contestent vigoureusement ce rôle de l'aide [Gwin, 1999], mais il est un fait que « les flux privés concernent un nombre restreint de pays et de secteurs » [Lecomte, Naudet, 2000]. Sur les 10 zones émergentes⁴ que l'administration US envisage grâce à la libre circulation des capitaux et à la « fraternité économique »⁵, l'Afrique n'existe que par l'Afrique du Sud. Cette exclusion de nombreux pays des flux privés est une telle réalité que, pour beaucoup d'auteurs, ces flux « n'empiètent guère sur les objectifs globaux de l'aide publique au développement » [id].

⁴ Les BEM (big emerging markets) : Chine, Inde, Indonésie, Corée du Sud, Brésil, Mexique, Argentine, Afrique du Sud, Pologne et Turquie [Valladao, 1995].

⁵ E. Perkins, ambassadeur US aux Nations Unis, discours devant la 47^e assemblée générale, (cité par Valladao, 1995).

Assiste-t-on à la *fin irréversible de l'aide* [Browne, 2000] ? Cette question centrale amène dans la littérature des réponses sur différents registres :

- les problèmes de définition et de mesure, [Randel, 2000 ; Chang *et al*, 1999],
- les questions de motivations des pays bailleurs, qui rejoignent l'idée du « *changing world* ». Si les préoccupations de sécurité et d'intérêt économique étaient prédominantes, l'aide pourrait disparaître [Stokke, 1996] ; si le souci humanitaire a constitué le véritable socle de l'APD, elle garde son actualité [Lumsdaine, 1993].
- les questions de réallocation : la concurrence des anciens pays de l'Est, ainsi que l'utilisation d'une part croissante de l'aide pour des situations d'urgence, constituent une menace pour les bénéficiaires traditionnels du Sud [Gwin, 1999 ; Gordon, 1997]. Inversement, l'intégration de certains pays à l'économie planétaire les fait sortir du besoin d'aide, et permet de concentrer les ressources sur les pays qui en ont « encore » besoin.
- les perspectives de conjoncture : les bonnes perspectives de croissance des pays développés, et la fin de leur phase d'équilibrage budgétaire, est de bon augure (Collier, in [JAE, 1999]), mais à l'inverse, le contexte ambiant de libéralisation contribue à jeter le discrédit sur les transferts publics, dont l'efficacité est mise en doute de façon générale [Lecomte, Naudet, 2000].

3^e catégorie : l'évaluation quantitative de l'impact de l'aide

Plusieurs auteurs commencent leurs évaluations de l'efficacité en s'accordant sur les grands succès obtenus dans l'ensemble des pays en développement : triplement en 30 ans du PIB/habitant, baisse de la mortalité infantile et de l'indice de fécondité, hausse de l'espérance de vie, de la scolarisation et de l'accès à l'eau potable, etc... [Walle, Johnston, 1996 ; Gordon, 1997 ; Sewell, 1998 ; Uphoff *et al*, 1996 ; 1999]. Mais il n'est pas possible de savoir si ces succès sont attribuables à l'aide. De plus, ils s'accompagnent de l'échec qu'est la persistance d'une *pauvreté de masse* dans certaines zones, notamment en Afrique.

Au niveau macroéconomique, la recherche de lien empirique entre le niveau d'aide et le taux de croissance des pays bénéficiaires a fait l'objet de nombreuses tentatives. [White, 1992 ; Boone, 1996 ; Mosley, Hudson, 1996 ; Mc Gillivray, Morrissey, 1999,...]. Les conclusions sont variées. Une étude [Burnside, Dollar, 1997] a proclamé l'existence d'un impact positif dans les pays menant des politiques de libéralisation et d'ouverture économique, négatif ou nul dans les autres cas. Malgré des contestations sévères [Hansen, Tarp, 1999 ; Guillaumont, Chauvet, 1999], ces résultats ont eu du succès [Gwin, 1999]. Certaines organisations en font un argument de *sélectivité* dans l'attribution de l'APD : n'apporter une aide économique qu'aux pays menant ces *bonnes politiques*, et ne rien faire pour les autres, si ce n'est de l'aide humanitaire [OCDE, 1996 ; Banque Mondiale, 1998].

A l'interface entre quantitatif et qualitatif, au niveau macro-économique, des liens ont été recherchés entre l'aide et la mise en place de réformes. Les auteurs se montrent critiques sur l'usage des *conditionnalités ex-ante*, fondées sur des promesses [Stokke, 1996 ; Killick, 1998]. Ils proposent de mieux responsabiliser les pays bénéficiaires par des conditionnalités *ex-post*, fondées sur les résultats (Collier, in [JAE, 1999]).

Au niveau microéconomique, l'efficacité quantitative de l'aide est abordée par l'étude des résultats d'*actions de développement*. Les avis divergent. Certains dénoncent les méfaits (critique virulente), les échecs (les machines qui rouillent dans les champs faute de pièces détachées [Adams, Solomon, 1991]) ou du moins les nombreuses limites [Cassen, 1986 et 1994 ; Guéneau, Lecomte, 1998] des projets. D'autres ne partagent pas cette appréciation réservée ou négative à l'échelle locale, notent au contraire la fréquence des résultats positifs, et s'interrogent en conséquence plutôt sur le manque de lien entre les résultats locaux positifs et l'absence présumée d'amélioration globale [Damon *et al*, 1999], dans une sorte de *paradoxe micro-macro* [White, 1992]. D'où l'idée d'effets non désirés et néfastes, qui viendraient annihiler globalement les effets positifs. Sont évoqués des effets d'éviction sur l'épargne [Boone, 1996] et sur la fiscalité, voire des phénomènes de *dutch disease* [Griffin, 1970] pour les petits Etats très aidés. Sont également évoqués des effets institutionnels (Cf. *infra*).

D'autres enfin vont plus loin dans ce sens et contestent l'intérêt d'une approche micro de l'efficacité, avec l'argument dit *WYSINWYG* (« *what you see is not what you get* ») : les résultats ponctuels ne sont

obtenus qu'en concentrant des moyens et/ou de la qualité sur un domaine particulier, et s'obtiennent donc au détriment du reste [Banque Mondiale, 1998]. C'est l'argument de la *fongibilité* de l'aide [Devaradjan *et al*, 1998 ;1999].

4^e catégorie : les approches qualitatives,

Il existe un ensemble de travaux relativement diversifiés qui porte souvent « sur une zone géographique déterminée ou un instrument précis. [...Ils] se basent sur le recueil d'expérience, sur le corpus d'évaluation à leur disposition, mais ils tentent également d'apprécier la contribution de l'aide aux grandes évolutions économiques, sociales et institutionnelles des pays concernés » [Lecomte, Naudet, 2000]. Plusieurs de ces travaux abordent les effets de l'aide, mais aussi l'aide elle-même, et font pour cela appel à des angles de vue variés, par exemple la psychologie [Carr *et al*, 1998] et l'anthropologie [Crew, Harrison, 1999]. Le présent document se rattache à ce vaste ensemble.

La plupart des approches qualitatives insistent sur les problèmes d'appropriation (*ownership*) et de durabilité, aussi bien à l'échelle locale [Dudley, 1993 ; Lecomte, 1999] qu'au niveau de la gouvernance et des politiques nationales [Killick, 1998].

Elles proposent des explications qualitatives aux effets indésirables de l'aide, en s'intéressant à ses conséquences en matière de comportement économique. Sont signalés :

- une éventuelle concurrence avec le commerce, l'économie de marché [Ryrie, 1999],
- un découragement au travail et à l'effort : c'est le *welfare syndrome* transposé à l'échelle des pays [Collier, 1999],
- les aspects institutionnels, et notamment les liens entre l'aide et les Etats⁶ hôtes. L'aide serait une source de rente étatique qui empêcherait les réformes de l'appareil d'Etat [Bhagwati 1982], et créerait des « dépendances » chez ses bénéficiaires (Club du Sahel, bulletin 21, 1999).

Ces approches qualitatives offrent la particularité de se pencher particulièrement sur les modalités pratiques d'exécution de l'aide :

- Sont mentionnés les défauts connus : lourdeur et délais des procédures [Foreman, Patrick, 2000], imprévisibilité [Naudet, 2000], absence de coordination des bailleurs [Damon *et al*, 1999].
- Mais surtout, sont soulignés les pratiques sources d'effets négatifs : le trop grand nombre d'agences d'aide dans un pays, les procédures spécifiques qui monopolisent les capacités de l'appareil d'Etat, les agences qui débauchent les meilleurs fonctionnaires, le morcellement des actions qui empêche de définir de véritables réformes et de véritables politiques nationales [Berg, 1996], etc...

Pour plusieurs auteurs, c'est donc surtout des questions de mise en œuvre que viennent les effets indésirables. Dans cette catégorie trois ouvrages relativement généraux seront plusieurs fois cités ici : Berg [1993], Walle et Johnston [1996], Naudet [1999]. Quand elle est trop importante par rapport au pays bénéficiaire, l'APD provoquerait par ses seuls effets de mise en œuvre une sorte d'affaiblissement institutionnel généralisé [Berg, 1996]⁷.

Dans cette mouvance, il est reproché à l'aide de « décider à la place des nationaux » et de manquer de « retenue » [Snrech, Blein, 1998]. C'est même toute la relation d'aide, dans sa pratique, qui est vue comme inégale et bafouant la souveraineté des pays [Alpha, 2000]. Il semble exister un consensus large sur le besoin de « rendre la main » [Inter-réseaux, 1999], et d'engager l'aide sur le chemin du « partenariat » [OCDE, 1996], proclamé depuis longtemps mais indispensable à instituer dans la réalité [Gabas, 2000].

Rendre la main à qui? Cette question est rarement explicitée. La tendance des organismes multilatéraux est d'assimiler implicitement le pays à son appareil d'Etat, ce qui transparaît dans la proposition de passer de l'*approche projet* à l'*approche programme*, voire aux *pots communs*

⁶ Dans tout le présent document, l'*Etat* sera utilisé au sens de gouvernement et d'appareil d'Etat.

⁷ Berg place la limite « acceptable » à 5% du PIB, d'où le choix de ce seuil pour définir la notion de « pays à régime d'aide ». Plusieurs auteurs se posent la question du « bon » volume d'aide, notamment en matière d'appui politique aux réformes économiques. Comment doser l'appui ? « How much is too much, how much is too little ? » [Gwin, Nelson, 1997].

(*common pools*) [Kanbur, Sandler, 1999] à travers des programmes sectoriels d'investissement dans lesquels viennent s'inscrire les différentes aides étrangères, sous la conduite de l'Etat d'accueil. Toutefois, cette proposition reste souvent contestée, les projets coordonnés mais spécifiques ayant aussi leurs partisans [Berg, 1996 ; CICID, 2000].

Pour conclure sur la littérature relative à l'aide, on soulignera qu'il existe une certaine convergence apparente vers les recommandations de sélectivité, de conditionnalités *ex post* et de partenariat. Ces notions constituent le nouveau credo de certaines institutions internationales, un « nouveau consensus », un « nouveau paradigme pour la coopération au développement » [Gwin, 1999]. En l'espace de quelques années, ce triptyque a acquis valeur de « politiquement correct », et justifie tout type de discours et de comportement. On verra qu'il ne peut échapper à un certain nombre de contradictions importantes, et n'apporte sans doute pas beaucoup d'éléments qui permettent d'améliorer les effets de l'aide en matière de développement économique et social.

Positionnement théorique : une approche institutionnelle.

La revue de la littérature, ou du moins d'une partie d'entre elle, permet de situer le présent travail au sein des différentes approches possibles.

Une approche positive et pragmatique

Soulignons d'abord qu'il ne sera pas ici question de dénigrer l'APD, comme le fait ce qui a été nommé ci-dessus la « critique radicale ». L'aide coûte trop peu, par rapport à un enjeu trop gigantesque, pour être rayée en raison de défauts. Un monde sans aide internationale ne pourrait actuellement pas être envisagé comme un progrès.

De plus, il paraît raisonnable d'accepter *l'a priori* relativement positif sur les effets globaux de l'aide. Beaucoup des éléments qui ont amélioré depuis 40 ans les conditions de vie et d'activité dans les PED sont issus, au moins en partie, d'initiatives de l'aide : santé humaine, écoles, puits et forages, santé animale, infrastructures de transport, télécommunications, aménagements productifs, organisation de marchés... Tout cela ne rouille pas. Et ces apports de l'aide ont eu lieu dans des contextes où par ailleurs il n'y eut guère d'initiative privée ni d'investissement public.

En revanche, la critique qui affirme que l'aide fait (parfois) du mal, qu'elle peut être nuisible, est à prendre au sérieux. Les raisons de ces éventuels effets négatifs sont à rechercher, toujours dans la perspective d'améliorer les effets de l'aide, effets locaux et effets globaux.

Par ailleurs, la question géopolitique (le « *changing world* » *politique*) n'est pas d'un grand intérêt ici. La fin de la guerre froide peut expliquer rétrospectivement une diminution de l'aide, mais n'annonce pas sa disparition. La montée en puissance des biens publics et biens communs mondiaux peut être la source de nouvelles légitimités et de nouvelles attentes, mais ne donne pas de pistes pour explorer la nature et les effets de l'aide dans la pratique.

Quatre raisons de pencher vers l'hétérodoxie

A propos de la mondialisation des flux de capitaux privés (le « *changing world* » *économique*), on soulignera que cette mondialisation reste en réalité très partielle, et ne rend donc pas l'aide inutile. En effet, il est clair que les 56 pays à régime d'aide ne sont pour ainsi dire pas concernés par les flux mondiaux de capitaux privés. Leur développement ne dépend donc pas prioritairement des mécanismes mondiaux d'allocation des ressources par les marchés de concurrence. Les pays auxquels s'adresse majoritairement l'aide ne vivent pas dans une réalité mondiale d'équilibre walrassien. « Les pays pauvres ont moins de probabilités d'attirer les capitaux privés que les pays riches, ce qui est contraire à la pensée néoclassique. » [Lensink, White, 1998]. Contrairement à un certain nombre de pays dits émergents, parmi lesquels on s'accorde à mettre de grands pays tels que l'ex-URSS, l'Inde ou la Chine [Giraud, 1996], l'économie des pays pauvres à régime d'aide ne converge pas avec celle

des pays riches, et les écarts ont même tendance à se creuser. C'est une première invitation à l'hétérodoxie.

La deuxième ne vient pas de la littérature sur l'aide, mais de l'observation de la situation interne des pays. Localement, les deux piliers de l'économie orthodoxe se trouvent fragilisés. La coordination par le marché y est pleine de lacunes, ou, plutôt, est encore à construire dans plusieurs domaines. Et l'hypothèse de rationalité optimisatrice⁸, deuxième pilier, se heurte, dans les pays pauvres encore plus qu'ailleurs, à des « limites » (en référence à l'idée de rationalité limitée de H. Simon, 1967), notamment en termes d'information ainsi que de pluralité des mobiles⁹. Elle est aussi concurrencée par des formes beaucoup plus fortes de rationalité, notamment celles qui se réfèrent à des critères de justifications sociales. Le vacillement de ces deux piliers de l'orthodoxie est une deuxième invitation sérieuse à rechercher des approches plus hétérodoxes.

On en signalera une troisième, à propos de l'impasse que constitue *l'approche quantitative de l'efficacité à l'échelle macroéconomique*. C'est le peu de recours possible à l'économétrie et à la modélisation économique. Non pas par principe, mais à cause de doutes extrêmes sur la qualité des données. Les tentatives qui ont été faites en ce sens ont ceci de positif qu'elles témoignent de l'intérêt d'une part du *mainstream* envers les situations des PED, en général marginalisés dans l'évolution de la science économique. Mais en même temps, le risque de « *rubbish in, rubbish out* » est manifeste, et d'autant plus grave qu'après utilisation l'origine douteuse des données peut être oubliée au profit des seuls résultats des études, pourtant faussées¹⁰. L'autre risque, c'est de ne faire des travaux que là où des données quantitatives sont disponibles, tel le fou qui ne cherche que sous la lumière du réverbère.

Les facteurs institutionnels, qui constituent le cœur de *l'approche qualitative de l'efficacité*, constituent la quatrième invitation. Il est de plus en plus accepté que si les économies de beaucoup de pays du tiers-monde ne manifestent pas la tendance au « rattrapage » que laissaient prédire les modèles néoclassiques de convergence, c'est que cette convergence est « conditionnelle » [Barro, 1991], qu'elle n'a lieu que si rien ne vient lui faire obstacle. Parmi ces « riens », les questions institutionnelles et organisationnelles, et notamment le rôle de l'Etat, apparaissent au premier rang. Le débat sur l'Etat n'est pas nouveau, mais il apparaît de plus en plus central dans la situation des pays pauvres. Il occupe une large part du présent document.

Ces quatre raisons, abordées de façon dispersée dans la littérature, paraissent suffisamment fortes, une fois rapprochées, pour justifier le choix d'un cadre théorique d'analyse en partie hétérodoxe dans la recherche des déterminants des effets de l'aide, et notamment pour en rechercher surtout les éléments institutionnels et non pas, par exemple, les aspects purement macroéconomiques.

Un « corpus » ouvert

En effet, on s'accommodera bien de l'idée que ce qui marche, dans la situation de la fin des années 1990 et des pays concernés ici, c'est *tout ce qui est un peu à la marge* de l'analyse économique standard actuelle, cette dernière n'étant pas encore capable de décrire utilement l'ensemble des situations rencontrées sur la planète. Il existe bien, avec l'économie du développement, une branche de l'économie qui s'est spécialisée dans l'étude des situations des pays pauvres, mais, paradoxalement, les pays qui sont le plus concernés par l'aide actuellement, essentiellement en Afrique, ne paraissent pas non plus très bien décrits par cette discipline, qui est née ailleurs. La question de l'APD et de ses effets dans les pays du tiers-monde est bien une question économique, mais elle est concernée par l'environnement naturel et socioculturel, les processus historiques, les institutions, et les rapports de pouvoirs. Il est donc légitime, pour étudier l'APD, de se permettre le recours à tout ce qui contribue à la compréhension globale des pratiques et des systèmes : géographie rurale, agronomie au sens large, anthropologie et sociologie, psychologie, démographie, sciences politiques, et bien sûr différentes branches de l'économie.

⁸ A tout moment, tout individu connaît tous les choix qui s'offrent à lui et leurs conséquences, peut les trier par ordre de préférence, et choisit celui qui maximise l'espérance de son utilité.

⁹ Les mobiles de l'action ne sont pas seulement le revenu et les loisirs, mais aussi des choses telles que le pouvoir ou le prestige. Cf. par exemple [Parijs, 1990, 30].

¹⁰ Cf. [Denève, 1997]. Au chapitre 5 de cette étude, Robert Denève donne des exemples de collecte fantaisiste de données, et décrit la « labellisation » progressive de ces données fictives au fur et à mesure de leurs utilisations successives.

Parmi ces dernières, on aura particulièrement recours aux courants qui, sans quitter le courant néoclassique et l'individualisme méthodologique, s'affranchissent, à un degré ou à un autre, des deux piliers de l'orthodoxie ci-dessus cités.

- La NIE (en français *nouvelle économie des institutions*) remet en cause le pilier de la coordination par le marché. Elle intègre l'information imparfaite, l'incomplétude des marchés, et met l'accent sur les *coûts de transactions* [Williamson, 1985]. Elle reconnaît l'existence de macro acteurs dont les stratégies sont déterminantes, tels que les organisations, individus réunis par un but commun, et obéissant aux *mécanismes de l'action collective* [Olson 1965].
- Pour le deuxième pilier, celui de la rationalité optimisatrice, la NIE reconnaît quelques accrocs, en admettant que tout individu est contraint par des règles, formelles et informelles, et se simplifie de plus la vie en se conformant à des normes, à des habitudes, à des routines [North, 1990]¹¹. L'*économie des conventions* (EC) permet d'aller un peu plus loin dans le même sens. Me conformer à une convention, c'est non seulement faciliter mes propres choix, mais aussi les rendre prévisibles par les autres, et savoir que le comportement des autres est prévisible, ce qui facilite mes propres choix. L'EC met l'accent sur les ressources cognitives dont dispose l'individu pour prendre ses décisions. Elle ne considère ni les préférences des individus, ni même leurs systèmes de valeur, comme des données purement exogènes, mais comme des variables endogènes. En effet, la modification des conditions économiques, sociales et/ou politiques peut influencer sur les *seuils de satisfaction* de l'individu, ce qui provoque chez lui l'apparition d'un désir de changement.

La NIE a fait une entrée en force depuis le milieu de la décennie 1980 dans l'économie du développement¹², avec l'argument selon lequel c'est dans les pays pauvres que les coûts de transaction sont les plus élevés et les défaillances de marché les plus fréquentes [He Yong, 1994]. Elle est aujourd'hui largement utilisée. L'économie des conventions, pour sa part, reste un courant d'importance réduite. Toutefois, son application aux situations du tiers-monde, et à l'Afrique en particulier, quoique récente et très partielle, semble potentiellement fructueuse¹³.

La pauvreté

Lorsque l'on traite d'APD, on parle de pauvreté. L'APD, c'est une relation entre pays riches et pays pauvres, pour alléger la pauvreté. Bien des appellations ont été et sont toujours utilisées, avec des sens précis (pays en voie de développement puis pays en développement, pays à faible revenus, pays les moins avancés), mais le terme de *pays pauvre* est incontournable. Pourtant, l'utilisation de ce mot pose un certain nombre de difficultés, par rapport auxquelles il semble nécessaire de se situer en quelques mots avant d'aller plus avant.

L'utilisation du terme de pauvreté est souvent ambiguë, car elle est commune à deux optiques très différentes, quoique non exclusives l'une de l'autre :

- Les différences de revenu et de niveau de vie entre personnes d'un même pays (il y a des pauvres dans les pays les plus riches) : ce sont des questions de rééquilibrage, voire de redistribution dans le pays, plus que de croissance économique.
- Les différences entre pays : ce sont des questions de croissance économique de l'ensemble du pays, et moins des différenciations qu'elle introduit.

¹¹ North définit globalement la notion d'« institution » comme l'ensemble des contraintes imposées par l'homme, qu'elles soient formelles ou informelles, qui structurent les interactions entre individus. D'autres définitions existent. Dans la suite du texte, on adoptera l'idée qu'une économie peut être vue comme un jeu, et nécessiter, tout comme un jeu, plusieurs niveaux d'« institutions » liés les uns aux autres. Du niveau le plus élevé au plus local on identifiera : la nature du jeu (les règles internationales et la Constitution du pays), les règles du jeu (les Institution formelles), les interprétations les plus couramment répandues de ces règles et de la manière de jouer (les régularités, les codes de conduite), l'organisation d'équipes (les formes d'organisation au sens strict), et les manières de jouer propres à chaque équipe (les routines, les savoirs faire, les habitudes). Les joueurs sont les acteurs de cette image de l'économie.

¹² Une synthèse solide de l'application de la NIE à l'économie du développement est constituée par le chapitre rédigé par Yifu Lin et Nugent dans le *Handbook of Development Economics*, vol III, 1995.

¹³ Cf. par exemple [Favereau 1994] et [Dupressoir 1998].

Traditionnellement, l'APD est intervenue majoritairement sur la deuxième catégorie. Toutefois, ce choix est de plus en plus contesté. L'aide française, après de nombreuses autres, annonce par exemple depuis peu une attention particulière à la lutte contre les inégalités dans les pays où elle intervient [Gentil, 2000].

Cette distinction est importante en termes opérationnels, puisqu'elle va par exemple jouer sur l'établissement des priorités des investissements de l'APD dans un pays :

- Lutte contre les inégalités inter-pays : priorité aux régions et aux secteurs productifs présentant les meilleurs avantages comparatifs ;
- Lutte contre les inégalités intra-pays : priorité aux zones marginales, aux dépens des effets économiques nationaux.

Le choix est difficile et implique d'avoir à l'esprit les ordres de grandeur des différences contre lesquelles l'on veut lutter : les écarts intra-pays peuvent être grands, mais ils ne doivent pas faire oublier certains abîmes vertigineux inter-pays. Le Mali ou le Tchad ont un revenu par habitant 100 fois plus faible que la France ou la Belgique¹⁴, et cet écart ne se réduit pas. Pour les pays où le revenu moyen est aussi faible, la priorité au développement économique global ne paraît pas pouvoir être remise en cause. La « lutte contre la pauvreté » dans ces pays n'a alors rien de très différent de la lutte contre le sous-développement des années 1960, qui conserve sa validité.

Cette dernière appellation semble même préférable, car réduire une population, avec son histoire et sa culture, à l'appellation de *pauvre*, a quelque chose de gênant et de dangereux. C'est méconnaître la diversité et les dynamiques à l'œuvre en son sein, derrière une appellation uniforme quelque peu humiliante¹⁵. Les anthropologues y verront de la part de l'aide une *n-ième* construction de l'*autre* (tel Robinson façonnant son image de Vendredi), après notamment l'esclave, le bon sauvage, le frère, l'enfant à éduquer, le barbare, et l'étranger¹⁶.

La plupart des pays dits pauvres sont faibles économiquement car ils ne sont pas encore pleinement entrés dans l'économie moderne. Ils n'ont pas, ou très peu, commencé le processus de développement que les autres pays ont expérimenté, pour certains, depuis un peu plus de 200 ans. Mais ils vivent probablement mieux qu'ils n'ont jamais vécu, et s'ils sont « pauvres », c'est avant tout aux yeux des pays économiquement plus développés. Il est en revanche vrai qu'à une époque où les hommes et les informations voyagent, des différences de niveau de vie aussi extrêmes ne peuvent pas être sans effet sur les sentiments des populations les plus démunies matériellement et les plus précaires.

Dans le présent document, le terme de pauvre ne sera pas occulté. Il sera appliqué à des pays, car il reflète la réalité des différences économiques entre pays du monde, et évite les litotes des appellations officielles. On veillera à ne lui donner aucune connotation péjorative, misérabiliste, ou sectaire.

Problématique du changement d'équilibre : une approche en trois temps

La réflexion qui est proposée ici porte sur les déterminants institutionnels des effets de l'APD sur l'économie des pays à régime d'aide. Cette réflexion ne se situera pas dans une vision de crise. L'aide existe, et ne s'arrêtera pas du jour au lendemain, notamment dans les pays où elle a de l'importance. Il s'agit donc de voir l'aide telle qu'elle est, et de voir ce qu'elle parvient et ne parvient pas à faire en matière de développement, dans quelles circonstances et à quelles conditions. Il convient également de préciser, à l'inverse, ses éventuels effets négatifs.

Plus précisément, la question est posée de savoir si *l'APD possède un pouvoir d'incitation au changement de comportement collectif*, de regarder ce qui peut faire qu'elle l'a ou ne l'a pas, et quelles

¹⁴ Environ 250 \$/hab pour le Mali, contre 24 200 pour la France, selon les données de la Banque Mondiale pour 1998.

¹⁵ Ainsi, armé des seuls concepts de *lutte contre la pauvreté* et de *développement durable*, l'observateur risque de ne voir dans le monde rural malien que des pauvres qui détruisent l'environnement, et non la transformation continue d'une agriculture de subsistance en une profession auto-organisée, performante, tournée vers l'alimentation des villes et l'exportation.

¹⁶ Ph Hugon, communication orale, séminaire « Economie et Anthropologie », EHESS, 31 mai 2000.

conséquences cela implique. Il n'est pas dit que ce serait le seul pouvoir de l'aide, ni qu'elle serait la seule à posséder ce pouvoir, mais c'est cet aspect qui est recherché.

Pourquoi poser ainsi la question des effets de l'aide ? La *première partie* de ce document a précisément pour objet de justifier cette approche en termes de changement de comportement collectif, centrale pour l'ensemble de l'étude. On verra que dans certaines situations des pays à régime d'aide, c'est bien ainsi que se définit, pour une large part, la question du développement lui-même.

Il est proposé dans cette première partie de bâtir, avec les références existantes, un ensemble théorique qui paraisse opérationnel pour décrire la situation de l'économie des pays étudiés. Dans ce but, cette partie allie approche théorique et études de cas, et aboutit à la conclusion de l'existence de « gisements de croissance » dans certains secteurs économiques, dont le déblocage paraît conditionné par quelques apprentissages collectifs de comportements nouveaux .

Un accent particulier devra être donné à la question de l'Etat, dont l'on reconnaît le rôle central en matière d'apprentissage, mais dont les dysfonctionnements, à l'inverse, apparaissent fréquemment comme l'une des raisons du sous développement.

Paradoxalement, cette première partie ne parle pas beaucoup d'aide, alors qu'elle traite de pays à régime d'aide, qui se définissent justement par l'intervention massive de l'APD, et où celle-ci est donc constitutive des situations observées. Cet artifice sera utilisé à fin de simplification ; l'aide ne sera pas absente de l'observation, mais ne captera pas prioritairement l'attention. En revanche, en soulignant la question centrale du changement de comportement collectif pour bénéficier de gisements de croissance, cette première partie va « offrir » à l'APD un enjeu d'intervention, une source d'effets potentiels, de première importance. On s'attendra à ce que certains domaines d'intervention offrent un fort enjeu, et d'autres un enjeu plus restreint.

La deuxième partie, à l'opposé, parlera peu de croissance économique, pour examiner à part l'objet étrange qu'est l'aide, du système global jusqu'à ses modes de mise en œuvre par les agences dans les pays bénéficiaires. La question est de savoir si cette APD, avec toutes ses caractéristiques et ses logiques propres, est susceptible *a priori* de répondre à l'enjeu considérable mentionné en première partie.

On réexaminera d'abord la question de la mesure de l'aide, thème important de la littérature et véritable casse-tête, aussi bien à l'échelle mondiale qu'au niveau d'un pays bénéficiaire. Ce sera l'occasion de préciser la notion de pays à régime d'aide, de juger de la vraisemblance de la permanence d'une telle notion à moyen terme (en relativisant le constat de baisse de l'APD), et de tenter de voir la place et l'avenir des *projets*¹⁷ au sein du contenu de l'aide, puisque qu'il s'agit du type d'intervention qui semble avoir le plus d'effets sur l'environnement institutionnel.

On confirmera aussi l'impasse conceptuelle que semble représenter l'approche macroéconomique purement quantitative de l'efficacité de l'aide, autre thème très présent dans la littérature. On recherchera donc une approche plus qualitative, conduisant à définir un certain nombre de caractéristiques générales du *fait APD* en lui-même. On verra que l'une de ces caractéristiques est une certaine prévisibilité de l'offre, et plus généralement une certaine institutionnalisation de l'APD à ses différents niveaux.

Cette institutionnalisation de fait, l'existence de caractéristiques propres à l'aide en elle-même, justifie la nécessité d'analyser l'ensemble du système d'aide afin de pouvoir ultérieurement décoder le comportement de ses agents sur le terrain. Une originalité de cette partie, par rapport aux approches qualitatives très diversifiées qui existent dans la littérature, consistera à ne pas se focaliser sur un unique niveau d'analyse de l'aide, mais sur un continuum d'échelles, depuis le système d'APD dans

¹⁷ Le « projet » est le terme consacré par plus de 40 ans d'aide pour désigner toute action concrète, et même tout concours financier à l'exception des aides purement budgétaires. L'inconvénient majeur de cette utilisation trop systématique est d'oublier, précisément, que le projet n'est pas seulement un concours financier extérieur mais bien la mise en commun des ressources de divers partenaires, intérieurs et extérieurs, en vue d'un objectif relativement précis.

son ensemble, à l'échelle mondiale, jusqu'au jeu des acteurs sur le terrain, là où s'applique l'aide, tout au long de la « chaîne de l'aide » [Carr et al, 1998].

La partie amont de cette chaîne, tout d'abord, celle qui concerne les donateurs, aussi bien chez eux que dans le pays d'accueil, sera analysée niveau par niveau. En effet, on aura vu que l'aide apparaît avant tout comme une *offre*, ce qui justifie d'explicitier les différents objectifs possibles aux différents échelons, et leurs interactions. On verra que les agences d'aide sont bel et bien susceptibles de répondre à l'enjeu mentionné en première partie, mais que diverses motivations peuvent venir parasiter cet objectif.

Toujours dans cette deuxième partie, on regardera ensuite ce que devient la chaîne de l'aide à l'aval, lorsqu'elle fait intervenir les acteurs du pays d'accueil. Quelle peut être en soi la conséquence de la présence d'une aide massive ? L'aide peut-elle être neutre ? L'Etat est-il le seul interlocuteur de l'aide, peut-il y en avoir d'autres, et quels effets cela peut-il avoir ?

Cet examen de l'aide en soi, et non du résultat de ses interventions, aboutira à pressentir que la capacité des agences d'aide à provoquer un changement de comportement bénéfique dans leurs pays d'intervention est fortement liée à leur capacité d'action, face au poids des contraintes inhérentes à leur nature d'organisation. On pressentira aussi l'importance du choix des modes de mise en œuvre des actions, notamment du choix des partenaires de cette mise en œuvre. On s'attendra à ce que certaines agences d'aide soient capables de discernement, et d'autres moins.

La troisième partie sera en quelque sorte la rencontre des deux premières, c'est à dire d'un milieu et d'un intervenant. Il s'agira de l'examen d'interventions du système d'APD dans un pays à régime d'aide. Cet examen se fera sous la forme de quatre études de cas de projets de développement rural, dans deux secteurs de production au Mali (ceux étudiés en première partie). Dans les quatre cas, les interventions seront décrites, et l'on recherchera leurs effets, tant directs qu'induits, et tant économiques qu'institutionnels. Cet examen tentera de mettre en relief un certain nombre d'éléments qui semblent déterminer les résultats de l'APD, et font d'elle, selon les cas :

- une incitation aux apprentissages collectifs de changement de comportement permettant de bénéficier d'une croissance de rattrapage,
- un simple renforcement du *statu quo* de la situation préexistante,
- voire même, au pire, une dégradation de la situation, par apprentissage collectif limité à la « captation de l'aide ».

Ces études de cas ne prétendront pas *prouver* les hypothèses bâties dans les deux premières parties. Il est en effet impossible d'envisager d'appliquer des *tests* simples à des réalités aussi complexes. Mais elles pourront *valider* ces hypothèses, et les hiérarchiser. On verra qu'en effet certains domaines, plus que d'autres, ont pu offrir à des interventions de l'aide des gisements de croissance de rattrapage importants, mais que l'exploitation de ces gisements dépend avant tout de l'attitude et des capacités des agences d'aide.

De ces études de cas, sera déduite une clé d'analyse des projets, avec la prétention d'une double utilité :

- Aider à l'élaboration de nouvelles interventions, pour les acteurs de la *chaîne de l'aide* qui sont en charge de cette fonction
- Se faire une idée *a priori* des résultats à venir des interventions en cours dans un secteur ou dans une zone géographique, sans connaître précisément l'état de leur déroulement. Ce qui permet d'évaluer, de façon approximative, la part de l'aide qui constitue un facteur de changement, et celle qui constitue un renforcement du *statu quo*.

Sans révéler la conclusion générale, on peut annoncer que celle-ci est relativement positive.

Le terrain d'observation

Voici donc pour la question posée : ce qui est recherché dans la présente étude, ce sont les déterminants institutionnels des effets de l'APD dans des pays à régime d'aide, en se demandant si l'aide est à considérer comme une incitation au changement ou un élément de maintien du *statu quo* antérieur. Reste à présenter un dernier élément de l'exposé de cette recherche, à savoir le terrain d'observation choisi¹⁸ : les filières de production du secteur rural du Mali, dans la deuxième moitié des années 1990.

Filières de production du secteur rural

Le type de secteur d'appui de l'aide auquel on s'intéresse est à préciser. En effet la notion comptable d'aide publique au développement agrège des choses de nature variée, et dans cette diversité semblent se dessiner au moins cinq référentiels nettement distincts :

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

C'est le deuxième de ces référentiels, l'approche méso-économique, que l'on utilisera ici. C'est le niveau où l'on traite de politiques économiques tout en restant dans le domaine de l'action, du *projet* (contrairement à l'aide budgétaire, qui finance directement l'Etat sans intervenir directement sur le contenu). Et le projet, malgré toutes les ambiguïtés et limites liées au terme, reste le type d'intervention qui présente le plus d'atouts en terme d'incitation au changement de comportement.

Ce choix est appliqué au secteur rural¹⁹, car la plupart des pays à régime d'aide sont encore très ruraux, même si beaucoup sont en cours d'urbanisation, et car c'est leur secteur agricole qui a fait l'objet du volume d'aide le plus important ces dernières années, de la part de la plupart des donateurs.

Ce double choix des filières économiques et du secteur rural nécessite de préciser la notion de filière de production, qui est fréquemment utilisée dans le monde de l'aide (cet usage est apparu, semble-t-il, vers 1985 au sein de l'aide française à propos de la culture du coton en Afrique francophone). Empruntée à l'économie industrielle, elle est voisine de la notion de branche, mais insiste sur les rapports internes entre agents économiques, d'amont en aval, hors marché. Les filières sont soumises à des facteurs de changement importants, tant à l'intérieur (jeux d'acteurs, rapports de force) que de la part de l'extérieur, soit par l'effet des contraintes du marché mondial, soit par pression des agences de l'aide internationale.

Le Mali

Le Mali de 1995 apparaît assez caractéristique du régime d'aide : situation africaine, population moyenne (environ 10 millions d'habitants), PIB faible, aide égale à 20% de l'estimation de celui-ci. Il n'affronte pas de problème très particulier (tel que clivages ethniques, guerre civile²⁰, effondrement économique...) expliquant son faible niveau de développement. Il jouit même plutôt globalement d'une bonne image politique, avec l'instauration de la démocratie en 1991, et connaît de nombreuses expériences de développement.

¹⁸ Qui concerne les première et troisième parties, la deuxième étant ciblée sur l'aide elle-même, sans observation particulière à un pays.

¹⁹ Par secteur rural, on entend l'ensemble des domaines de l'agriculture et de l'élevage, ainsi que leur amont et leur aval, et les aspects de sécurité alimentaire et d'environnement.

²⁰ En 1995, le conflit du Nord Mali, qui avait redémarré en 1991 entre certains mouvements Touaregs et l'armée malienne, était en voie de règlement. Au demeurant, ce conflit, limité aux régions du Nord, avait eu peu d'influence sur l'économie du pays, et, assez étrangement, n'avait pas gelé les évolutions institutionnelles. Au contraire même, il a favorisé la chute de la dictature militaire en 1991, et l'émergence de la décentralisation ensuite. Il a sans doute aussi marqué les flux d'aide, l'APD ayant été appelée à se mobiliser pour les régions concernées, à l'issue du conflit.

On rappellera de façon synthétique les principaux éléments du contexte malien :

Contexte économique général : pays rural, globalement autosuffisant alimentaires malgré une productivité agricole faible, à l'économie agricole relancée par la libéralisation à partir de 1984, puis par l'ajustement monétaire de 1994. Son urbanisation progresse vite, mais reste encore faible (environ 20%). Son économie urbaine est balbutiante, et majoritairement informelle. Son PIB/habitant (officiel) n'était que de 250 \$ en 1998, ce qui mettait le pays au 18^e rang *par la fin* dans le classement établi par la Banque Mondiale.

Contexte humain : Un des 5 derniers pays du monde dans le classement du PNUD selon l'indice de développement humain. Plus de 7 enfants par femme. Un enfant sur 4 n'atteint pas l'âge de 5 ans. Le taux de scolarisation est faible (de l'ordre de 20 % en primaire), et la qualité de l'enseignement est dégradée. Des jeunes diplômés sont au chômage, et entretiennent la nostalgie de l'époque de leur absorption systématique par la fonction publique. L'émigration est forte et traditionnelle.

Une volonté officielle d'aller de l'avant : La fonction publique reste nombreuse pour les moyens du pays (35 000 agents environ), mal formée, sans moyens, isolée et vieillissante (arrêt des recrutements en 1985). Elle survit en partie à travers l'aide²¹. Malgré le retour de la démocratie depuis 1991, la corruption, et les pratiques de parti unique, n'ont pas disparu. Mais une vaste décentralisation a été mise en route, malgré des reports successifs, et vise à la refondation de l'Etat par la base. Le chemin sera long et incertain.

Des choses qui bougent aussi en dehors de l'Etat : la société civile est en mutation, l'économie rurale se développe, et se multiplient les actions enracinées dans la réalité du milieu, tels les systèmes financiers décentralisés, les organisations professionnelles, les associations de quartiers... Les collectivités décentralisées apparaissent progressivement. Au total, les contre pouvoirs émergent.

Enfin, la notable pauvreté d'un pays sahélien, ajoutée à sa bonne image, font du Mali un pays fortement aidé, tant par l'APD (grosso modo une trentaine de bailleurs, pour 2 500 MFF par an, selon la Banque Mondiale) que par la coopération décentralisée et associative (150 jumelages environ, nombreuses ONG). Les bailleurs, sans doute plus qu'ailleurs, se coordonnent sur certains sujets. Ils disposent avec les autorités d'une grande liberté de parole et de proposition, qu'ils l'utilisent plus ou moins selon leur propre culture en la matière.

Le Mali apparaît donc comme un cas intéressant pour l'étude de l'aide. Il constitue sans doute un exemple relativement modéré des difficultés institutionnelles que connaissent de nombreux PED. C'est sur lui que porteront ici les observations de contexte et les études de cas d'intervention de l'aide. Ce qui n'interdira pas quelques apports issus d'autres pays.

Il ne faut pas négliger une dernière raison qui justifie sans doute plus que toute autre le choix tant du Mali que de son économie rurale comme terrain d'observation : c'est l'expérience professionnelle de l'auteur du présent document. Cette implication personnelle dans la plupart des cas présentés fournit l'avantage d'une connaissance de première main, mais elle est à l'inverse de nature à créer un éventuel biais de subjectivité dans l'analyse des dossiers étudiés. Ceci peut-t-il aller jusqu'à remettre en cause la validité des conclusions ? Il appartient au lecteur, informé de ce risque, d'essayer d'en juger par lui-même.

²¹ Par exemple les décrets de création du ministère de l'environnement, en 1997, ne lui attribuaient initialement aucun service administratif, mais seulement la tutelle de 5 grands projets, dont un seul au demeurant était spécifiquement environnemental.