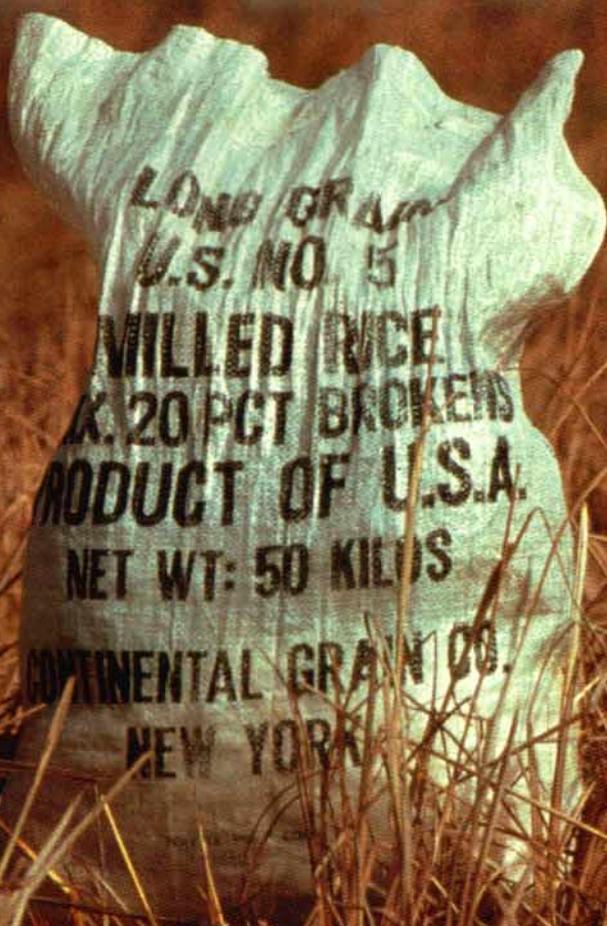


Survivre grâce à...
Réussir malgré...

autrepart

l'aide



autrepart

**Survivre grâce à...
Réussir malgré...
L'aide**

**Éditeurs scientifiques :
Bernard J. Lecomte,
Jean-David Naudet**

**Cahiers des sciences humaines
Nouvelle série numéro 13**

Déjà parus:

Les Arts de la rue dans les sociétés du Sud, Michel Agier et Alain Ricard

Familles du Sud, Arlette Gautier et Marc Pilon

Variations, 1997

Empreintes du passé, Edmond Bernus, Jean Polet et Gérard Quéchon

Communautés déracinées dans les pays du Sud, Véronique Lassailly-Jacob

Échanges transfrontaliers et Intégration régionale en Afrique subsaharienne,

Johny Egg et Javier Herrera

Variations, 1998

Drogue et Reproduction sociale dans le Tiers Monde, Éric Léonard

*La Forêt-monde en question. Recomposition du rapport des sociétés à la forêt
dans les pays du Sud*, François Verdeaux

Les identités contre la démocratie, René Otayek

Variations, 1999

Le sida des autres. Constructions locales et internationales de la maladie, Claude Fay

Couverture: AVECC/Hervé Vincent

Illustration: © J.-P. Montoroi, *Sac de riz importé des États-Unis, dans une rizière
de Basse-Casamance*

© Éditions de l'Aube, IRD

(Institut de recherche pour le développement, ex-Orstom), 2000

ISBN 2-87678-536-6

ISSN 1278-3986

Sommaire

Bernard J. Lecomte et Jean-David Naudet: Introduction – Autonomie et dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure	5
Jacky Amprou et Elsa Duret: Réformes, groupes d'intérêt et dépendance à l'aide	25
Alice Sindzingre: La dépendance vis-à-vis de l'aide en Afrique subsaharienne: éléments d'économie politique	51
Jacques Gaillard et Roland Waast: L'aide à la recherche en Afrique subsaharienne: comment sortir de la dépendance?	71
Pierre-Yves Le Meur: Logiques paysannes au Bénin	91
Marie-Laure de Noray: L'aide extérieure vue par des agents de développement maliens	109
Séverine Benoît: Autonomie et dépendance des organisations paysannes au Sahel	127
François Roubaud: Le renforcement des capacités: l'expérience du projet Madio à Madagascar	145
Bernard J. Lecomte: Comment suis-je devenu sensible au dilemme autonomie/dépendance?	161
Jean-David Naudet: Le dilemme entre solidarité et dépendance	173
Notes de lecture	195
Résumés	205

Autonomie et dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure

Bernard J. Lecomte et Jean-David Naudet

Efficacité de l'aide et efficience des acteurs : revue de la littérature récente sur l'aide au développement

La crise de l'aide

*Le don, autrefois sujet obligé des discours édifiants,
est aujourd'hui devenu obscène.*

Jacques Godbout, 1992

On assiste depuis quelques années à une profusion de réflexions à caractère général sur l'aide au développement. À notre seule connaissance, près de trente ouvrages sur ce thème sont parus depuis 1996 sur la scène internationale¹. Sous des formes différentes, tous ces ouvrages intègrent une critique plus ou moins vive de la coopération internationale actuelle, s'accordent sur la nécessité d'un renouvellement de la pensée et/ou de l'action et tentent de proposer les contours de nouvelles approches.

Ce dynamisme de la réflexion est concomitant de la baisse des flux d'aide internationale depuis le début des années quatre-vingt-dix : moins l'aide est importante et plus elle est débattue. Il n'y a là aucun paradoxe mais seulement deux facettes du même phénomène diffus que l'on nomme souvent la « crise de l'aide » [Riddell, 1996 a ; Grant, Nijman, 1998].

Cette crise de l'aide est souvent vue comme relevant d'une sorte d'« anachronisme ». Le système de coopération internationale, issu d'un contexte ancien, n'aurait pas su évoluer aussi rapidement que son environnement politique, économique et institutionnel du Nord et du Sud [Burnell, 1998], et apparaîtrait en partie comme obsolète. La plupart des travaux insistent ainsi sur la nécessité pour la coopération de se renouveler en tenant compte des nouvelles données du paysage

1 En se limitant aux ouvrages porteurs d'un point de vue global sur la coopération, les travaux portant sur un pays, un donateur ou un type de donateurs (ONG), un secteur particulier sont bien plus nombreux. Pour les travaux à portée générale, on peut ainsi citer : Hook [1996], Gordon *et alii* [1996], Kjell, Van Arkadie [1996], OCDE [1996], Raffer, Singer [1996], Riddell [1996 a ; 1996 b], Stokke [1996], Van de Walle, Johnston [1996], Gwin, Nelson [1997], O'Hanlon, Graham [1997], Smillie [1997], White [1997], *Afrique contemporaine* [1998], Banque mondiale [1998], Bowen [1998], Burnell [1998], Carr *et alii* [1998], Grant, Nijman [1998], Gueneau, Lecomte [1998], Killick [1998], O'Neil, Toye [1998], Crewe, Harrison [1999], Eccles, Gwin [1999], Gupta, Asem [1999], Kaul *et alii* [1999], Lancaster [1999], Naudet [1999 a], Tarp [2000].

international [Smillie, 1997; Gupta, Asem, 1999], mettant souvent l'accent sur ce que devrait être la coopération du XXI^e siècle [OCDE, 1996; Riddell, 1996 b; Hook, 1996; Stokke, 1996; Stiglitz, 1997; Kaul *et alii*, 1999]. De manière plus précise, le système de coopération est interpellé sur quatre grands thèmes.

- Le désengagement stratégique qui découlerait du changement du paysage géopolitique à la suite de la fin de la guerre froide et de l'épuisement du modèle néocolonial clientéliste : ces mutations importantes n'annulent pas pour autant tous les enjeux stratégiques planétaires: le monde n'est devenu ni moins dangereux, ni moins inégalitaire, ni moins intégré². Le nouveau contexte international affaiblit l'engagement bilatéral, et renforce au contraire la légitimité de l'action multilatérale, que ce soit pour réussir le « défi de l'inclusion » [Wolfhenson, 1997] des pays les plus pauvres dans le processus de mondialisation ou pour produire des « biens publics globaux » [Kaul *et alii*, 1999].

- L'affaiblissement du soutien de l'opinion publique dû à la montée de la pauvreté dans les pays riches et au sentiment de gaspillage et d'utilisation clientéliste de l'aide : plus précisément, l'attitude de l'opinion publique paraît ambivalente [Smillie, 1996; Yankelovitch, 1996]. On ne constate pas de signes de « fatigue de la compassion » [Smillie, 1998], ni de désaveu quant aux objectifs humanistes de l'aide internationale, tels que réduire la pauvreté dans les pays du Sud, mais un désenchantement envers la capacité des institutions du Sud et du Nord à atteindre ces objectifs.

- La place du système de coopération dans le contexte de libéralisation et de globalisation économique : depuis le milieu des années quatre-vingt jusqu'à la crise asiatique récente, on a assisté à un double mouvement, d'une part d'engouement et d'explosion des flux privés entre pays développés et pays en développement et d'autre part de discrédit et de diminution des transferts publics internationaux [Naudet, 1999 b]. Les flux privés concernent un nombre restreint de pays et de secteurs et n'empiètent guère sur les objectifs globaux de l'aide au développement. Mais l'attribution d'aide publique n'apparaît néanmoins plus forcément comme la meilleure voie pour sortir de la pauvreté³. Plus généralement, ces mutations s'inscrivent dans le contexte général de la montée de la pensée libérale au détriment des schémas « perfectionnistes⁴ », qui reconnaissent au

2 Ainsi, aucune des analyses présentées ne prédit ou ne recommande l'abandon de la coopération internationale. La seule exception, à notre connaissance, est Griffin [1991] qui voit dans la fin de la guerre froide le début de la « fin de l'aide ».

3 Riddell [1996 a : 6] traduit bien cette évolution : « Aujourd'hui dans beaucoup de pays donateurs, il y a peu de soutien pour défendre l'idée que l'action directe de l'État est la meilleure façon d'aider les pauvres. Les solutions sont davantage vues comme reposant entre les mains des pauvres eux-mêmes qui, s'ils désirent améliorer leur niveau de vie, ont besoin d'être encouragés à prendre des initiatives personnelles en réponse à des opportunités de marché. Cette façon de penser conduit à dissocier le lien si souvent fait de manière automatique entre aider (*helping*) et allouer des flux d'aide (*providing aid*). »

4 « [Une] théorie est *perfectionniste* dans la mesure où elle prétend que certaines formes de vie constituent un paradigme de perfection ou d'excellence humaine, et devraient être promues comme telles, tandis que d'autres formes de vie moins estimables devraient être pénalisées. Cette conception s'oppose à celle des théories libérales ou libertariennes, qui n'essaient pas d'encourager telle ou telle forme de vie, mais préfèrent laisser aux individus la liberté d'utiliser comme bon leur semble les ressources dont ils disposent » [Kymlicka, 1999 : 207].

domaine public la responsabilité d'intervenir dans les choix de vie collectifs et individuels. Le paradigme du développement, issu des années cinquante, n'est-il pas un exemple typique de ces modèles « perfectionnistes » ? La valorisation croissante, dans le contexte libéral, de la notion d'autonomie [Boltanski, Chiapello, 1999] s'oppose aux formes « paternalistes » que prend souvent l'aide au développement.

- Le doute sur l'efficacité de l'aide : l'évaluation globale de l'impact de l'aide a été le domaine où les études ont été les plus nombreuses. Leurs conclusions font l'objet du point suivant.

L'efficacité de l'aide

Si notre seul objectif était de maximiser la croissance dans les pays les moins avancés, alors l'implication de nos résultats économétriques serait claire: nous devrions allouer la plus grande part de l'aide aux pays bénéficiant du meilleur environnement politique et ne pas donner d'aide à ceux qui disposent du pire. Mais est-ce là réellement la leçon à tirer? Ou alors la leçon doit-elle être: nous devons adapter nos façons de concevoir nos programmes d'aide aux circonstances des pays considérés?

Joseph Stiglitz, 1997

Le débat sur l'efficacité de l'aide est monté en intensité depuis une quinzaine d'années après publication de l'étude Cassen, « *Does Aid Work?* », en 1985. On peut schématiquement regrouper les travaux sur ce thème en trois catégories.

Le premier type d'analyse sur l'efficacité de l'aide est constitué des très nombreuses études économétriques tentant d'identifier l'impact de l'aide sur la croissance ou sur les grandes variables macroéconomiques et macrosociales. Ces études ont abouti pendant longtemps à la conclusion presque unanime de l'absence d'effet global de l'aide [Mosley, Hudson, 1996] ; toutefois, des études récentes tendent à la mise en évidence de résultats plus positifs [Hansen, Tarp 1999; Mac Gillivray, Morissey, 1999]. Le débat a été relancé récemment par Burnside et Dollar [1997], établissant un impact positif de l'aide observé exclusivement dans les pays menant de « bonnes politiques ». Leurs résultats ont été depuis largement contestés [Hansen, Tarp, 1999; Guillaumont, Chauvet, 1999]. Il semble bien que les méthodes employées dans ces études soient fortement critiquables [Lensink, White, 1999], et l'on conclura volontiers avec Howard White [1992 : 223], après une revue fort complète (quoiqu'ancienne) de ces travaux : « Plutôt que d'expliquer l'absence de relation entre aide et croissance, la littérature ne nous permet pas de dire si elle existe ou non. »

Le deuxième type d'analyse provient de l'économie politique et s'interroge sur les processus de négociation entre acteurs bailleurs et receveurs, sur les liens entre aide et réformes et sur les liens entre réformes et croissance. Ces travaux aboutissent le plus souvent à une sévère critique de la conditionnalité telle qu'elle a été pratiquée jusqu'à présent [Berg, 1997; Killick, 1996], recommandant plutôt une mutation d'une conditionnalité *ex ante*, basée sur les intentions, à une conditionnalité *ex post*, basée sur les résultats [Collier *et alii*, 1997; Collier, 1997].

Le troisième type d'analyse est constitué d'études globales, souvent commanditées par les donateurs [Berg, 1993 ; Van de Walle, Johnston 1996 ; Kjell, Van Arkadie, 1996 ; Naudet, 1999 a], parfois résultats d'une recherche [Uphoff *et alii*, 1997] ou d'une expérience personnelle [Gueneau, Lecomte, 1998], portant généralement sur une zone géographique délimitée ou un instrument précis, et davantage fondées sur une approche compréhensive et qualitative de l'impact de l'aide. Ces études se basent sur le recueil d'expérience, sur le corpus d'évaluations à leur disposition, mais elles tentent également d'apprécier la contribution de l'aide aux grandes évolutions économiques, sociales et institutionnelles des pays concernés.

Malgré la diversité de ces travaux, nous devons tenter d'en tirer des enseignements généraux. Nous retiendrons d'abord trois points d'accord largement partagés.

Le premier est l'évidence et la fréquence de résultats positifs, parfois spectaculaires, dans certaines zones, domaines ou secteurs. Ces résultats positifs sont cependant de moins en moins décelables quand on quitte l'optique de la réalisation ponctuelle pour aller vers celle de l'amélioration globale des conditions de vie des ménages⁵, mettant en évidence ce que l'on appelle le paradoxe micro-macro⁶ [White, 1992].

Le deuxième point est l'existence d'effets non désirés potentiellement importants dans le cas d'une présence importante de l'aide extérieure. Les études macroéconomiques mettent l'accent sur les distorsions que peut engendrer l'aide extérieure : syndrome hollandais, effet d'éviction sur l'épargne ou la fiscalité nationale [White, 1997]. Les études empiriques décrivent plutôt les effets partiellement néfastes sur le développement institutionnel [Brautigam, Botchwey, 1998] ou sur les incitations perverses données aux décideurs des pays receveurs ou aux bénéficiaires de l'aide [Berg, 1997]. Ces effets négatifs sont des candidats potentiels pour expliquer le paradoxe micro-macro. Si l'on admet que l'aide peut avoir des effets agrégés négatifs sur le développement du pays receveur, alors on peut imaginer que ces effets contrebalancent les réalisations et succès ponctuels et annulent leurs effets au niveau d'ensemble.

Le troisième point, lié au deuxième, est la faiblesse de l'appropriation (*ownership*) dans les pays fortement aidés. La maîtrise locale dans la conduite des actions d'aide apparaît, pour la plupart des analystes, comme une condition de l'efficacité de l'aide.

Au-delà de ces points d'accord, les différentes études tirent cependant des conclusions différentes de ces résultats mitigés, selon le poids qu'elles accordent aux différentes causes des problèmes rencontrés. On peut, en suivant Elliot Berg

5 Ainsi, un exercice de revue de l'aide effectuée au Mali [Damon *et alii*, 1999], analysant un échantillon de 133 projets, aboutit à l'efficacité de 55 % d'entre eux (contre 20 % d'inefficaces) et constate cependant que, sur la période de dix ans examinée, les conditions de vie des populations ne se sont pas améliorées en dépit d'une aide continue et importante.

6 « L'imposante littérature sur l'efficacité de l'aide peut être partagée de différentes manières, mais la distinction la plus importante est entre les évaluations microéconomiques de projets et les analyses macroéconomiques d'impact de l'aide. On doit se souvenir de ce que Mosley a appelé le paradoxe micro-macro. Le paradoxe est que, pendant que les résultats des évaluations micros ont été en moyenne positifs, ceux des analyses macros sont au mieux ambigus » [White, 1992 : 164].

[1999], qui utilise une analogie médicale, classer de ce point de vue les diagnostics critiques en trois catégories.

- « – Certains critiques disent que le traitement est erroné : l'argent de l'aide a servi à financer des projets mal conçus et à soutenir des réformes politiques inadéquates.
- Un deuxième groupe d'analystes soutient que les prescriptions sont appropriées mais que le patient ne peut ou ne veut pas prendre son remède.
- Un troisième groupe juge les prescriptions plus ou moins adaptées mais condamne un mauvais "protocole" (*bad delivery*) » [Berg, 1999 : 7].

Le premier type de diagnostic s'est progressivement affaibli à mesure que s'installait le « consensus de Washington ». Paradoxalement, c'est peut-être de la Banque mondiale que pourrait venir une relance de cette critique, contenue dans les interventions de Joseph Stiglitz [1998 a; 1998 b].

Le deuxième type de critique a été largement dominant ces dernières années. C'est le manque d'engagement des décideurs et la faiblesse des institutions des pays du Sud qui ont été le plus souvent désignés comme les causes premières du manque d'*ownership* et de la faible efficacité de l'aide [Van de Walle, Johnston, 1996]. Cette analyse a conduit à la recommandation d'une plus grande sélectivité dans l'allocation de l'aide en faveur des pays dont les politiques et les institutions permettent une utilisation efficace des fonds accordés [Banque mondiale, 1998].

Mais les limites de ce diagnostic ont été mises en avant par les partisans du troisième type de critiques [Naudet, 1999 a]. Est-ce aux pays pauvres de s'adapter pour pouvoir utiliser efficacement l'aide telle qu'elle est? Et si oui, quel sort est réservé aux pays dont les institutions sont faibles? Ou est-ce au système d'aide de s'adapter à la réalité de pays dont les politiques et les institutions ne sont souvent que le reflet de causes structurelles qui précisément justifient le besoin d'être appuyés? En effet, les causes du manque d'*ownership* et d'efficacité ne peuvent être attribuées aux seules institutions bénéficiaires. Elles sont aussi à chercher dans la complexité du système d'aide et de ses trop nombreux acteurs, dans une exigence technocratique toujours croissante, dans la multiplicité des objectifs qui conduisent à surcharger les agendas, dans la diversité des démarches et des procédures des multiples bailleurs qui pénalise les gestionnaires locaux.

Le débat n'est pas clos, mais la catégorisation proposée accentue les oppositions réelles. Beaucoup d'analystes empruntent à ces différentes critiques, même s'ils donnent un poids différent à chacune d'entre elles. La question de l'efficacité de l'aide peut ainsi se résumer au choix du dosage entre les différentes causes et les voies d'amélioration associées à un manque de résultats que tout le monde reconnaît.

Mais l'analyse de l'efficacité de l'aide n'épuise pas le débat sur l'aide, ni même sur l'impact de l'aide. Elle n'offre qu'un point de vue particulier d'examen des interrelations complexes entre les acteurs des pays pauvres et les composantes du « système » de coopération internationale.

Perspectives au-delà de la question de l'efficacité de l'aide

Dans toutes les situations d'aide, il y a deux types de conséquences à examiner: les conséquences de l'assistance et les conséquences de la dépendance à l'assistance.

John Stuart Mill, 1848

L'aide est une ressource parmi d'autres au service d'objectifs de développement. L'analyse de l'efficacité de l'aide, préoccupation évidente du détenteur de cette ressource – le bailleur de fonds –, consiste donc à isoler, dans le processus complexe du développement, une relation particulière de cause à effet. Si l'on ramène l'aide à une simple série d'investissements publics, ce qui est souvent le cas, alors cette problématique d'efficacité est à la fois pertinente et maîtrisable.

Mais on ne traite alors que des résultats directs de l'aide. Or cette dernière interagit également avec les préférences des acteurs et avec les autres ressources à leur disposition. L'effet d'éviction sur l'épargne intérieure publique, le résultat de l'accroissement de l'ouverture à l'extérieur dans les zones enclavées, le drainage des compétences administratives vers les structures temporaires de projets d'aide, l'incitation à l'épargne locale par les systèmes de crédits décentralisés, etc., sont autant d'exemples de ces innombrables voies par lesquelles l'aide affecte, de manière positive ou négative, les capacités, les incitations, les institutions et les différentes ressources locales.

Dans les espaces où la présence de l'aide a été massive et durable, ces interactions ont au moins autant d'importance que les effets directs obtenus. Dans ces espaces, l'aide ne peut être appréhendée comme la simple source de financement d'une gamme d'investissements publics, elle est en même temps un mode de relation au niveau international et local, un secteur économique, un pouvoir politique, etc. Nicolas Van de Walle [1998], après avoir remarqué l'« étroitesse de la question de l'efficacité économique de l'aide », propose, pour fonder une analyse globale, de parler de « régime d'aide », qu'il définit comme un ensemble de principes implicites ou explicites, de normes, de règles et de procédures de décision réunissant un ensemble d'acteurs. Dans les pays ou espaces que l'on pourrait dire « sous régime d'aide », isoler l'impact de la seule ressource aide extérieure devient soit illusoire, soit irréalisable.

En effet, soit on se préoccupe de l'efficacité d'une aide particulière, selon l'optique des évaluations, et le résultat obtenu est peu significatif car il ne tient compte que des effets directs⁷. Soit on tente de mesurer l'efficacité globale de l'aide, selon l'optique par exemple des études macroéconométriques, et l'on est généralement vaincu par la complexité⁸. On retrouve ici le paradoxe micro-macro: les résultats

7 Tout le monde sait ainsi que l'on peut réussir un projet si l'on parvient à débaucher les meilleurs cadres locaux, mais cela se fait au détriment des autres institutions. C'est cette « fongibilité » des ressources, humaines, institutionnelles et financières, qui fait dire à la Banque mondiale, à propos des évaluations à courte vue: *What you see is not what you get* [Banque mondiale, 1998].

8 Le même phénomène vaut pour la dimension temporelle. Soit l'on mesure l'efficacité de l'aide à court terme et le résultat manque de sens, soit on tente de l'évaluer à long terme et l'on ne peut en général rien dire. Aucune des études citées ci-dessus sur l'efficacité de l'aide n'adopte une optique de long terme.

micros sont visibles mais non significatifs, les résultats macros seraient significatifs mais ne sont pas décelables.

Dans les espaces « sous régime d'aide », les ressources internes et externes, de nature institutionnelle, humaine et financière, ne sont guère dissociables dans leurs effets, car l'essentiel est précisément dans leurs interactions. La question d'impact ne peut alors être instruite à partir de l'analyse de l'efficacité d'une ressource particulière fût-elle essentielle. Il convient plutôt d'observer l'efficience des acteurs utilisateurs, c'est-à-dire leur capacité à tirer le meilleur profit sur le long terme de l'ensemble des ressources à leur disposition⁹. C'est à partir de l'observation de cette efficience que peut être questionné l'impact global du « régime d'aide ».

C'est cette optique qui a été du reste adoptée, plus ou moins consciemment, dans bon nombre des études généralistes empiriques citées plus haut. En observant les institutions ou les comportements des décideurs soumis au « régime d'aide », ces études ont accordé une large place aux effets, souvent négatifs mais aussi parfois positifs, non désirés de l'aide. Certains analystes empiriques parlent alors d'un phénomène de dépendance à l'aide, qui précisément agirait sur l'efficience des receveurs d'aide. Ce phénomène, peu conceptualisé, n'a toutefois guère été traité que sur le plan de la dynamique sociale¹⁰ et ne fait pas partie des thèmes globaux d'analyse de la coopération¹¹.

L'autonomie des acteurs, autre composante de leur efficience, agissant sous « régime d'aide » est encore moins considérée. De fait, il existe le même rapport entre la préoccupation centrale d'*ownership* de l'aide par les acteurs locaux, et celle presque ignorée d'autonomie qu'entre le thème d'efficacité de l'aide et celui d'efficience des acteurs. Le centrage sur la ressource d'aide est identique et entraîne la négligence des interactions entre ressources.

En 1996, 47 pays pauvres, représentant 300 millions d'habitants, ont reçu un volume d'aide supérieur à 10 % de leur produit intérieur brut. Pour beaucoup des acteurs de ces pays, ces transferts ont une importance cruciale depuis plusieurs décennies. Dans ces contextes, la question de l'impact de l'aide, et par conséquent des réformes à apporter à cette aide, nous semble devoir être abordée à travers l'analyse de l'efficience des acteurs locaux, et plus particulièrement de leur capacité d'autonomie ou de leur état de dépendance face au « régime d'aide ».

9 De même que dans un pays développé, la question de l'efficacité de l'ensemble du système d'aide sociale paraît démesurée et que l'impact de ce système est plutôt jugé à partir de l'analyse des populations et des trajectoires des bénéficiaires de cette aide.

10 Bernard Lecomte observe par exemple, en 1986, à propos des premiers pas d'associations autonomes de paysans sahéliens : « L'ennemi principal durant cette étape est l'institution d'appui elle-même : sa soif d'aider, d'apporter de l'argent, de faire exprimer des besoins, de les transformer en projets et de les satisfaire. Depuis quelques années, la *self-reliance* (autonomie) est devenue une mode. Aussi, quand une institution rencontre sur le terrain une organisation de base à l'état naissant, elle veut tout de suite accroître l'impact de ce partenaire idéal. »

11 La dépendance ne constitue ainsi un objet d'étude important d'aucun des nombreux travaux cités dans cette revue de littérature. Le mot n'apparaît même pas dans les grandes analyses « officielles » de la coopération, comme *Le Rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle*, de l'OCDE, publié en 1996, ou *Assessing Aid*, édité par la Banque mondiale en 1998.

Des regards divers sur la problématique d'autonomie/dépendance face à l'aide extérieure

Le thème central de ce numéro d'*Autrepart* est celui de la problématique d'autonomie et de dépendance face à l'aide extérieure. Ce cahier a pour ambition de participer à la construction de cette problématique et non d'ajouter une contribution à une thématique déjà structurée. Ainsi, à travers leurs objets, analyses ou expériences, et leurs conclusions, les différentes contributions de ce recueil devraient permettre de tester l'intérêt de cette problématique et de proposer des éléments conceptuels permettant de l'approfondir ultérieurement. La principale question posée, à travers ce numéro, est donc la suivante: *les concepts d'autonomie et de dépendance des acteurs du Sud ajoutent-ils à la compréhension de l'impact et des enjeux de la coopération?*

Cette question centrale en appelle deux autres qui ont également été adressées aux auteurs de cet ouvrage. La première concerne la pertinence d'isoler la problématique de développement des espaces fortement aidés. La reconnaissance de la particularité des espaces « sous régime d'aide » nous semble constituer un premier pas vers le recentrage de l'analyse de l'aide vers les acteurs de ces espaces. En amont de la question précédente, une première interrogation est donc: *y a-t-il une problématique de développement propre aux espaces fortement aidés?*

En aval de la tentative de construction d'une « nouvelle problématique » d'analyse, on ne peut qu'être interpellé par la masse considérable d'analyse critique de l'aide. Il semble aujourd'hui plus nécessaire d'apporter une contribution à la relégitimation de l'aide et à la construction de nouvelles approches que d'ajouter une pierre de plus à l'édifice critique déjà constitué. La préoccupation de dépendance, concept dérangent, présente un risque certain de ce point de vue¹². Le thème de ce numéro doit ainsi être également interrogé du point de vue de son contenu constructif et non seulement critique. Cela constitue la troisième question collective: *la problématique d'autonomie et dépendance peut-elle fonder une critique constructive de la coopération?*

L'autonomie et la dépendance font partie de ces termes d'utilisation courante dans des disciplines scientifiques variées (économie, sociologie, psychologie, anthropologie) et leur examen renvoie forcément à une approche interdisciplinaire. Cela a été le cas dans cette revue où l'on trouvera le point de vue d'économistes, d'anthropologues et de sociologues. Mais ces notions sont des préoccupations de praticiens avant d'être celles de scientifiques et les témoignages d'expériences concrètes nous ont paru également indispensables. En particulier, la problématique d'autonomie-dépendance doit s'examiner à travers l'expérience des « aidés ». Plusieurs contributions reposent ainsi, pour fonder leur analyse, soit sur des études de cas, soit sur le recueil de la perception de l'aide auprès de ses « bénéficiaires ».

12 Ainsi Paul Collier, dans un article récent intitulé, « Aid Dependency : a Critique », utilise le terme d'« école de la dépendance » pour qualifier tous les « adversaires » de l'aide. Il est ainsi à craindre que l'évocation de la dépendance soit associée à une critique radicale de l'aide et non à une construction positive basée sur le respect de l'autonomie des bénéficiaires.

Jacky Amprou et Elsa Duret proposent d'abord une présentation statistique et économique du phénomène de dépendance à l'aide extérieure et montrent comment l'aide, interagissant avec les différents groupes d'intérêt et les autres sources de rente, peut promouvoir la mise en œuvre de réformes. À leur suite, Alice Sindzingre procède à un panorama de l'analyse de la relation d'aide du point de vue de l'économie politique des réformes, mettant en évidence l'importance des jeux d'acteurs, des rationalités microéconomiques et des logiques institutionnelles dans les rapports de dépendance.

Deux études de cas suivent. Jacques Gaillard et Roland Waast traitent des dispositifs de recherche scientifique au Sud, à travers les exemples de la Tanzanie et du Sénégal. Ils exposent les acquis mais aussi la situation de profonde dépendance au financement extérieur, terminant sur l'exposé des nouvelles formes de coopération en gestation. Pierre-Yves Le Meur analyse ensuite les logiques paysannes au Bénin, particulièrement dans le cas des filières ananas et riz; son texte relativise indirectement le rôle de l'aide extérieure en mettant en évidence le jeu complexe des acteurs ruraux qui jouent des différentes sources d'incitation: politiques, commerciales, institutionnelles et développementales.

La contribution de Marie-Laure de Noray et celle de Séverine Benoît reposent sur l'analyse de discours d'acteurs sahéliens à propos de la coopération. Marie-Laure de Noray étudie, sur la base d'interviews, le langage et les perceptions de l'aide extérieure des agents de développement au Mali. Séverine Benoît procède de même à partir de propos de responsables paysans et d'agents d'ONG sahéliens qui illustrent les modalités de dépendance des organisations paysannes, et propose des modes de faire plus appropriés pour les coopérations.

Les deux contributions suivantes sont des témoignages. François Roubaud tire des leçons de l'expérience d'un projet d'appui à l'analyse statistique et macroéconomique à Madagascar, qui le conduisent à une certaine réhabilitation du mode d'intervention par projet. Bernard Lecomte raconte et analyse les anecdotes marquantes de sa vie de « développeur », et refait le chemin qui l'a amené à mettre la problématique d'autonomie-dépendance au centre de sa pratique.

Enfin, Jean-David Naudet s'interroge sur le dilemme entre solidarité et dépendance: peut-on accorder une aide généreuse aux plus pauvres sans prendre le risque de les rendre dépendants?

Ces contributions n'instruisent les questions proposées que de manière partielle. En particulier, bien que les mécanismes de la construction de l'autonomie soient évoqués au cours de ce numéro par François Roubaud, Pierre-Yves Le Meur ou Bernard Lecomte, de manière générale, les contributions dessinent un ensemble plutôt basé sur l'analyse de la dépendance à l'aide. Les notions de dépendance et d'autonomie y sont analysées essentiellement sur les plans financier et institutionnel. On pourra regretter le faible développement des questions de relations interpersonnelles, et l'absence de contributions issues de la psychosociologie. On remarquera aussi l'absence de contributions en provenance d'acteurs de pays fortement aidés, de même qu'en provenance des institutions d'aide elle-même: leurs perceptions ne sont analysées qu'indirectement.

Les contributions réunies offrent cependant un regard multiple sur le questionnement commun de la dépendance à l'aide, et constituent de ce fait, nous l'es-

pérons, un apport appréciable au débat sur la coopération au développement à travers la tentative de construction d'une nouvelle problématique d'analyse.

Mais nous n'avons pas seulement souhaité faire un numéro multidisciplinaire ou à la frontière entre théorie et pratique. Notre ambition (notre prétention pourrait-on dire) aura été de se situer entre science et morale, pour reprendre le commentaire flatteur d'un lecteur d'un des articles proposés. Cet ouvrage aspire à refléter des analyses scientifiques de « terrains particuliers », des leçons d'expérience de praticiens mais aussi des engagements personnels et des recommandations à l'usage de la communauté du développement. Marie-Laure de Noray expose dans sa contribution que le langage du développement, se parant des attributs du langage scientifique, se caractérise par l'absence de personnalisation alors que celui des ONG, se parant des atouts de l'engagement, use de la première personne. Certains auteurs de ce dossier parlent tour à tour ces différents langages. Les problèmes scientifiques sont universels mais les dilemmes moraux sont personnalisés et l'analyse en profondeur de la relation d'aide fait apparaître l'un et l'autre de ces aspects.

Considérations sur la dépendance à l'aide

Autonomie et dépendance : un essai de définition

La relation entre riches et pauvres selon la théorie de la dépendance ne devrait être que partiellement autoritaire ; elle devrait également être aimable, morale et sentimentale : une tutelle affectionnée d'un côté, une déférence respectueuse et reconnaissante de l'autre.

John Stuart Mill, 1848

Historiquement et sémantiquement, la notion d'autonomie (obéir à ses propres lois) renvoyait à celle d'autarcie ou d'indépendance vis-à-vis de l'extérieur. Être autonome, c'était se suffire à soi-même. Dans un monde où chacun, même le plus puissant, évolue en fonction de règles et contraintes externes et surtout dépend des autres pour toutes les actions qu'il entreprend, l'autonomie doit être comprise dans un sens plus réduit.

Reprenant une définition donnée en psychosociologie [Brizais, 1997], nous dirons que l'autonomie est la capacité d'un sujet (individu, groupe, institution) à gérer, à son initiative et selon ses objectifs, les contraintes et les ressources offertes par l'environnement : soit en ne mobilisant que ses ressources propres – c'est l'autarcie –, soit en activant ses médiations sociales pour compléter ses ressources propres par celles d'autrui.

On voit que selon cette définition, l'aide est très souvent facteur d'autonomie : lorsqu'elle atténue les contraintes externes, lorsqu'elle accroît les ressources propres des aidés, lorsqu'elle étend les ressources externes mobilisables. Mais elle n'est source d'autonomie qu'à la condition d'être activée par son sujet, c'est-à-dire de s'inscrire dans son environnement, de lui être accessible à partir de règles intelligibles, et de lui laisser l'initiative d'actionner les ressources ainsi proposées.

A contrario, un sujet sera dépendant s'il ne peut, pour la satisfaction de ses besoins, désirs et objectifs, ni se contenter de ses ressources propres, ni activer les ressources de son environnement. Il se mettra alors en position d'« attente » de

l'initiative d'autrui pour poursuivre ses objectifs, et sera lui-même (et ses ressources) activé par des éléments de son environnement¹³.

On voit que l'on a dans cette définition neutre de la dépendance, perçue en général comme une chose négative, une concordance presque parfaite avec la notion de « participation » qui, elle, est vue positivement dans le monde du développement. La participation est bien l'activation extérieure des ressources des usagers pour les amener à contribuer aux succès de projets grâce auxquels ils peuvent espérer cheminer vers leurs objectifs propres.

C'est toute l'ambiguïté des institutions de coopération vis-à-vis de la problématique autonomie-dépendance, analysée ici notamment par Bernard Lecomte et Séverine Benoît, que d'élargir les opportunités et d'appuyer les objectifs des bénéficiaires, tout en restant le plus souvent le lieu externe d'activation de leurs ressources propres.

Les études de cas présentées par Jacques Gaillard et Roland Waast, d'une part, et Pierre-Yves Le Meur, d'autre part, permettent de tracer une première frontière entre situations d'autonomie et de dépendance. Dans le cas des dispositifs nationaux de recherche, service public largement consommé par les bailleurs de fonds, l'ensemble des acteurs est activé par des logiques externes et la dépendance paraît écrasante. Dans le cas de filières agricoles productives, l'aide se présente comme une ressource parmi d'autres, souvent utilisée à l'initiative des acteurs locaux dans des stratégies diversifiées : elle apparaît alors plutôt comme facteur d'autonomie.

Ces jeux d'acteurs complexes font apparaître une troisième situation entre autonomie et dépendance que l'on pourrait qualifier de « résistante » ou de « duplice ». Elle intervient lorsque le sujet accepte d'être contraint et activé par son environnement, mais résiste à cette atteinte à son autonomie en simulant l'adhésion et en adoptant, de manière subreptice, un comportement différent de celui prescrit par l'extérieur. Cette situation fréquente dans les espaces fortement aidés est décrite tant par Séverine Benoît, en ce qui concerne les paysans, que par Alice Sindzingre pour les gouvernants. La « résistance », marge de manœuvre selon Séverine Benoît ou « force des faibles » selon Alice Sindzingre, pourrait apparaître comme un moindre mal dans des situations de forte dépendance. Cette attitude peut cependant mettre la relation d'aide elle-même en péril, et constituer un facteur important d'inefficacité.

Éloge de la dépendance

La dépendance est en somme une des bases du lien social.

Albert Memmi, 1979

Le parallèle entre dépendance et participation est utile pour montrer que le contenu, positif et négatif, que l'on met dans les concepts est souvent trompeur. On peut ainsi trouver de multiples attraits à la dépendance.

La dépendance est une relation consentie qui repose donc partiellement sur une mutuelle satisfaction (même si elle est en même temps source de frustration).

¹³ Cette position d'attente, caractéristique de la dépendance, se retrouve dans son étymologie. Le mot vient du latin *dependere* : être suspendu à.

En cela elle diffère de la relation de domination-sujétion¹⁴. La satisfaction du pourvoyeur, en l'occurrence du donneur d'aide, est réelle, même si elle est souvent passée sous silence: le sentiment d'utilité lorsque l'on répond à un besoin, le sentiment d'importance lorsque l'on est l'objet d'une attente, le sentiment de pouvoir lorsqu'on active les ressources d'autrui sont autant d'éléments de la satisfaction du pourvoyeur d'aide à tous les niveaux¹⁵. On se trompe souvent en ne cherchant que des motivations d'intérêt politique ou commercial au dispositif de coopération. Mais le dépendant tire également avantage de la relation, d'abord parce qu'elle lui permet de combler des besoins et des désirs, mais aussi parce qu'elle est une relation de protection et de sécurité. Dépendre, c'est « pouvoir compter sur¹⁶ ». Dépendre de quelqu'un (d'un maître à penser, d'une institution, d'un homme politique), c'est « la douceur d'être inclus » [Morineau, 1987] opposée à la cruauté de l'exclusion.

La dépendance est banale et omniprésente: entre riches et pauvres, jeunes et vieux, puissants et faibles, etc. Elle est un lien, une relation entre personnes ou groupes qui ne peuvent pas facilement avoir d'autres types de relation. Le marché, contrairement à ce que laisse croire le célèbre slogan *Trade not Aid*, n'est pas un substitut ou une alternative à l'aide. Si l'on devait aujourd'hui arrêter l'aide internationale, elle ne serait sans doute remplacée par aucun autre type de relation concernant les mêmes acteurs. La dépendance est une relation inégale entre inégaux (du point de vue des ressources). Cela est déplaisant mais un monde sans dépendance ne serait pas un monde de relations égales entre égaux. Ce serait avant tout un monde sans relations entre inégaux.

Une nouvelle fois, l'analyse des dispositifs de recherche au Sud de Jacques Gaillard et Roland Waast fournit une illustration de ces relations inégales, mais tout de même bénéfiques. La recherche au Sud peut « compter sur » la coopération du Nord. Cette relation est contraignante et inégalitaire mais permet à ces dispositifs d'exister et peut-être de préparer l'avenir.

En résumé, la dépendance est un avatar des processus complexes visant à la redistribution et à la justice. Les situations où l'on parle de dépendance – sécurité sociale, aide internationale, transferts familiaux – sont les mêmes que celles où l'on parle de solidarité.

Dépendre de l'extérieur, être en attente, et comme suspendu à l'initiative d'autrui pour pouvoir satisfaire ses besoins et poursuivre ses objectifs n'est certes pas une situation pleinement enviable, et elle appelle à lutter pour reprendre l'initiative. Mais c'est tout de même un demi-mal qui laisse ouverts perspectives et espoir et qui

14 « On assimile couramment dépendance et sujétion, d'ailleurs au profit de la sujétion: le dépendant serait une autre appellation pour le dominé. Mais une analyse même superficielle suffit à démentir cette équivalence: si le dépendant et le dominé sont tous les deux aliénés, ils ne le sont pas de la même manière. Si leur volonté, à tous deux, leur échappe en quelque mesure, ce qui les différencie l'emporte sur ce qui les rapproche: en un mot, le dépendant consent plus ou moins à son aliénation, le dominé, non. La raison en est claire: le dépendant trouve profit à l'être; le dominé, non » [Memmi, 1979 : 19].

15 « L'appât du don est aussi puissant ou plus que l'appât du gain, et il est tout aussi essentiel d'en élucider les règles que de connaître les lois du marché ou de la bureaucratie pour comprendre la société moderne » [Godbout, 1992 : 31].

16 Le mot *dependence* en anglais, que l'on peut employer dans le sens de confiance, traduit mieux cet aspect de la dépendance: on parlera par exemple de *dependable person* pour une personne de confiance.

maintient le lien à autrui. Du moins est-ce un demi-mal tant que cette situation d'attente d'autrui ne devient pas le principal obstacle à compter sur soi-même.

Ravages de la dépendance

Il existe un mot inuit qui caractérise les sentiments que les Blancs leur inspirent. Ce mot est Ilira et il n'est pas facile à traduire. C'est une sorte de peur, un mélange de respect et d'intimidation... Ilira est cette tendance en chacun de nous à donner les réponses que les puissants attendent de nous et non ce que nous croyons vraiment. Ainsi, quand on demanda à des pères et mères inuit s'ils souhaitaient que leurs enfants poursuivent leur scolarité en internat, ce qui signifiait qu'ils seraient « sortis » de leur environnement et de leur langue maternelle, la plupart ont répondu « oui » alors que chaque fibre de leur être désirait répondre « non ».

Martin O'Malley, 1999

La dépendance est un lien, mais un lien instable constamment menacé de dégénérer en pathologie. Les contributions présentées offrent de nombreux exemples de ces effets pervers d'une relation de dépendance.

- Les relations de dépendance ont souvent tendance à devenir centrales du point de vue du dépendant, et donc excluantes. Le pourvoyeur pousse fréquemment à cette centralité par goût du pouvoir (souvent inconscient) et parce qu'il est lui même dépendant de la possession d'un « bénéficiaire » qui ne doit pas lui échapper. Bernard Lecomte montre la tentation toujours présente de cette exclusion des autres acteurs en rappelant qu'il faut « percevoir les relations locales comme plus essentielles que les partenariats Nord-Sud ». Marie-Laure de Noray illustre le risque de rupture par le « parler-développement » qui singularise les agents de l'aide dans leur propre milieu.

- Si relations de dépendance et relations de domination-sujétion ne sont pas à confondre, une situation de dépendance est évidemment un point de départ privilégié pour une relation de sujétion. Au fur et à mesure que le pourvoyeur critique le dépendant, change unilatéralement les objets qu'il accepte de financer et durcit sans arrêt les conditions d'octroi de ses ressources, il entre dans une relation de domination. Une telle dérive est très sensible en matière d'ajustement et d'aide à la réforme comme les contributions d'Alice Sindzingre et de Jacky Amprou et Elsa Duret le rappellent.

- Les relations de dépendance donnent fréquemment lieu à des cercles vicieux dans lesquels le besoin de l'autre s'accroît au cours du temps. Ces trappes à dépendance sont basées sur des processus de décapitalisation des ressources propres, dus à l'usage répété de ressources externes, comme nous l'expliquent Jean-David Naudet ou Alice Sindzingre parlant de « besoin croissant et de rendement décroissant des ressources ».

Vers des concepts opérationnels ?

Les articles présentés ne font évidemment pas le tour du questionnement proposé. Ils permettent cependant de répondre partiellement et positivement

aux questions énoncées comme point de départ. De plus, ils mettent en lumière le caractère opérationnel et l'originalité par rapport aux débats actuels d'une analyse basée sur les notions d'autonomie et de dépendance à l'aide. Examinons, en premier lieu, les éléments de réponse proposés aux trois questions de départ.

Y a-t-il une problématique de développement propre aux pays fortement aidés ?

Il y a un arbre fruitier dont les fruits sont beaucoup aimés par les chacals. Et là, il y a un chacal qui est malade. Quand on lui demande ce qui l'a rendu malade, il répond : « C'est tel fruit. » Quand on lui demande ce qui va le soigner, il répond : « Le même fruit. » C'est cela, l'aide.

Ndeye Sarr, 1999

La plupart des contributions mettent en avant des arguments pour considérer comme un cas spécifique la problématique de développement des espaces fortement dépendants de l'aide : logiques rentières prédominantes (Jacky Amprou et Elsa Duret), attitudes « réactives » dues à la dissymétrie des relations (Alice Sindzingre, Séverine Benoît), risque de mauvaise utilisation des ressources propres (Jean-David Naudet). Dans ces espaces, comme nous le dit joliment Ndeye Sarr en exergue, l'aide devient à la fois remède et poison. François Roubaud nous met en garde à ce sujet : dans les espaces peu performants où l'aide est déjà fortement présente, faire plus que ce que l'on fait n'est pas une bonne option, donner plus de moyens peut être contre-productif.

Les pays, les populations, les institutions qui ont le plus besoin d'aide sont aussi ceux qui doivent le plus se défendre contre cette dernière. C'est le propre du dilemme autonomie-dépendance, et ce qui fait de la problématique des espaces fortement aidés un enjeu tout à fait particulier et difficile. En conséquence, celui qui aide, comme nous le dit Bernard Lecomte, marche sur une « ligne de crête ».

Les concepts d'autonomie et de dépendance aident-ils à comprendre les enjeux de la coopération ?

Je protestais contre le syndrome de l'« économiste de passage », c'est-à-dire contre l'habitude d'émettre des recommandations péremptives en faisant appel à des principes et des remèdes universels – qu'ils soient anciens ou tout nouveaux – après une prise de connaissance minimale avec le « patient ». Mais avec le temps, un autre objectif revêtit une plus grande importance dans mon esprit : aller à l'encontre de la tendance de nombreux Colombiens et Latino-Américains à travailler main dans la main avec les économistes de passage par leur attitude auto-désapprobatrice... Il m'apparut que parce qu'ils étaient enclins à émettre des condamnations globales de leur réalité, les Latino-Américains devenaient incapables d'appréhender de leur propre expérience. Plus tard, j'inventai une expression pour ce trait de caractère : le complexe de l'échec ou fracaso mania.

Albert O. Hirschman, 1984

L'intérêt de la notion de dépendance est de mettre en avant un concept global, impliquant donateurs, receveurs et modes opératoires, correspondant à une réalité concrète sans arrêt observée. Alors que la communauté des acteurs de l'aide au développement met l'accent sur les facteurs politiques et institutionnels comme vecteurs du développement [Banque mondiale, 1998], comment qualifier et analyser la plasticité des institutions et le manque de maîtrise des politiques, relevés au long des contributions de ce recueil, sans invoquer ce phénomène de dépendance ? Dans le contexte actuel de fortes critiques envers les institutions du Sud (notamment dans la perspective de l'économie politique comme en témoignent la contribution de Jacky Amprou et Elsa Duret et celle de Alice Sindzingre), rendues responsables en grande partie de l'inefficacité de l'aide, il est bon de montrer que la dépendance met autant en cause les modalités de l'aide et le comportement du donateur (Séverine Benoît, Jean-David Naudet) que l'attitude du receveur. En d'autres termes, l'accent actuel mis sur la faiblesse institutionnelle des pays aidés fait partie de ce mécanisme créateur de dépendance et de *fracasomania*.

La conquête de leur autonomie par les institutions, publiques et civiles, des pays fortement aidés est un enjeu important pour l'avenir. Elle ne pourra sans doute avoir lieu que dans une dynamique de progrès et de croissance, et donc dans un contexte d'utilisation efficace des ressources. Mais elle nécessitera aussi un changement de pouvoir dans la relation d'aide qui ne sera possible que si le niveau de financement, les objets financés et les règles d'accès à l'aide deviennent plus stables et plus prévisibles (Jean-David Naudet). Or il existe certainement un dilemme entre stabilité des règles (« Le pouvoir d'abord, le programme ensuite », dit Bernard Lecomte citant Saul Alinsky [1978]) et contexte d'efficacité (le « programme d'abord », répondent la quasi-totalité des bailleurs de fonds), dont il faudra trouver le juste équilibre.

Une critique constructive ?

La seule façon de régulariser et de moraliser les problèmes de pouvoir, c'est de les forcer au grand jour pour éviter la consolidation de situations de force et la cristallisation de relations de dépendance stables autour de ces situations.

Michel Crozier et Erhard Friedberg, 1977

L'analyse des situations de dépendance amène à critiquer certaines pratiques de coopération ou certaines situations d'excès d'aide (Jean-David Naudet). Mais elle conduit souvent à émousser le caractère dramatique contenu dans cette notion de dépendance plutôt qu'à le renforcer. L'analyse de la dépendance est avant tout banalisante et donc déculpabilisante (par exemple, l'analyse des dispositifs de recherche par Jacques Gaillard et Roland Waast). Elle peut être également libératrice en mettant à jour des mécanismes de pouvoir (voir exergue).

Mais l'analyse des phénomènes de dépendance et d'autonomie se justifie d'abord parce qu'ils constituent des concepts opérationnels, en ce sens qu'ils permettent d'aboutir à des recommandations concrètes d'amélioration de la pratique de coopération, et ensuite parce qu'ils mettent l'accent sur la relation d'aide et non

sur le seul objet de l'aide. Nous terminerons cette introduction par de courtes remarques portant sur ces deux dernières affirmations.

Quelques enseignements pour les coopérations

Aujourd'hui, « les dominants, technocrates ou épistémocrates de droite ou de gauche ont partie liée avec la raison et l'universel : on se dirige vers des univers où il faudra de plus en plus de justifications techniques, rationnelles, pour dominer et dans lesquels les dominés, eux aussi, pourront et devront de plus en plus se servir de la raison pour se défendre contre la domination... La sociologie, seule en mesure de porter au jour ces mécanismes, devra plus que jamais choisir entre le parti de mettre ses instruments rationnels de connaissance au service d'une domination toujours plus rationnelle, ou d'analyser rationnellement la domination et tout spécialement la contribution que la connaissance rationnelle peut apporter à la domination. »

Pierre Bourdieu, 1994

On trouvera fréquemment, à la lecture des réflexions des auteurs, des conclusions d'analyse ou des leçons d'expérience présentées sous la forme de propositions opérationnelles à l'adresse des acteurs de l'aide. Sans chercher à les résumer, on peut distinguer deux axes dominants, qui forment un nouveau dilemme.

Le premier axe porte sur les modalités d'un meilleur partage du pouvoir au sein de la relation d'aide. « Réhabiliter les transferts » (Jean-David Naudet), « laisser de l'espace » (Bernard Lecomte), « réduire la dissymétrie » (Séverine Benoît) sont autant de façon de proposer un rééquilibrage de la relation de coopération. Cela ne doit toutefois pas se faire sans contrepartie à la façon d'une « aide aubaine » (Séverine Benoît), mais en mettant à leur tour les ressources d'aide en attente d'une activation par les ressources propres des acteurs locaux.

Le second axe repose sur la construction ou le renforcement des dynamiques d'autonomie dans des environnements difficiles. François Roubaud montre que le renforcement des capacités et des compétences doit se faire parfois contre le milieu et que cela nécessite une dose d'isolement et/ou de conflit que l'intervention extérieure peut aider à susciter, ce que Jacques Gaillard et Roland Waast confirment en mettant en avant l'appui à de petites équipes autonomes de recherche. Jacky Amprou et Elsa Duret mettent également en évidence la nécessité d'appuyer certains groupes, au détriment d'autres, pour faire progresser les réformes, même lorsqu'elles sont d'intérêt général.

Ces deux axes de propositions, partiellement contradictoires, situent la forme d'engagement souhaitable du pourvoyeur d'aide : forte et sécurisante quand il s'agit d'aider certains acteurs à lutter contre un environnement (politique, naturel, institutionnel), hostile, seconde et complémentaire aux efforts propres quand il convient de favoriser une plus large dynamique d'autonomie. L'expérience montre cependant que les pourvoyeurs d'aide n'ont pas toujours le discernement, le libre arbitre et les instruments nécessaires pour réussir la difficile adaptation de leur attitude au contexte d'action.

L'accent mis sur la relation

On agresse qui vous aide, parce qu'on a aussi besoin de se défendre contre lui. J'aime cet homme pour le bien qu'il me fait, mais je dois l'aimer moins pour m'estimer moi-même.

Albert Memmi, 1979

La force de l'analyse des situations de dépendance et de prise d'autonomie est de mettre l'accent sur la relation d'aide. L'aide est une relation triangulaire entre un pourvoyeur, un receveur et un objet. L'efficacité de l'aide met l'accent sur la relation pourvoyeur/objet; elle est avant tout la préoccupation du donateur. *L'ownership* se centre sur la relation objet/receveur, c'est la capacité à s'approprier l'objet transféré. Mais la relation fondamentale, bien qu'abstraite car absente de tout objet, est la relation entre pourvoyeur et receveur. C'est elle qui agit sur l'efficacité du receveur. La qualité de cette relation est essentielle pour que l'aide soit légitimée par le pourvoyeur et appropriée par le receveur.

Marie-Laure de Noray donne un exemple saisissant de la différence entre ces différentes façons d'apprécier l'aide en relevant l'opinion extrêmement positive des Bamakois à propos d'un jumelage avec la ville d'Angers, que les observateurs aguerris jugent loin d'être exemplaire du point de vue de l'efficacité.

L'efficacité est certainement une préoccupation essentielle des donateurs sur le court terme. Mais, quand la relation d'aide devient un problème, l'objet financé par cette aide perd son caractère de solution. À plus long terme, la valeur de la relation entre pourvoyeur et receveur est déterminante pour que l'aide soit une occasion d'épanouissement ou au contraire de lassitude d'un côté et de sujétion de l'autre, de renforcement réciproque ou de perpétuel recommencement et de dépersonnalisation. L'analyse de l'efficacité de l'aide ne peut s'abstraire de celle de la qualité de la relation de coopération.

BIBLIOGRAPHIE

- AFRIQUE CONTEMPORAINE [1998], *Les Aides à l'Afrique en question*, Paris, La Documentation française, 220 p.
- ALINSKY Saul [1978], *Manuel de l'animateur social*, Paris, Le Seuil, 254 p.
- BANQUE MONDIALE [1998], *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*, Washington, World Bank Policy Research Report, Oxford University Press, 160 p.
- BERG Elliot [1993], *Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity Building in Africa*, New York, UNDP, 336 p.
- BERG Elliot [1997], « Dilemmas in Donor Aid Strategies », in Catherine Gwin, Joan M. Nelson (eds), *Perspectives on Aid and Development*, Washington, ODC Policy Essay 22: 79 à 94.
- BERG Elliot [1999], « Préface », in Jean-David Naudet, *Trouver des problèmes aux solutions. Vingt ans d'aide au Sahel*, Paris, OCDE: 11 à 21.
- BOLTANSKI Luc, CHIAPELLO Ève [1999], *Le Nouvel Esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 843 p.
- BOURDIEU Pierre [1994], *Raisons pratiques*, Paris, Le Seuil, 248 p.
- BOWEN L. Janine [1998], *Foreign Aid and Economic Growth: a Theoretical and Empirical Investigation*, Aldershot, Ashgate, 112 p.
- BRIZAIS René [1997], *Cours de psychosociologie*, multigr.
- BRAUTIGAM Deborah, BOTCHWEY Kwesi [1998], *The Impact of Aid Dependence on Governance and Institutions*, AERC-ODC, mimeogr., 28 p.

- BURNELL Peter [1998], *Foreign Aid in a Changing World*, Buckingham, Open University Press, 288 p.
- BURNSIDE Craig, DOLLAR David [1997], *Aid, Policies and Growth*, Policy Research Paper 1777, World Bank, 48 p.
- CARR C. Stuart, MAC AULIFFE Elisabeth, MAC LACHLAN Malcom [1998], *Psychology of Aid*, New York, Routledge, 253 p.
- CASSEN Robert *et alii* [1985], *Does Aid Work?*, Oxford, Clarendon Press, 354 p.
- COLLIER Paul [1997], « The Failure of Conditionality », in Catherine Gwin, Joan M. Nelson, *Perspectives on Aid and Development*, Washington, ODC Policy Essay 22 : 51 à 78.
- COLLIER Paul [1999], « Aid Dependency : a Critique », *Journal of African Economics*, 8 (4), Oxford, Oxford University Press : 528-545.
- COLLIER Paul, GUILLAUMONT Patrick, GUILLAUMONT Sylviane, GUNNING Jan Willem [1997], « Redesigning Conditionality », *World Development*, 25 (9) : 1399 à 1407.
- COLLIER Paul, DOLLAR David [1999], *Aid Allocation and Poverty Reduction*, Policy Research Working Paper 2041, Washington, World Bank, 42 p.
- CREWE Emma, HARRISSON Elisabeth [1999], *Whose Development? An Ethnography of Aid*, New York, Zed Book, 256 p.
- CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard [1977], *L'Acteur et le Système*, Paris, Points, 500 p.
- DAMON Jacqueline, DANTE Idrissa, NAUDET Jean-David [1999], *Réformer les systèmes d'aide : le cas du Mali*, Paris, OCDE-PNUD, 84 p.
- ECCLES Stephen, GWIN Catherine [1997], *Supporting Effective Aid: a Framework for Future Concessional Funding of Multilateral Development Bank*, Washington, ODC Policy Essay 23, 118 p.
- GODBOUT Jacques [1992], *L'Esprit du don*, Paris, la Découverte, 345 p.
- GORDON David, GWIN Catherine, SINDING Steven W. [1996], *What Future for Aid?*, ODC Occasional Paper 2, 36 p.
- GRANT Richard, NIJMAN Jan [1998], *The Global Crisis in Foreign Aid: Space, Place and Society*, Syracuse, Syracuse University Press, 224 p.
- GRIFFIN Keith [1991], « Foreign Aid after the Cold War », *Development and Change*, 22 : 645 à 685.
- GUENEAU Marie-Christine, LECOMTE Bernard [1998], *Les Paysans sahéliens dans les marigots de l'aide*, Paris, L'Harmattan, 280 p.
- GUILLAUMONT Patrick, CHAUVET Lisa [1999], *Aid and Performance: a Reassessment*, University of Auvergne, multigr., 32 p.
- GUPTA L. Kanhaya, ASEM Ebnezer [1999], *Foreign Aid: New Perspectives*, Boston, Kluwer Academic Press, 304 p.
- GWIN Catherine, NELSON Joan M. [1997], *Perspectives on Aid and Development*, Washington, ODC Policy Essay 22, 98 p.
- HANSEN Henrik, TARP Finn [1999], *Aid Effectiveness Disputed*, University of Copenhagen, mimeogr., 27 p.
- HAVNAVIK Kjell, VAN ARKADIE Brian [1996], *Domination or Dialogue: Experiences and Prospects for African Development Cooperation*, Motala, Motala Grafiska, 131 p.
- HIRSCHMAN Albert [1984], « A Dissenter's Confession », in Gerald M. Meier, Seers Dudley, *Pioneers in Development*, Oxford, World Bank Publication, Oxford University Press, 680 p.
- HOOK W. Steven [1996], *Foreign Aid toward the Millenium*, London, Lynne Rienner Publishers, 248 p.
- KAUL Inge, GRUNBERG Isabelle, STERN Marc A. [1999], *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, New York, UNDP, Oxford University Press, 546 p.
- KILLICK Tony [1998], *Aid and the Political Economy of Policy Change*, New York, ODI, Routledge, 221 p.
- KYMLICKA Will [1999], *Les Théories de la justice : une introduction*, Paris, La Découverte, 363 p.
- LANCASTER Carol [1999], « Aid to Africa: so Much to do, so Little Done », Chicago, University of Chicago Press, 289 p.
- LECOMTE Bernard [1986], *L'Aide par projets : limites et alternatives*, Paris, OCDE, 47 p.
- LENSINK Robert, WHITE Howard [1999], *Assessing Aid: a Manifesto for Aid in the 21st Century?*, mimeogr., 15 p.
- MAC GILLIVRAY Mark, MORRISEY Oliver [1999], *The New Macroeconomics of Aid: a Review of Recent Theories and Empirical Evidence*, University of Nottingham, mimeogr., 14 p.

- MEMMI Albert [1979], *La Dépendance*, Paris, Gallimard, 207 p.
- MILL John Stuart [1848], *Principles of Political Economy*, London, Penguin Classics.
- MORINEAU Michel [1987], « La douceur d'être inclus », in Françoise Thélamon (éd.), *Sociabilité, Pouvoir et Société*, université de Rouen, 110.
- MOSLEY Paul, HUDSON John [1996], *Aid Effectiveness: a Study of the Effectiveness of Overseas Aid in the Main Countries Receiving ODA Assistance*, University of Reading, mimeogr., 83 p.
- NAUDET Jean-David [1999 a], *Trouver des problèmes aux solutions. Vingt ans d'aide au Sahel*, Paris, OCDE, 341 p.
- NAUDET Jean-David [1999 b], *Aide publique et Financement du développement des pays sahéliens*, document de travail, DIAL-Club du Sahel, 38 p.
- SARR Ndeye [1999], *Interviews*, GRAD, Bonneville.
- OCDE [1996], *Le Rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle*, Paris, 19 p.
- O'HANLON Michaël, GRAHAM Carol [1997], *A Half Penny on the Federal Dollar: the Future of Development Aid*, Washington, Brookings Institution Press, 102 p.
- O'MALLEY Martin [1999], *Why Nunavut*, Iqaluit, CBC News Online.
- O'NEIL B. Helen, TOYE John [1998], *A World Without Famine: New Approaches to Aid and Development*, New York, Saint-Martins Press, 524 p.
- RAFFER Kunibert, SINGER H.W. [1996], *The Foreign Aid Business: Economic Assistance and Development Cooperation*, Brookfield, Edward Elgar Publishing Limited, 236 p.
- RIDDELL C. Roger [1996 a], *Trends in International Cooperation*, Aga Khan Foundation, Canada Round Table, London, ODI, 39 p.
- RIDDELL C. Roger [1996 b], *Aid in the 21st Century*, ODS-PNUD, 89 p.
- SMILLIE Ian [1996], « Opinion publique et aide au développement dans les années 90: messages ambigus », in Foy Colm, Henny Helmich, *L'Opinion publique et le Développement international*, Paris, OCDE : 25 à 58.
- SMILLIE Ian [1997], *The Overloaded Rickshaw and the Future of Aid*, mimeogr., 36 p.
- SMILLIE Ian [1998], « Optical and Other Illusions: Trends and Issues in Public Thinking About Development Co-operation », in Ian Smillie, Henny Helmich (eds), *Public Attitudes and International Co-operation*, Paris, OCDE : 21 à 40.
- STIGLITZ Joseph [1997], *Can Aid Facilitate Development: a New Vision for Development Co-operation in the 21st Century*, Tokyo, Japan, 17 september.
- STIGLITZ Joseph [1998 a], *More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus*, Helsinki, WIDER Annual Conference.
- STIGLITZ Joseph [1998 b], *Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes*, Genève, Prebisch Lecture, UNCTAD.
- STOKKE Olav [1996], *Foreign Aid towards the Year 2000 : Experiences and Challenges*, London, Franck Cass, 326 p.
- TARP Finn [2000], *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*, Routledge, New York, à paraître.
- UPHOFF Norman, MILTON J. Esman, ANIRUDH Krishna [1998], *Reasons for Success: Learning from Instructive Experiences in Rural Development*, West Hartford, Kumarian Press, 232 p.
- VAN DE WALLE Nick, JOHNSTON Timothy [1996], *Improving Aid to Africa*, Washington, ODC Policy Essay 22, 134 p.
- VAN DE WALLE Nicolas [1998], *Managing Aid to Africa: the Rise and Decline of the Structural Adjustment Regime*, AERC-ODC, mimeogr., 27 p.
- WHITE Howard [1992], « The Macroeconomic Impact of Development Aid: a Critical Survey », *Journal of Development Studies*, 28 (2): 163-240.
- WHITE Howard [1997], *Aid and Macroeconomic Performance: Theory, Empirical Evidence and Four Country Case*, Ipswich, Ipswich Book Company, 298 p.
- WOLFENSOHN D. James [1997], *The Challenge of Inclusion*, Annual Meeting Address, Hong Kong.
- YANKALOVITCH Daniel [1996], « Les jugements du public sur l'aide au développement », in Foy Colm, Henny Helmich (dir.), *L'Opinion publique et le Développement international*, Paris, OCDE : 59 à 72.

Réformes, groupes d'intérêt et dépendance à l'aide : théorie et estimation économétrique

Jacky Amprou *, Elsa Duret **

Les modalités du processus de croissance économique dans les années soixante-dix (dont le recours aisé à l'endettement), conjuguées au retournement de la conjoncture internationale (baisse du prix des produits primaires exportés et augmentation des taux d'intérêt), ont provoqué, dans de nombreux pays en développement, des déséquilibres macroéconomiques – déficits de la balance des paiements ou crise des finances publiques – intenable à long terme [Banque mondiale, 1993 a]. L'inéluctabilité des réformes de politique économique a alors conduit ces pays, de manière indépendante ou avec l'appui des institutions de Bretton-Woods, à s'engager dans des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel dès le début des années quatre-vingt. Le bilan de ces politiques a toutefois été jugé « décevant », notamment dans les pays ACP¹, dans la mesure où la croissance est restée faible et certains déséquilibres ont persisté [Guillaumont, Guillaumont-Jeanneney, 1994 : 34]. Parmi les multiples raisons apportées à l'échec relatif des programmes d'ajustement, chacun s'accorde aujourd'hui à reconnaître l'importance des obstacles politiques. La « faisabilité politique » des réformes est alors devenue la condition *sine qua non* d'un ajustement réel [Williamson, 1994].

Dans ce contexte, l'aide a changé de rôle. On est passé d'une aide ayant pour objectif de transférer de la richesse des pays développés vers les pays en développement, à une aide avant tout destinée à impulser une amélioration de l'utilisation des ressources domestiques des pays receveurs. Le meilleur exemple de cette évolution est l'apparition des prêts d'ajustement structurel, qui concrétisait le passage d'une aide exclusivement basée sur des projets d'investissement en santé, éducation et infrastructures, à une aide visant à encourager des politiques budgétaire, commerciale et monétaire favorables à la croissance. L'aide est alors devenue un élément essentiel, pour ne pas dire indispensable, de la faisabilité politique de l'ajustement. Les bailleurs de fonds ont implicitement accepté qu'une partie de l'aide serve à compenser les groupes lésés par les réformes.

* Allocataire de recherche, Cerci-UMR 65 87, université d'Auvergne, Clermont-Ferrand.

** Ater, Cerci-UMR 65 87, université d'Auvergne, Clermont-Ferrand.

1 Les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) sont ceux qui ont signé avec la Communauté européenne les conventions de Lomé. Ils sont constitués de 46 pays d'Afrique subsaharienne, 15 pays des Caraïbes et 8 pays du Pacifique.

Nous nous proposons ici de lier l'économie politique du processus de réforme à la problématique de l'aide au développement en mettant en évidence le cercle vicieux issu d'une dépendance à l'aide des acteurs concernés par les réformes économiques. Nous présentons, tout d'abord, une analyse transversale et longitudinale de la dépendance à l'aide des PED montrant la spécificité de l'Afrique subsaharienne pour insister, ensuite, sur la dépendance immédiate à l'aide des pouvoirs publics pour mettre en œuvre la politique d'ajustement. Enfin, nous examinerons la dépendance à court terme des groupes d'intérêt pour survivre face à l'ajustement.

Dépendance à l'aide : les faits stylisés

Analyse quantitative : les ratios de dépendance

Six ratios de dépendance sont traditionnellement retenus dans la littérature : (i) l'aide par tête, (ii) le ratio aide sur le produit national brut, (iii) le ratio aide sur les dépenses publiques de l'État central, (iv) le ratio aide sur l'investissement intérieur brut et (v) le ratio aide sur les apports financiers extérieurs totaux. En ce qui concerne l'aide, on retiendra, parmi plusieurs mesures², l'aide publique au développement (APD) telle que définie par l'OCDE³, seule donnée disponible sur longue période.

La figure 1 montre que la dépendance à l'aide n'est pas un phénomène généralisé, que ce soit à travers le temps ou à travers l'espace. Seuls les pays d'Afrique subsaharienne connaissent une dépendance à l'aide importante et qui n'a cessé de s'accroître sur la période 1960-90, quel que soit l'indicateur retenu. L'Amérique latine et l'Asie ont atteint des niveaux de dépendance plus modestes, qui ont eu tendance à diminuer du fait de l'importance progressive des autres apports de flux extérieurs, notamment d'origine privée. La spécificité de l'Afrique en matière de dépendance à l'aide se manifeste de la manière suivante :

(i) L'Afrique est le principal receveur d'aide par tête toutes périodes confondues avec un montant d'APD par tête oscillant entre 39 dollars US constants en 1960 et 91,2 durant la décennie quatre-vingt⁴.

(ii) Alors que dans les années soixante, l'APD ne représentait que 4,5 % du PNB africain, elle atteint 18,4 % dans les années quatre-vingt-dix, soit un ratio équivalent à trois fois celui de l'Amérique latine et plus de deux fois supérieur à celui de l'Asie. L'augmentation continue de ce ratio suggère que les apports extérieurs sous forme d'aide sont devenus incontournables dans la gestion économique nationale.

2 Notamment, les apports totaux du secteur public (ATSP) qui intègrent tous les transferts publics, quelle que soit leur finalité, ou encore l'aide effective au développement (AED) [Chang, Fernandez-Arias, Serven, 1998] qui ne prend en compte que l'élément don des prêts concessionnels et exclut les opérations sur la dette et l'assistance technique.

3 Elle représente les flux en direction des pays en développement et des institutions multilatérales, fournis par les organismes publics bilatéraux. Ces flux doivent répondre à deux critères : (i) leur principal objectif doit être la promotion du développement économique et le bien-être des pays receveurs et (ii) les conditions doivent être concessionnelles avec un élément don d'au moins 25 %. L'APD est généralement calculée nette des amortissements.

4 Les montants élevés du Moyen-Orient jusque dans les années quatre-vingt sont dus à l'inclusion de la Jordanie et d'Israël.

Figure 1 – Ratios de dépendance à l'aide par régions et par décennie

	APD par tête (en US\$ constants de 1996) *	APD/PNB (en %)	APD/ importations de biens et de services (en %)	APD/ dépenses publiques de l'État central (en %)	APD/ investissements intérieurs bruts totaux (en %)	APD/apports financiers extérieurs totaux (en %)
Amérique latine						
Décennie 60	46,4	2,5	-	-	-	81,3
Décennie 70	59,4	2,9	6,2	6,	10,7	50,6
Décennie 80	68,4	4,1	8,7	8,0	18,6	-71,0 **
Décennie 90	60,1	6,8	11,7	12,3	35,5	24,4
Nombre de pays	25	24	23	13	21	23
Pays d'Asie très performants						
Décennie 60	18,6	1,8	-	-	-	79,4
Décennie 70	18,4	0,8	2,4	4,2	3,0	41,2
Décennie 80	13,3	0,4	2,2	4,0	2,9	41,7
Décennie 90	5,0	0,2	0,7	2,2	1,0	7,7
Nombre de pays	5	5	2	2	2	3
Autres pays d'Asie						
Décennie 60	29,4	5,7	-	-	-	95,0
Décennie 70	36,7	6,7	27,8	23,9	26,0	89,5
Décennie 80	26,1	5,5	25,6	23,5	22,0	82,4
Décennie 90	27,0	7,0	15,7	18,5	18,2	76,4
Nombre de pays	16	15	8	8	9	11
Pays d'Afrique subsaharienne						
Décennie 60	39,0	4,5	-	-	-	94,4
Décennie 70	65,5	7,8	21,4	34,9	57,4	76,5
Décennie 80	91,2	13,6	31,2	41,9	89,7	103,1
Décennie 90	72,5	18,4	37,3	58,7	187,1	93,4
Nombre de pays	44	41	33	20	30	36
Pays du Maghreb et du Moyen-Orient						
Décennie 60	51,3	2,5	-	-	-	93,2
Décennie 70	100,0	3,6	11,34	17,7	20,4	69,1
Décennie 80	105,5	2,7	6,47	10,3	12,4	138,4
Décennie 90	44,6	1,8	4,76	9,30	10,7	54,8
Nombre de pays	20	19	12	9	10	14
Ensemble des pays en développement						
Décennie 60	40,6	3,7	-	-	-	90,3
Décennie 70	64,1	5,4	15,5	21,8	33,2	68,9
Décennie 80	75,6	7,6	19,4	23,7	47,4	57,1
Décennie 90	54,9	10,2	21,6	30,2	92,1	63,9
Nombre de pays	110	104	78	52	72	86

* Le déflateur utilisé est celui calculé par l'OCDE.

** L'APD est exprimée en valeur nette de l'amortissement du capital. Le signe négatif est liée au cas du Pérou en 1985.

Source: données brutes OCDE-Comité d'aide au développement (1998); calcul des ratios: auteurs.

(iii) L'aide représente un pourcentage croissant des dépenses d'importations (de 21,4 % sur les années soixante-dix à 37,3 % sur les années quatre-vingt-dix) marquant la forte dépendance des pays africains pour l'obtention de devises étrangères.

(iv) Les flux d'APD représentent un pourcentage croissant de l'investissement intérieur brut et des dépenses de l'État central (respectivement 57,4 % et 34,9 % sur les années soixante-dix et 187 % et 58,7 % sur les années quatre-vingt-dix). Cela suggère que l'APD finance non seulement la totalité de l'investissement public mais également une partie des dépenses de fonctionnement de l'État. Les finances publiques des gouvernements africains vivent donc sous perfusion de l'APD.

(v) La comparaison des financements publics et privés montre la tendance longue à la marginalisation de l'Afrique qui reste entièrement tributaire de l'APD. En effet, l'aide représente encore dans la décennie quatre-vingt-dix 93,4 % des apports totaux nets en Afrique contre 24,4 % en Amérique latine et 7,7 % dans les pays d'Asie très performants.

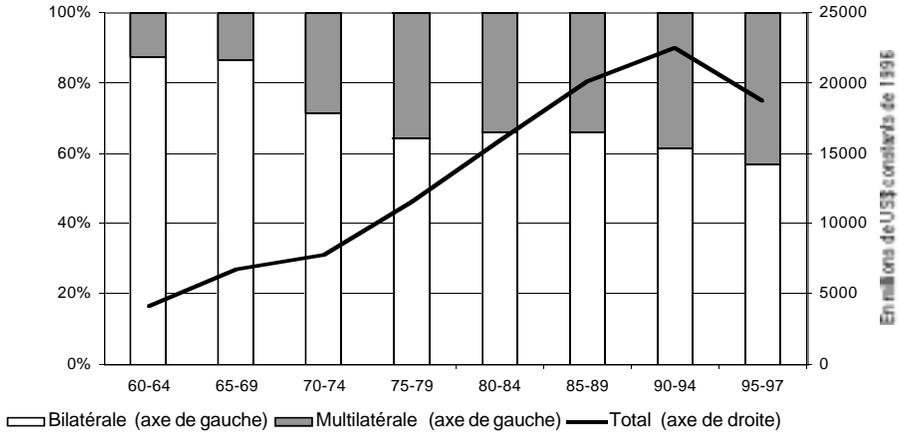
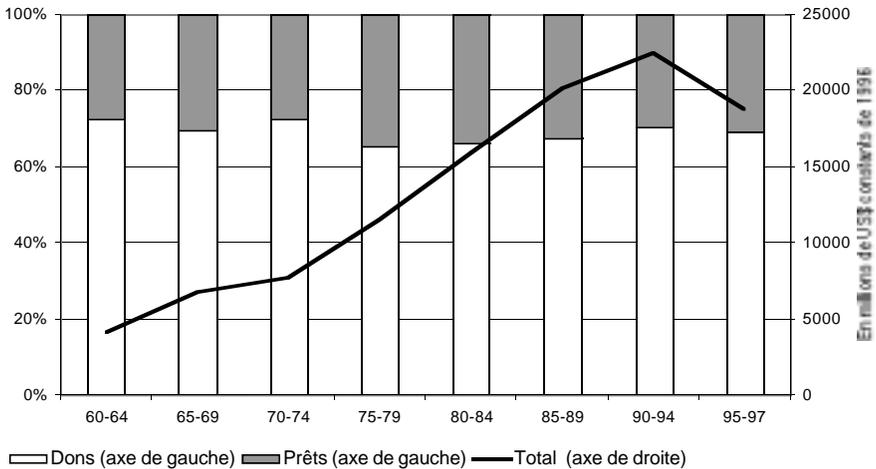
Si les six ratios de la figure 1 éclairent l'ampleur de la dépendance à l'aide de l'ASS durant les décennies quatre-vingt et quatre-vingt-dix, ils ne renseignent pas sur les aspects qualitatifs de cette dépendance.

Analyse qualitative : les modalités de l'APD

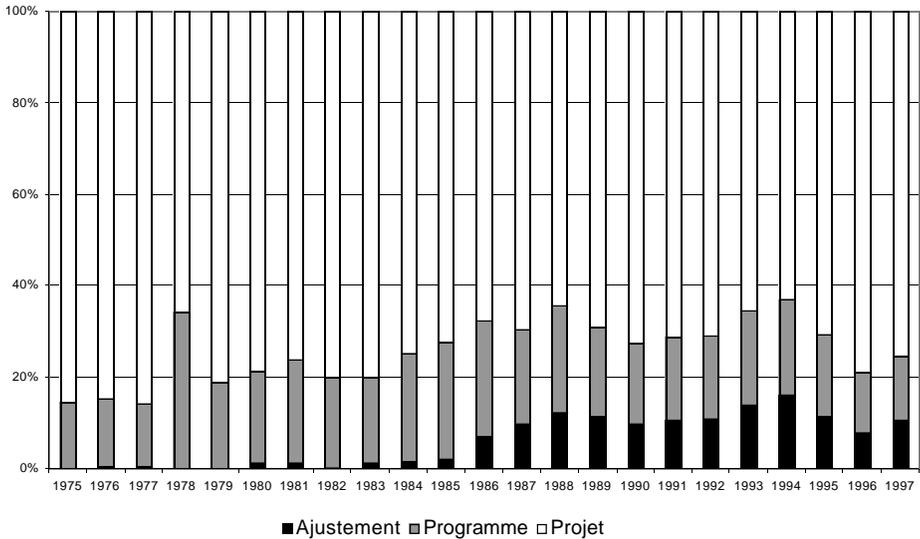
C'est en comparant l'APD selon trois critères – (i) types des bailleurs, (ii) composition de l'aide et (iii) objectif assigné – que l'on peut porter un diagnostic sur la « nature » de la dépendance à l'aide. Trois faits sont à noter. Premièrement, on observe la prépondérance des bailleurs bilatéraux qui représentent, sur l'ensemble de la période (1960-97), environ deux tiers des flux d'aide. La concentration des donateurs rend le pays dépendant des décisions d'un petit nombre de partenaires (exemple: la France, les États-Unis, le Japon, l'Allemagne pour l'Afrique). Toutefois, la tendance est à l'accroissement du rôle des institutions internationales (FMI, Banque mondiale, agences des Nations unies, banques régionales de développement) sur la période. Deuxièmement, l'APD est essentiellement constituée de dons pour l'ASS à hauteur de 70 % environ, niveau stable depuis les années soixante. En limitant le risque d'endettement, l'APD sous forme de dons a moins d'implications à long terme que l'APD sous forme de prêts. Troisièmement, la majorité de l'APD a pour objectif le financement de projets sectoriels. L'aide à l'ajustement, malgré une augmentation dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, reste marginale en termes de volume, elle ne dépasse pas 15 % des engagements totaux. Elle se caractérise cependant par le plus grand nombre de conditionnalités de politiques économiques et est donc fortement liée à l'aide projet. Le meilleur exemple est celui de l'aide octroyée par le FMI dont les montants, bien que limités, conditionnent le déblocage de volumes importants d'aide par les autres bailleurs de fonds⁵. Autrement dit, la dépendance qui s'exerce à l'égard de l'aide projet peut être perçue comme une dépendance indirecte à l'égard de l'aide à l'ajustement.

⁵ Globalement, les pays ayant signé un accord avec le Fonds monétaire international reçoivent des volumes d'aide plus importants que ceux qui sont en rupture de relations avec les institutions de Bretton Woods.

Figure 2 – Évolution de la structure de l'aide en Afrique subsaharienne

2a. Aide multilatérale et aide bilatérale ¹2b. Aide sous forme de dons et aide sous forme de prêts ¹

2c. Aide projet et aide à l'ajustement ²



1 « Répartition géographique des ressources financières » [1998].

2 « Système de notification des créanciers » [1998].

Sources: OCDE-Comité d'aide au développement.

Cette analyse des faits stylisés montre que l'aide est génératrice d'une forte dépendance, en particulier pour les pays pauvres d'Afrique subsaharienne à partir des années quatre-vingt. En période d'ajustement, l'amplification de la dépendance à l'aide n'est pas fondamentalement problématique si l'aide joue son rôle en matière de promotion des réformes économiques. Cette condition est analysée du point de vue spécifique de l'économie politique ci-après.

Ajustement, coût de la réforme et rôle de l'aide

Notre objectif est d'analyser le rôle de l'aide dans un contexte d'ajustement et de répondre aux trois séries de questions suivantes: (i) quels mécanismes remettent en cause les programmes de stabilisation et d'ajustement structurel?; (ii) quels sont les groupes menacés par les réformes, comment s'organisent-ils, de quels moyens disposent-ils pour faire pression, quelles sont les conséquences de leurs comportements sur le processus de réforme? et (iii) en quoi l'aide extérieure rend-elle crédible l'application des réformes?

Impact des programmes de stabilisation et d'ajustement sur les rentes de situation

Les stratégies de développement choisies par de nombreux pays ont donné à l'État un rôle prépondérant dans la production et dans la réglementation de l'acti-

vité économique. L'examen succinct des caractéristiques des systèmes de prix et d'incitations, d'une part, et de la gestion du secteur public, d'autre part, offre un panorama des rentes de situation qui ont pu émerger dans le courant des années soixante-dix. Définies comme des positions permettant à un individu, à un groupe ou à une entreprise d'obtenir des gains supérieurs à leur coût d'opportunité, les situations de rente se sont fondées sur la distorsion fiscale de certains prix (par impôts ou subventions), sur le contrôle des échanges extérieurs décidé parallèlement à la stratégie d'industrialisation par substitution aux importations et sur le contrôle des changes. Ainsi, de nombreuses études ont mis en évidence: (i) l'ampleur des fonds engrangés par les agences de stabilisation des prix des produits agricoles [Ridler, 1988, pour la Côte-d'Ivoire], (ii) le « biais urbain » des politiques étatiques [Pugh, 1996], (iii) les surprofits obtenus par les industries protégées par des droits de douane et/ou des contingentements d'importations et (iv) les primes obtenues sur le marché parallèle des devises [Pinto, 1989]. Le second fait marquant de cette période est la montée en puissance du secteur public et parapublic dans l'économie, notamment en termes d'emplois et de dépenses courantes⁶. Le principal avantage de ces politiques est de développer des relations de clientèle et d'établir un système de redistribution permettant au pouvoir en place de consolider son assise [Bayart, 1989; Lafay, Lecaillon, 1993].

Les programmes de stabilisation et d'ajustement structurel mis en œuvre pour éliminer les déficits budgétaires et de balance des paiements remettent en cause cet équilibre politico-économique. La stabilisation de la demande implique une réduction draconienne des dépenses de l'État central qui peut se traduire par l'arrêt du recrutement des fonctionnaires, le gel des salaires des fonctionnaires, la suppression des subventions et l'amélioration de la gestion du secteur parapublic. La logique de l'ajustement en économie de marché est d'augmenter la rentabilité des activités d'exportation et de substitution aux importations soit à travers le taux de change réel, soit à travers un accroissement de la productivité. Les instruments utilisés à cette fin sont, entre autres, la libéralisation des prix des biens échangeables internationalement, la libéralisation du commerce extérieur (abaissement des tarifs, élimination des restrictions quantitatives) et l'unification des marchés des changes [Guillaumont, Guillaumont-Jeanneney, 1994 : 25-27]. La lecture politique de ces mesures est la remise en cause des « droits acquis » par un certain nombre de catégories durant la période de forte croissance des années soixante-dix [Hugon, 1999⁷].

Résistance des groupes d'intérêt et report des PAS

D'après Waterbury [1989], le type de coalition dominante dans les pays en développement s'appuie sur l'armée, l'administration publique, les syndicats des entreprises parapubliques, les secteurs industriels protégés et les populations urbaines. Si les réformes menacent leurs intérêts, ces coalitions ont cependant deux avantages

6 En Afrique subsaharienne, la consommation publique atteint 17 % du PIB début 1980 [Banque mondiale, 1993 a: 26].

7 « L'ajustement est au cœur des jeux de pouvoirs internes; il modifie les rapports de forces, les règles du jeu, les équilibres et les compromis sociopolitiques. »

déterminants. Le premier est leur aptitude élevée à l'action collective alors que les groupes gagnants aux réformes, notamment les populations rurales, constituent des groupes « latents » – selon la terminologie d'Olson [1966] – dont la capacité de mobilisation est moins forte. Du coup, la réaction contestataire des groupes perdants précède le soutien éventuel des groupes gagnants. La principale explication à ce décalage temporel est que les mesures de stabilisation imposent des coûts immédiats, concentrés sur des catégories particulières facilement identifiables (fonctionnaires, salariés, classes moyennes urbaines) tandis que les bénéfices attendus sont différés et diffus. Par ailleurs, l'incertitude sur l'effectivité des résultats explique la réticence des groupes « théoriquement » gagnants à spontanément adhérer aux réformes et engendre une situation de *statu quo* [Haggard, Webb, 1993].

Le second avantage décisif des groupes menacés est leur poids politique. Un régime qui, brutalement, déciderait de léser les intérêts des groupes qui le soutiennent serait suicidaire ! En témoignent les grèves et manifestations dans les entreprises parapubliques sur la liste des privatisations, les émeutes urbaines après l'arrêt des subventions des produits alimentaires, voire les tentatives de coup d'État. À l'inverse, un comportement parfaitement rationnel est de maintenir de bonnes relations avec ses appuis politiques. Cette situation pourrait expliquer qu'en période d'ajustement, une partie des ressources soit affectée à des fins politiques de façon à ne pas compromettre l'application des réformes sur le long terme. Une telle stratégie poursuivrait alors un triple objectif : (i) envoyer des signaux positifs aux acteurs économiques qui vont conduire et bénéficier de la réforme, (ii) apporter des compensations financières partielles aux groupes lésés et (iii) maintenir les rentes de ceux qui détiennent le pouvoir et de leurs alliés proches. Couramment, les bailleurs de fonds et les observateurs économiques approuvent le premier objectif, ne comprennent pas toujours la logique du second et condamnent le troisième. C'est pourquoi pour Nelson [1990] et Waterbury [1989], la neutralisation de l'opposition et donc la compensation des torts apparaît être la condition indispensable à toute réforme structurelle.

La gestion politique des groupes d'intérêt peut avoir deux types de répercussions sur les programmes d'ajustement structurel : leur application incomplète ou leur report pur et simple [Alesina, Drazen, 1991]. Dans le contexte africain, l'ajustement partiel est fréquent dans le domaine commercial où, en contradiction avec les nouveaux règlements douaniers, des exemptions et des régimes spécifiques perdurent [Bienen, 1990]. Quant au report des mesures, l'une des principales illustrations en est le rythme des privatisations [Plane, 1993]. Or l'application « à la carte » des réformes structurelles peut compromettre la cohérence des PAS et précipiter leur échec, comme en a témoigné l'exemple de la « nouvelle politique industrielle » au Sénégal⁸

8 Au Sénégal, le volet commercial du second plan d'ajustement structurel (juillet 1986-juillet 1988) prévoyait des mesures classiques d'ouverture sur l'extérieur dont l'application s'est faite suivant le calendrier établi. En revanche, si la révision des principales dispositions du Code du travail a été tentée, l'Assemblée nationale a refusé de la voter sous la pression des syndicats et par crainte de remous sociaux à la veille des élections générales de 1988. Le manque de coordination des réformes de libéralisation commerciale avec celles du marché du travail a poussé vers la concurrence un secteur industriel insuffisamment compétitif. Sous la pression des industries textiles, de chaussures, de piles et d'allumettes, le Gouvernement a inversé sa politique commerciale dès 1989 en rétablissant la protection des sous-secteurs menacés.

[Banque mondiale, 1993 b: 25-29]. La gestion politique des groupes d'intérêt a donc un coût pour la collectivité [Azam, 1993].

Aide et crédibilité des réformes économiques

L'étude économétrique récente de Burnside et Dollar [1998] a montré que l'aide extérieure accélère la croissance économique et réduit la pauvreté dans les pays en développement menant de « bonnes politiques » ayant pour effet de *favoriser* la croissance par le biais de la *promotion*, de l'ouverture commerciale et des disciplines budgétaire et monétaire notamment. C'est donc la relation entre l'aide et les choix de politiques économiques qu'il convient d'analyser. L'hypothèse défendue ici est que l'aide peut promouvoir les réformes de politiques économiques dans la mesure où elle les rend politiquement soutenables. Dessus, Lafay et Morisson [1993] montrent que deux attitudes s'offrent aux bailleurs de fonds pour qu'augmente la probabilité de mise en œuvre des réformes: (i) offrir un volume d'aide considérable – peu réaliste dans un contexte de réduction des flux d'aide publique au développement – ou (ii) accepter qu'une partie de l'aide serve à compenser les torts des groupes perdants. D'autres démarches modélisées abondent également dans ce sens. Alesina et Drazen [1991], montrent, à partir d'un modèle de « guerre d'usure » entre les groupes sociaux, qu'il est possible de calculer formellement le montant d'aide nécessaire pour réduire à zéro le report d'ajustement induit. Casella et Eichengreen [1996] complètent le modèle précédent en montrant qu'un transfert financier accélérera la mise en œuvre du processus d'ajustement à condition que l'écart entre la date d'annonce et de matérialisation de l'aide soit faible. Les pays en déséquilibre apparaissent donc dépendants de l'assistance extérieure pour mener à terme les réformes de politique économique nécessaires à leur assainissement.

On a mis en évidence les interactions politico-économiques liées à l'ajustement et la dépendance à l'aide des gouvernements réformateurs pour « survivre assez longtemps pour résoudre les problèmes » [Williamson, 1994 : 512]. On cherche maintenant à établir une relation statistique entre la qualité des politiques macroéconomiques et les montants d'aide reçus sur la période précédente.

Aide et performances macroéconomiques: analyses globales

Deux analyses sont successivement menées (*fig. 3 et 4*): la première sur un échantillon hétérogène de PED à partir de l'indicateur de qualité des politiques macroéconomiques (IPM), utilisé par Burnside et Dollar [1998]; la seconde sur l'ensemble des pays d'Afrique subsaharienne pour l'année 1998 à partir de la notation interne des politiques nationales effectuée par la Banque mondiale. Dans la figure 3, l'analyse dynamique montre que la note moyenne de l'IPM s'améliore sur l'ensemble de la période pour les pays recevant plus d'aide que la moyenne. Parallèlement, elle ne cesse de diminuer entre 1970 et 1995, pour les pays recevant moins d'aide que la moyenne. L'amélioration de la qualité de la politique économique dans le groupe 1 serait donc liée positivement à l'augmentation du volume moyen d'aide reçu sur la période précédente. L'analyse comparative entre les deux

Figure 3 – Aide (APD brute en millions de dollars US) et indice de politique macroéconomique [Burnside et Dollar] *

Période	70-75	76-80	81-85	86-90	91-95
Nombre de pays	56	61	58	60	38
Montant d'aide moyen annuel	130	232	324	496	738
maximum	1 207	1 765	2 117	2 589	3 248
minimum	0	0	0	7	9
écart type	212,4	338,2	421	565,8	776,6
Groupe 1					
Nombre de pays avec un volume d'aide supérieur à la moyenne	16	16	15	18	13
Indice de politique macroéconomique moyen en fin de période	1,180	1,321	1,395	1,791	2,545
Groupe 2					
Nombre de pays avec un volume d'aide inférieur à la moyenne	40	45	43	42	25
Indice de politique macroéconomique moyen en fin de période	1,430	1,428	1,420	1,393	1,363

* L'indice de politique macroéconomique (IPM) a été calculé par Burnside et Dollar [1998] à partir de l'équation de croissance suivante :

Indice de politique macro = 1,3 + 5,4 * (solde budgétaire) + 1,4 * (inflation) + 2,1 * (ouverture commerciale).

Les coefficients utilisés sont ceux d'une régression de croissance estimée par les auteurs. Cette régression détermine l'importance relative des différents éléments de la politique macroéconomique, la constante représentant l'impact des autres variables, non prise en compte par l'indice.

Source : Auteurs.

groupes permet de distinguer deux périodes. De 1970 à 1985, les pays qui obtiennent les meilleures performances sont ceux qui ont reçu en moyenne le moins d'aide sur les cinq années précédentes, alors que de 1985 à 1995 la relation inverse est observée. Alors que l'IPM moyen initial du groupe 1 était plus faible que celui du groupe 2, l'aide aurait permis d'inverser la tendance à partir de 1986. Effectuée sur la période récente pour un échantillon restreint à l'Afrique subsaharienne, cette analyse montre que les pays ayant la meilleure note sont ceux ayant reçu le plus fort volume d'aide sur les huit années précédentes (*cf. fig. 4*).

Le fait de retenir les montants d'aide de la période précédente diminue le risque que la relation entre aide et réforme soit du type « récompense », à savoir que l'allocation de l'aide se fasse en faveur des pays qui ont adopté les meilleures politiques. Par ailleurs, des travaux récents ont montré que la qualité de la politique macroéconomique était un critère marginal en matière d'allocation de l'aide [Alesina, Dollar, 1998].

La comparaison statistique des flux d'aide retardés et de la qualité de politique macroéconomique tend à montrer une relation positive entre les deux variables. Cependant, cette analyse ne tient pas compte de l'environnement spécifique des pays (externe : chocs exogènes, et interne : comportements des acteurs écono-

Figure 4 – Aide (APD brute en millions de dollars US) et évaluation des politiques [Banque mondiale pour 1998] pour les pays d'Afrique subsaharienne

Montant d'APD moyen annuel (1990-97)		402				
maximum		1 206				
minimum		23,5				
écart type		324,2				
nombre d'observations		45				
Note de politique économique (1998) *		Note 1	Note 2	Note 3	Note 4	Note 5
Groupe 1	Nombre de pays avec un volume d'aide supérieur à la moyenne			17		
	Note moyenne en fin de période	3,55	3,34	3,18	3,05	3,31
Groupe 2	Nombre de pays avec un volume d'aide inférieur à la moyenne			28		
	Note moyenne en fin de période	3,10	2,98	2,73	2,77	2,93

* Il s'agit de moyennes de notes allant de 1 à 6 attribuées par la Banque mondiale pour chacune des politiques prenant en compte les éléments suivants :

– Note 1: (i) performances macroéconomiques générales, (ii) politique fiscale, (iii) gestion de la dette extérieure, (iv) capacité de gestion macroéconomique et (v) durabilité des réformes structurelles.

– Note 2: (i) politique commerciale, (ii) politique de change, (iii) développement financier et stabilité, (iv) efficacité du secteur bancaire, (v) gouvernance et respect des droits de propriété, (vi) environnement du secteur privé, (vii) fonctionnement des marchés de biens et facteurs et (viii) environnement politique et réglementaire.

– Note 3: (i) analyse et gestion de la pauvreté, (ii) politique de lutte contre la pauvreté et (iii) filets de sécurité sociale.

– Note 4: (i) investissements publics, (ii) efficacité du système de mobilisation des recettes publiques, (iii) efficacité du système de gestion des dépenses publiques et (iv) efficacité du système de comptabilité publique.

– Note 5: moyenne des 4 notes précédentes.

Plus la note est élevée plus la politique est jugée satisfaisante et durable par la Banque mondiale.

Source: Auteurs.

miques) pouvant affaiblir la relation identifiée sur un large échantillon de pays. Ainsi, certains pays ont pu bénéficier d'une assistance financière extérieure importante et obtenir des résultats médiocres⁹. Une possible explication est qu'à défaut de neutraliser les groupes de pression, l'afflux d'aide peut faire émerger de nouveaux comportements de *rent-seeking*.

Aide, rente et comportement des groupes d'intérêt

La récente étude empirique de Alesina et Weder [1999] a questionné le lien entre l'allocation de l'aide et le niveau de corruption. Deux principaux résultats

9 Cf. Burnside et Dollar [1998] sur le cas de la Zambie.

nous intéressent: (i) le fait que les États les plus corrompus ne reçoivent pas moins d'aide, voire en reçoivent davantage, si on contrôle pour les autres déterminants de l'aide¹⁰, (ii) le fait que l'aide étrangère ne réduirait pas la corruption, suggérant qu'elle l'augmente ou, au mieux, qu'elle n'exerce aucun effet¹¹. En questionnant la causalité inverse (le rôle de l'aide sur le niveau des activités de recherche de rente mesuré par l'indice de corruption), notre analyse cherche une explication à ce second résultat. Dans un premier temps, on décrit les effets théoriques du « choc d'aide » sur le comportement des groupes d'intérêt. Dans un second temps, on mène des analyses statistique puis économétrique visant à intégrer la variable d'aide dans les déterminants des activités de recherche de rente.

Aide et activités de recherche de rente : les mécanismes économiques

Notre objectif est d'analyser le comportement des groupes d'intérêt face à l'afflux d'aide. Dans la période de préajustement, les règles de répartition de la rente, issues pour la plupart des années de postdécolonisation, sont stables. L'État est chargé de la répartition des transferts publics entre les différents groupes influents. Chacun bénéficie alors d'une rente qui lui paraît sûre à long terme. Cette situation est caractérisée par une faible compétition entre les groupes de pression, ce qui leur permet de limiter le montant des dépenses consacrées aux activités de recherche de rente. En période d'ajustement, ces rentes sont remises en cause et disparaissent progressivement. La compensation des groupes d'intérêt intervient par l'intermédiaire de l'aide. Cette dernière n'est cependant pas un substitut parfait des rentes traditionnelles dans la mesure où elle est exogène et théoriquement transitoire. Il en résulte une modification radicale du comportement des groupes d'intérêt.

L'impact d'un choc positif sur les ressources publiques – telles que l'aide – sur les groupes d'intérêt est décrit dans la littérature, entre autres, par Krueger [1974], Tornell et Lane [1999] et Svensson [1998]. Les mécanismes économiques qui découlent du choc d'aide sont les suivants. Le premier est l'accroissement de la compétition entre les groupes lésés par les réformes pour essayer de capter la part maximale de cette nouvelle rente. Par ailleurs, l'afflux d'aide extérieure peut inciter de nouveaux groupes à entrer sur le « marché de la rente ». Tornell et Lane [1999] qualifient ce phénomène de *voracity effect*. Le second est l'inflation des dépenses de recherche de rente qui découle de la mise en concurrence des groupes d'intérêt. Par conséquent, l'aide a pour effet d'amenuiser les mécanismes de contrôle de la dispersion de la rente et de provoquer une telle augmentation des

10 Ce résultat, issu d'une étude économétrique, apparaît relativement robuste dans la mesure où l'indicateur de corruption a fait l'objet d'analyses de sensibilité. En effet, sept indicateurs de corruption tirés de six sources distinctes (International Country Risk Guide, Banque mondiale, *Standard and Poors*, Business International, Institute for Management Development et Transparency International) ont été testés.

11 Ce résultat est déduit de l'analyse statistique suivante. Les pays sont discriminés suivant leur note de corruption en deux sous-échantillons : ceux dont la note de corruption est inférieure à la moyenne de l'échantillon et ceux pour laquelle elle est supérieure. Ensuite, pour les deux sous-échantillons, les auteurs comparent les montants d'aide reçus de $t-5$ à t . Enfin, ils mènent cette analyse pour les années 1986, 1991 et 1996, ce qui leur permet de mettre en évidence l'effet dynamique de l'aide sur la corruption.

dépenses de recherche de rente que le supplément de ressources publiques généré par l'aide est totalement absorbé. À partir d'un modèle de théorie des jeux, Svensson [1998] met également en évidence ce mécanisme de dispersion de la rente. Au final, le choc positif initial de l'aide se traduit par une perte en bien-être pour la collectivité [Alesina, Weder, 1999¹²].

En conclusion, l'aide et les réformes qui lui sont associées bouleversent les règles stables de répartition de la rente, en faisant disparaître les anciennes situations de rente, basées essentiellement sur les distorsions de marchés et en faisant apparaître de nouvelles ressources susceptibles d'être captées. Dans ce cas, l'aide, ne servant plus qu'à couvrir *a posteriori* les coûts supportés par les groupes, ne jouerait plus son rôle de « compensation » en période d'ajustement. Apparaîtraient alors les deux effets négatifs de l'aide: (i) elle ne permettrait pas de diminuer les oppositions des groupes d'intérêt aux réformes, puisqu'ils ne seraient pas compensés et (ii) les groupes d'intérêt deviendraient dépendants des flux financiers extérieurs, unique source de rente.

Les déterminants des activités de recherche de rente

Les analyses statistique et économétrique qui suivent ont pour objectif de cerner et de mesurer l'impact de l'aide sur les activités de recherche de rente. À l'instar de Svensson [1998], on utilise comme « proxy » des activités de recherche de rente, un indice de corruption. Trois types d'indices se retrouvent dans la littérature: ceux des agences privées Business International (BI) et International Country Risk Guide (ICRG) et celui de l'ONG Transparency International (TI). Leur point commun est d'être des mesures de « perception de la corruption » pour un agent étranger privé cherchant à investir dans un pays donné. Un niveau élevé de corruption est révélateur d'une situation où « les hauts personnages de l'État sont enclins à réclamer des faveurs pécuniaires spéciales et où des paiements illégaux accompagnent les transactions effectuées au sein des organismes publics ». Leurs différences résident dans le nombre de pays couverts (notamment africains) et les années concernées. On a retenu l'indice nous permettant d'élargir au plus notre échantillon, soit celui de TI pour lequel trois périodes sont disponibles (*cf. fig. 5*). Cet indice varie de 1 à 10 et une note élevée est associée à une forte corruption.

L'analyse qui suit vise à montrer que l'aide constitue une source de rente, au même titre que les situations de rente traditionnelles, décrites précédemment. On procède en deux étapes: une analyse statistique et une étude économétrique.

L'analyse grapho-statistique. Elle cherche à mettre en évidence les corrélations simples entre l'indice de corruption – proxy des activités de recherche de rente – et les situations de rentes traditionnelles (la concentration des recettes d'exportation, les distorsions sur le marché des changes et les restrictions au commerce inter-

12 « Un choc sur les ressources publiques entraîne des activités de lobbying, des conflits internes de redistribution et une corruption qui transforment le choc positif sur les ressources en une perte de bien-être pour la collectivité. »

Figure 5 – Source des indices de corruption

	BI	ICRG	TI	Banque mondiale
Date des données	1980-83	depuis 1982	– Moyenne sur 1980-85 – Moyenne sur 1988-92 – Annuellement depuis 1995	Enquête en 1996
Échantillon couvert	20 pays	54 pays	85 pays en 1998	74 pays
Échelle de note	de 0 à 10	de 0 à 6	de 0 à 10	Différente suivant les questions posées
Choix des études	Mauro [1995]	Knack et Keefer [1995] Easterly et Levine [1997]	Alesina-Weder [1999]	Alesina-Weder [1999]

Source : Auteurs.

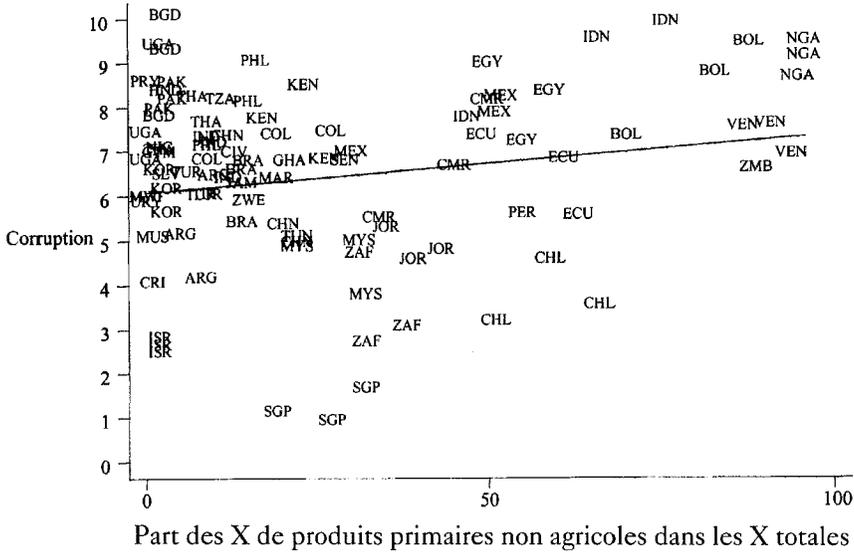
national), d'une part, et la rente de substitution que constitue l'aide, d'autre part. Les variables retenues pour prendre en compte ces situations traditionnelles de rente sont celles utilisées par la littérature : la part des exportations de produits miniers dans les exportations totales, la prime sur le marché parallèle des changes et un indice de restrictions tarifaires. Une des sources de rente identifiées, à savoir le poids du secteur public dans l'économie, n'a pas été introduite, en raison d'une absence de données pour les indicateurs suivants : la part de la population active employée dans le secteur public et parapublic et la contribution des entreprises publiques au produit intérieur brut. Les données d'aide sont soumises à une analyse de sensibilité en utilisant différentes mesures d'aide (APD, ATSP et AED, cf. fig. 1). Chaque graphique présenté est purgé de l'effet des points aberrants afin que les pentes des droites de régressions obtenues ne puissent être imputées à des pays dits *outliers* dans l'échantillon¹³.

Un examen des graphiques fait apparaître qu'un lien peut être établi entre l'indice de corruption et les quatre sources de rente. Les droites de régression présentent toutes une pente positive, montrant bien que les variables de distorsion de l'économie et les variables d'aide sont corrélées avec l'ampleur des activités de recherche de rente. Les analyses de sensibilité effectuées sur les données d'aide ne remettent pas en cause le sens de la relation obtenue. Cependant, la relation entre ces deux types de variables peut être « artificielle », c'est pourquoi on recourt par la suite à une analyse économétrique.

13 Pour chaque graphique, la liste des pays représentant des points aberrants par rapport au reste de l'échantillon est disponible auprès des auteurs.

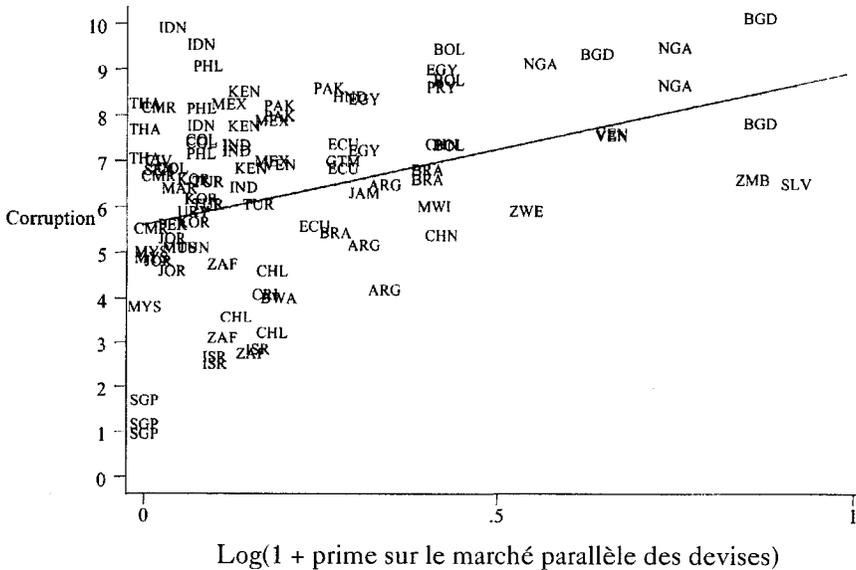
Figure 6 – Corruption et sources de rente: les corrélations partielles

6a. Corruption et concentration des recettes d'exportations



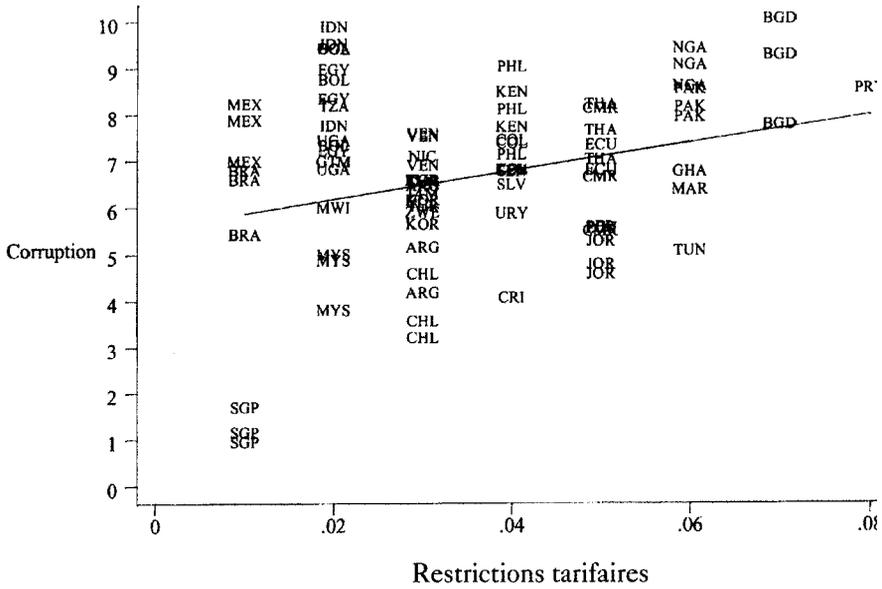
Source: TI et Banque mondiale.

6b. Corruption et prime sur le marché parallèle des devises



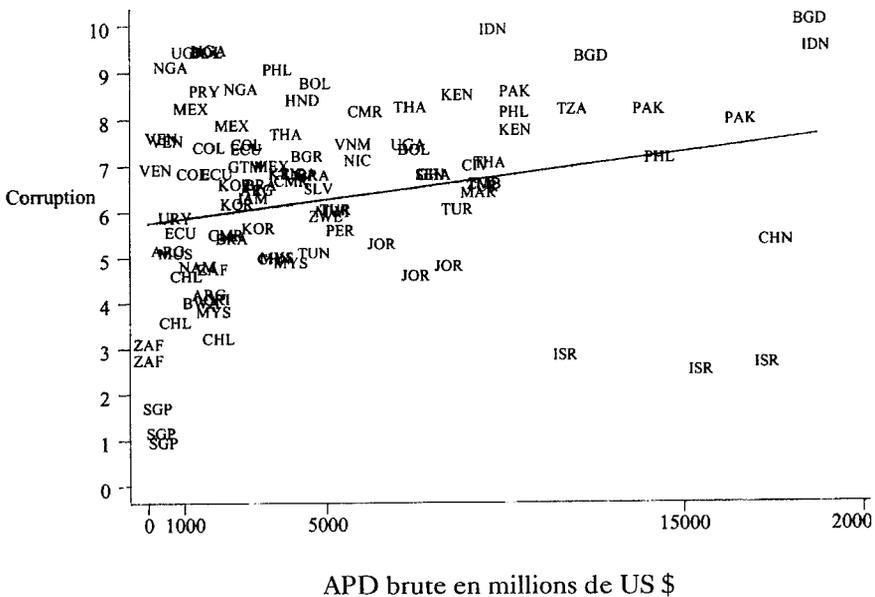
Source: TI et Barro et Lee (1994).

6c. Corruption et barrières tarifaires



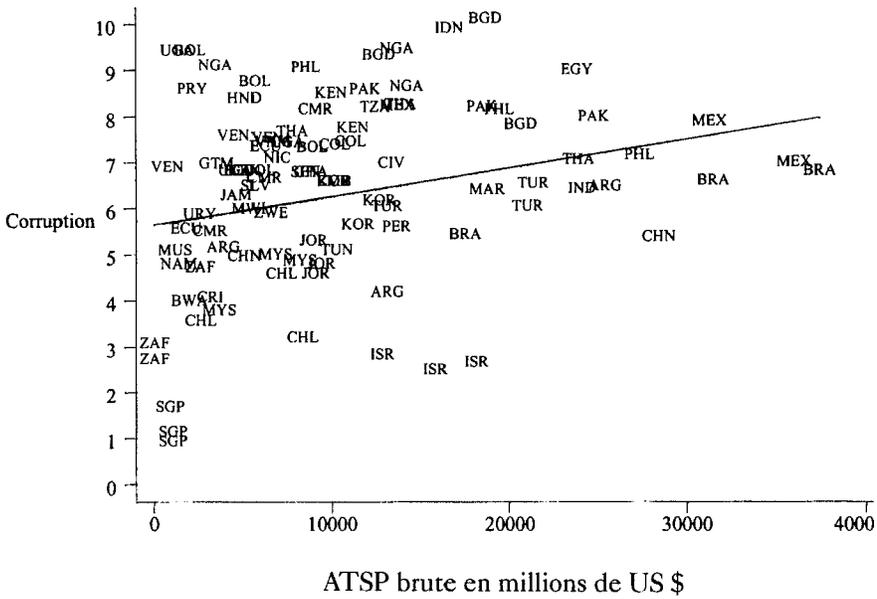
Source: TI et Barro et Lee (1994).

6d. Corruption et APD



Source: TI et OCDE (1998).

6e. Corruption et ATSP



L'étude économétrique. La recherche empirique des déterminants de la corruption est récente en raison des difficultés de mesure de la variable dépendante comme des variables indépendantes. Un nombre important de facteurs est suggéré dans la littérature pour expliquer le niveau de corruption dans un pays: (i) le faible niveau de rémunération dans la fonction publique [Daubrée, 1995; Van Rijckeghem, Weder, 1997], (ii) l'inefficacité des contrôles internes, (iii) l'insuffisance des contrôles externes, (iv) l'absence de pénalités dissuasives, (v) les opportunités de corruption dans l'économie [Tanzi, 1994; Ades, DiTella, 1995; Kaufman, 1997] et (vi) les facteurs culturels et ethniques [Mauro, 1995]. Cependant, les contraintes liées à la disponibilité des données ne permettent pas, lors du passage à l'estimation empirique, de tester l'influence respective de chacun de ces facteurs. L'équation retenue prend alors la forme simplifiée suivante:

$$\text{CORRUPTI}_{it} = \beta_0 + \beta_x X_{it} + \beta_{rt} \text{RT}_{it} + \beta_a A_{it} + u_{it}$$

avec X_{it} : le vecteur de variables de contrôle dans le pays i à la période t
 RT_{it} : le vecteur des rentes traditionnelles dans le pays i à la période t
 A_{it} : le vecteur des variables d'aide dans le pays i à la période t .

Le vecteur des variables de contrôle cherche à tenir compte de l'environnement économique, politique et culturel initial des pays. Il est composé du produit par tête calculé en parité de pouvoir d'achat, du nombre moyen d'années d'enseignement secondaire de la population totale, du degré d'instabilité politique et du degré de fractionnalisation ethnolinguistique. Les hypothèses formulées sur le lien entre ces variables et les activités de recherche de rente sont les suivantes. Tout d'abord, on attend une relation négative entre le produit par tête et l'ampleur des activités de recherche de rente dans la mesure où les pays développés disposent d'un environnement institutionnel plus performant. Ensuite, on attend une relation négative entre la dotation en capital humain de la population et les activités de recherche de rente. En effet, on suppose qu'un niveau élevé d'éducation favorise les mécanismes de contrôle externe à travers une vigilance accrue de la population sur les missions de l'administration publique. Par ailleurs, le degré d'instabilité politique est supposé favoriser les actes de prévarication. Ventelou [1995] a en effet montré que plus l'horizon temporel de l'élite au pouvoir était limité plus était forte l'incitation au détournement. Enfin, la dernière hypothèse formulée est qu'un pays constitué de multiples groupes ethnolinguistiques se caractérise également par de nombreuses activités de recherche de rente. Sachant que la plupart des systèmes politiques sont basés sur des relations de type clientéliste, le pouvoir en place sera d'autant plus enclin à distribuer des rentes que le nombre de groupes composant sa coalition est important.

Les trois variables représentatives des rentes traditionnelles sont introduites simultanément dans l'équation afin de contrôler l'ensemble des opportunités de corruption dans l'économie. On suppose une forte colinéarité entre les variables de distorsion de l'économie et le degré de développement, on s'attend donc à ce que la significativité des coefficients soit amoindrie avec l'introduction conjointe du produit par tête.

La variable d'aide, tirée du *pool* des variables disponibles, est introduite dans la régression de manière additive. L'aide est exprimée en valeur brute afin de mieux représenter le volume de la rente à capter. En effet, on suppose que le comportement des groupes d'intérêt n'est pas influencé par les flux de remboursements. Par ailleurs, est-ce que toutes les catégories d'APD ont le même impact sur les activités de recherche de rente? On pourrait notamment supposer que l'aide d'origine bilatérale, distribuée sous forme de dons et à laquelle est assigné un objectif d'ajustement, serait plus sensible aux activités de *rent-seeking*. Tout d'abord, l'aide d'origine bilatérale poursuivrait des objectifs spécifiques à chaque pays donateur, autres que ceux définissant la ligne de conduite des bailleurs de fonds internationaux en matière d'allocation de l'aide. Ensuite, les dons, contrairement aux prêts, feraient l'objet d'une moindre exigence de la part des pays donateurs. Enfin, l'aide à l'ajustement étant une aide non affectée (appui à la balance des paiements et/ou d'un appui budgétaire), elle offrirait de plus fortes opportunités pour une utilisation discrétionnaire. Cependant, certains traits caractéristiques de l'aide viennent limiter la portée de telles distinctions. D'une part, les prêts inclus dans l'APD sont à forte concessionnalité (taux d'intérêt faible, période de grâce élevée) si bien que les contraintes liées aux remboursements sont amoindries. D'autre part, la fongibilité de l'aide affectée implique que les gouvernements receveurs peuvent aisément s'affranchir de la contrainte apparente que représentent les intentions des bailleurs en modifiant la structure des budgets nationaux [Devarajan, Rajkumar, Swaroop, 1998].

Si la note de corruption est une moyenne sur cinq années (par exemple 1980-85 pour la période 1), les variables représentatives des sources de rente couvrent des périodes plus anciennes (par exemple 1975-85 pour la période 1¹⁴). La justification réside dans le fait que les groupes d'intérêt ont besoin d'un certain temps pour adapter leur stratégie de recherche de rente. Le décalage temporel est donc censé capter un « effet d'apprentissage ».

Les résultats de l'estimation par la méthode des MCO sont présentés dans la figure 7. Le vecteur des variables de contrôle a été réduit au seul degré de développement dans la mesure où les autres variables n'apparaissent pas significatives. Le produit par tête a le signe négatif attendu sur les activités de recherche de rente. Parmi les sources traditionnelles de rente, seule ressort de manière significative, avec le signe attendu, la part des exportations de produits primaires non agricoles dans les exportations totales. Plus un pays concentre ses exportations sur un petit nombre de produits plus se développent les activités de recherche de rente. Bien qu'ayant le signe attendu, la prime sur le marché parallèle des devises n'est pas significative. Quant à la variable de restriction tarifaire, elle n'apparaît pas robuste.

Conformément aux hypothèses formulées, l'aide exerce un impact positif sur les activités de recherche de rente. Ce résultat s'avère robuste aux différentes mesures de l'aide puisque le coefficient de l'APD, comme celui de l'ATSP et

14 Cf. l'annexe pour un détail des points d'observation de chaque variable utilisée dans l'estimation empirique.

Figure 7 – Estimation des paramètres des activités de recherche de rente (méthode des MCO)

	Mesures de l'aide			APD : origine du donneur	APD : structure de l'aide	APD : objectif de l'aide			
	(1)	(8) ¹	(9)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Variable expliquée :									
indice de corruption									
Variable de contrôle									
– Log du produit par tête en PPA	-0,861 (2,89) ***	-1,050 (3,97) ***	-0,909 (2,76) ***	-1,019 (3,10) ***	-0,946 (3,18) ***	-0,887 (3,17) ***	-0,956 (2,90) ***	-0,920 (3,08) ***	-0,982 (3,30) ***
Variables de distorsion de l'économie									
– Exportations minières/ exportations totales	0,015 (2,84) ***	0,014 (2,85) ***	0,015 (2,73) ***	0,015 (2,87) ***	0,014 (2,63) **	0,015 (2,74) ***	0,014 (2,56) **	0,014 (3,05) ***	0,012 (2,55) **
– Prime sur le marché parallèle des changes	0,077 (0,17)	0,191 (0,43)	0,238 (-0,57)	0,0396 (0,98)	0,154 (0,33)	0,042 (0,09)	0,007 (-0,01)	0,085 (0,18)	0,050 (0,11)
– Barrières tarifaires	-1,385 (0,14)	0,638 (0,006)	4,815 (0,53)	2,478 (0,27)	-1,692 (0,19)	6,819 (0,75)	-4,314 (0,55)	-1,965 (0,20)	-2,153 (0,28)
Montants d'aide reçus									
– APD	0,00007 (2,23)**								
– APD d'origine multilatérale	0,0001 (0,87)								
– APD d'origine bilatérale	0,00009 (1,76)*								
– APD sous forme de prêts	0,0001 (2,25)**								
– APD sous forme de dons	0,00001 (1,41)								
– APD, aide projet	9,80e-08 (2,27)**								
– APD, aide à l'ajustement	2,29e-07 (1,68)*								
– ATSP, apports totaux du secteur public	0,00004 (2,96)***								
– AED, aide effective au développement	0,0001 (1,75)*								
Constante	12,918 (4,70) ***	4,268 (5,92) ***	13,304 (4,46) ***	14,417 (4,79) ***	13,711 (4,97) ***	12,820 (5,00) ***	13,954 (4,60) ***	13,529 (4,95) ***	14,226 (5,23) ***
Nombre d'observations	71	72	68	69	72	67	74	70	74
F-stat	6,50	7,00	8,08	7,01	6,52	9,03	6,67	7,39	6,84
R2 ajusté	0,38	0,39	0,38	0,35	0,36	0,41	0,35	0,40	0,36

Les t de Student sont présentés en valeur absolue et après application de la correction de White.

Seuil de significativité des coefficients : *** à 1 %, ** à 5 % et * à 10 %.

1 La décomposition de ATSP entre flux d'origine bilatérale et flux d'origine multilatérale donne les mêmes résultats que pour la décomposition de l'APD suivant la nature du donneur. La significativité est cependant supérieure.

Source : Auteurs.

l'AED (équations 1, 8 et 9), présente un signe positif. On remarque toutefois que le degré de significativité des coefficients est plus élevé pour les apports totaux du secteur public.

Par ailleurs, la répartition de l'APD suivant les critères d'origine du donneur, de la nature de l'aide et de l'objectif poursuivi apporte de nouveaux éléments de réflexion. Tout d'abord, on remarque que c'est l'APD d'origine bilatérale et non multilatérale qui serait sujette aux activités de recherche de rente (équations 2 et 3). Ce résultat est à rapprocher de celui de Alesina et Dollar [1998] qui montraient que les critères d'allocation de l'aide bilatérale étaient essentiellement de nature stratégique (intérêts militaires, relations avec les anciennes colonies, etc.). Lorsque l'aide poursuit des objectifs politiques, il est probable que les mécanismes de contrôle de l'utilisation des fonds soient plus lâches. Ensuite, la variable d'aide projet a une plus forte significativité que la variable d'aide à l'ajustement. Les montants d'aide projet ont toujours été largement supérieurs aux montants d'aide à l'ajustement (*cf. figure 1c pour l'Afrique*). Dans ce cas, l'effet quantitatif semble l'emporter sur « l'effet qualitatif » de l'aide. Enfin, alors que l'aide sous forme de prêts joue positivement, l'aide sous forme de dons, bien qu'ayant le signe escompté, ne semble pas avoir d'impact significatif sur les activités de recherche de rente.

Si ces résultats mettent en évidence le rôle de l'aide dans les activités de recherche de rente, ils ne permettent pas d'effectuer une analyse dynamique, montrant l'effet de substitution de l'aide aux sources de rente traditionnelles. Pour éclairer les comportements adaptatifs des groupes d'intérêt au « choc d'aide », il aurait fallu comparer les résultats de cette régression sur deux sous-périodes: la décennie soixante-dix (période préajustement) à ceux de la période 1980-98 (période d'ajustement). L'absence de l'indice de corruption sur la décennie soixante-dix ne nous a pas permis de réaliser cette comparaison.

*

L'analyse statistique sur la période 1960-90 montre que la dépendance à l'aide s'affaiblit pour les pays d'Asie, du Maghreb et du Moyen-Orient alors qu'elle a tendance à s'accroître pour l'Amérique latine et l'Afrique. En période d'ajustement, cette dépendance marquée peut trouver une justification. On soutient que la crédibilité et la durabilité des réformes économiques dépendent de la capacité des gouvernements à compenser les groupes d'intérêts « perdants » en période d'ajustement. En renforçant cette capacité, l'aide peut alors jouer son rôle en matière de promotion des réformes. C'est ce que suggèrent les résultats de l'analyse statistique entre la qualité de la politique macroéconomique et les montants d'aide reçus sur les cinq années précédentes. Cependant, cette relation, vérifiée pour les PED pris dans leur globalité, doit tenir compte des spécificités des pays en période d'ajustement. En cas de disparition des rentes traditionnelles, l'afflux d'aide peut modifier le comportement des groupes d'intérêt provoquant l'inflation des dépenses de recherche de rente et donc la dispersion de cette nouvelle rente. L'étude économétrique menée précédemment montre en effet que l'aide exerce un impact positif sur les activités de recherche de rente, quelle que soit la mesure retenue. Dans ce cas l'aide n'est plus disponible pour la compensation des groupes d'intérêt et ne joue

donc pas son rôle de promotion des réformes. Faut-il pour autant diminuer les flux d'aide, comme le suggèrent certains gouvernements des pays donateurs?

Une telle solution ne semble pas souhaitable si on accepte le fait que la compensation des torts reste un préalable à l'application effective des réformes. Il semblerait préférable de maîtriser les activités de recherche de rente qui se développent de façon anarchique en période d'ajustement. Ceci suggère qu'il est nécessaire de conditionner l'aide à un renforcement des capacités locales de gestion des flux financiers; les réformes institutionnelles étant indispensables à l'encadrement des groupes de pression.

Annexe Définition des variables et signe attendu

Variables	Définition	Points d'observation			Sources des données	Effet attendu sur CORRUPTI
Variable expliquée						
CORRUPTI	Indicateur de perception de la corruption	80-85	88-92	95-98	Transparency International www.gwdg.de	
Variables de contrôle						
PIBHAB	Log (produit réel par tête en parité de pouvoir d'achat)	80	88	95	Cepii (chelem)	(-)
EDU	Nombre moyen d'années d'enseignement secondaire de la population totale âgée de plus de 25 ans	80	85	90	Barro-Lee (94)	(-)
INSPOL	Indicateur d'instabilité politique	75-85	82-92	87-92	Cerdi	(+)
ETH	Indicateur de fractionnalisation ethnolinguistique. Il s'agit de la probabilité que deux groupes n'appartiennent pas au même groupe ethno-linguistique	60	60	60	Easterly- (97) Levine	(+)

Variables représentatives des distorsions de l'économie						
BLACK	Log (1 + prime sur le marché parallèle des devises)	75-85	80-90	80-90	Barro-Lee (94)	(+)
MINE	Part des exportations de produits primaires non agricoles dans les exportations totales	75-85	80-90	85-93	BM-WDI (97) ¹	(+)
TARIF	Mesure des restrictions tarifaires	75-85	80-90	80-90	Barro-Lee (94)	(+)
Variables d'aide						
APD	APD brute, tous donateurs Base déboursements	75-85	87-92	87-97	OCDE-CAD ² cdrom 98	(+)
APDB	APD brute d'origine bilatérale Base déboursements	75-85	87-92	87-97	OCDE-CAD cdrom 98	(+)
APDM	APD brute d'origine multilatérale Base déboursements	75-85	87-92	87-97	OCDE-CAD cdrom 98	(+)
APDPRET	APD brute, tous donateurs Octroyée sous forme de prêts Base déboursements	75-85	87-92	87-97	OCDE-CAD cdrom 98	(+)
APDDON	APD brute, tous donateurs Octroyée sous forme de dons Base déboursements	75-85	87-92	87-97	OCDE-CAD cdrom 98	(+)
APDAJUST	APD brute, tous donateurs Objectif : appui à la balance des paiements et/ou aide programme générale Base engagements	75-85	87-92	87-97	OCDE-CAD cdrom 98	(+)
APDPROJ	APD brute, tous donateurs Objectif : aide projet Base engagements	75-85	87-92	87-97	OCDE-CAD cdrom 98	(+)
ATSP	Apports totaux bruts du secteur public, tous donateurs Base déboursements	75-85	87-92	87-97	OCDE-CAD cdrom 98	(+)
AED	Aide effective au développement, brute Tous donateurs	75-85	87-92	87-97	OCDE-CAD cdrom 98	(+)

1 Banque mondiale [années diverses], Word Development Indicators, cdrom 97 et 99.

2 OCDE-Comité d'aide au développement [1998], Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients, cdrom 98.

BIBLIOGRAPHIE

- ADES A., DiTELLA R. [1995], *Competition and Corruption*, Keble College, Oxford University, mimeogr.
- ALESINA A., DRAZEN A. [1991], « Why are Stabilizations Delayed? », *The American Economic Review*, 81 (5): 1170-1188.
- ALESINA A., DOLLAR D. [1998], « Who Gives Foreign Aid to Whom and Why? », NBER Working Paper Series n° 6612, 26 p + annexes.
- ALESINA A., WEDER B. [1999], *Do Corrupt Governments Receive less Foreign Aid*, Cambridge, NBER Working Paper n° 7108.
- AZAM J.-P. [1993], *La Faisabilité politique de l'ajustement en Côte-d'Ivoire (1981-1990)*, étude réalisée pour le Centre de développement de l'OCDE, juin, 107 p.
- BANQUE MONDIALE [1993 a], *L'Ajustement en Afrique: réformes, résultats et chemin à parcourir*, Washington DC, 327 p.
- BANQUE MONDIALE [1993 b], *Sénégal: stabilisation, ajustement partiel et stagnation*, rapport n° 11506-SE, 24 septembre 1993, Washington DC, 92 p.
- BARRO R., LEE J.W. [1994], *Data Set for a Panel of 138 Countries*, Washington DC, the World Bank.
- BAYART J.-F. [1989], *L'État en Afrique: la politique du ventre*, Paris, Fayard, 439 p.
- BIENEN H. [1990], « The Politics of Trade Liberalization, in Africa », *Economic Development and Structural Change*, 38: 713-732.
- BURNSIDE C., DOLLAR D. [1998], *Aid, Politics and Growth*, Washington DC, World Bank Policy Research Working Paper n° 1777, 56 p.
- CASELLA A., EICHENGREEN B. [1996], « Can Foreign Aid Accelerate Stabilization? », *The Economic Journal*, 106, mai: 605-619.
- CHANG C., FERNANDEZ-ARIAS E., L. SERVEN L. [1998], *Measuring Aid Flows: a New Approach*, the World Bank, mimeogr., 28 p.
- DAUBRÉE C. [1995], *Marchés parallèles et Équilibres économiques*, Paris, l'Harmattan, 286 p.
- DEVARAJAN S., RAJKUMAR S., SWAROOP V. [1998], *What does Aid to Africa Finance?*, Washington DC, Development Research Group, the World Bank, 35 p.
- DESSUS S., LAFAY J.-D., MORRISSON C. [1993], *La Faisabilité de l'ajustement dans les pays africains*, document de travail n° 28, OCDE.
- EASTERLY W., LEVINE R. [1997], « Africa's Growth Tragedy: Politics and Ethnic Divisions », *The Quarterly Journal of Economics*, 112 (4): 1203-1250.
- GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE [1994], *Examen des politiques commerciales au Sénégal*, Genève.
- GUILLAUMONT P., GUILLAUMONT-JEANNENEY S. [1994], « Caractéristiques de l'ajustement ou les raisons de la déception », in P. Guillaumont, S. Guillaumont-Jeanneney, *Ajustement et Développement*, Economica, chap. 2 : 57-91.
- HAGGARD S., WEBB S. [1993], « What do we Know about the Political Economy of Economic Policy Reform? », *The World Bank Research Observer*, 8 (2): 143-168.
- HUGON P. [1999], « Le "consensus de Washington" en questions », *Revue Tiers-Monde*, XV (157): 11-36.
- KAUFMAN D. [1997], « Corruption: the Facts », *Foreign Policy*.
- KNACK S., KEEFER P. [1995], « Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures », *Economics and Politics*, 7 (3): 207-227.
- KRUEGER A. O. [1974] « The Political Economy of the Rent-Seeking Society », *American Economic Review*, juin, 64 (3): 291-303.
- LAFAY J.-D., LECAILLON J. [1993], *La Dimension politique de l'ajustement économique*, Centre de développement de l'OCDE, 140 p.
- MAURO P. [1995], « Corruption and Growth », *The Quarterly Journal of Economics*, 110: 681-712.
- NELSON J. [1990], *Economic Crises and Policy Choice*, Princeton University Press.
- ORGANISATION POUR LA COOPÉRATION ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE [1998], *Répartition géographique des ressources financières allouées aux pays bénéficiaires de l'aide*, annuaire statistique.
- ORGANISATION POUR LA COOPÉRATION ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE [1998], *Système de notification des créanciers*, cdrom.

- OLSON M. [1966], *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, traduction française disponible chez Puf.
- ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE [1998], *Examen des politiques commerciales au Mali et au Burkina*, Genève.
- PINTO B. [1989], « Black Market Premia, Exchange Rate Unification and Inflation in Sub-Saharan Africa », *World Bank Economic Review*, 3: 321-338.
- PLANE P. [1993], *De l'extension des secteurs parapublics aux politiques de privatisation*, Clermont-Ferrand, Cerdi, série Études et documents.
- PUGH C. [1996], « The Political Economy of Development and Urban Policies for Developing Countries », *Urban Studies*, 33 (7): 1045-60.
- RIDLER N.B. [1988], « The Caisse de Stabilisation in the Coffee Sector in Côte d'Ivoire », *World Development*, 16: 1521-1526.
- SVENSSON J. [1998], *Foreign Aid and Rent-Seeking*, World Bank Policy Research Paper n° 1880, Washington DC, World Bank, 28 p.
- TANZI V. [1994], *Corruption, Governmental Activities and Markets*, IMF Working Paper n° 94/99, Washington DC, International Monetary Fund.
- TORNELL A., LANE P.R. [1999], « The Voracity Effect », *The American Economic Review*, 89 (1): 23-46.
- VAN RIJCKEGHEM C., WEDER B. [1997], *Corruption and the Rate of Temptation: Do low Wages in the Civil Service Cause Corruption?*, IMF Working Paper n° 97/73, Washington DC, International Monetary Fund, 56 p.
- VENTELOU B [1995], *Équilibres politico-économiques et Croissance, l'hypothèse de prévarication gouvernementale*, thèse de doctorat de l'EHESS, Paris.
- WATERBURY J. [1989], « The Political Management of Economic Adjustment and Reform », in J. Nelson, *Fragile Coalitions: the Politics of Economic Adjustment*, New Brunswick, USA, Transaction Books, 159 p.
- WILLIAMSON J. (ed.) [1994], *The Political Economy of Policy Reform*, Washington DC, Institute for International Economics.

La dépendance vis-à-vis de l'aide en Afrique subsaharienne : éléments d'économie politique

Alice Sindzingre *

L'excès d'aide qui caractérise les pays d'Afrique subsaharienne est désormais mis en cause dans une littérature croissante¹. Cette littérature met en exergue l'inefficacité de l'aide, dont les causes sont souvent imputées aux gouvernements, leurs mauvaises politiques ou leurs groupes d'intérêt, et justifie l'actuelle tendance à la « fatigue » des donateurs et à la baisse des ressources allouées. Cependant, ces critiques ne prennent généralement pas en compte les effets plus microéconomiques du dispositif de l'aide. Jeu à plusieurs protagonistes, celui-ci implique autant les donateurs et leur propre logique de maintien d'une présence que les « récipiendaires ». Il est constitué d'*inputs* variés, de perceptions croisées, d'objets, de flux monétaires, etc. Ceux-ci sont les lieux de contournements, de réappropriations, de résistances. Dans tous les cas, les récipiendaires traitent cette extériorité et retransforment ces divers *inputs* de l'aide en fonction de leurs propres règles et contraintes. La présence massive de l'aide sous toutes ses formes, incitations monétaires, conditionnalités, assistance technique, organisations non gouvernementales, induit cependant une dissymétrie de fond dans la relation.

Ces dissymétries sont renforcées par les modes locaux de formation des États, des institutions et des administrations, et de légitimations politiques, où les individus ont des marges de manœuvre déjà limitées, même en l'absence d'aide. Elles constituent une importante dimension explicative de l'inefficacité de l'aide. Les dissymétries et les contraintes qui leur sont liées peuvent être analysées en termes d'économie politique de l'aide en Afrique subsaharienne, particulièrement aux niveaux institutionnel et microéconomique. Une première partie analyse les différentes dimensions du concept de dépendance, et présente les principaux acquis des recherches relatives à l'économie politique des réformes. Une seconde partie, centrée sur une série de spécificités des États en Afrique subsaharienne, sur la dissymétrie des relations entre donateurs et récipiendaires, et la présence de donateurs extérieurs au cœur des fonctions de souveraineté, en examine les implications en termes de dépendance de l'aide.

* Centre national de la recherche scientifique, Paris.

1 L'auteur remercie David Naudet, Marc Raffinot et Javier Herrera de leurs pertinents commentaires qui lui ont permis d'améliorer l'article. Elle demeure certes responsable de ses imperfections.

L'économie politique des réformes

Aide et dépendance

La « fatigue » de l'aide et la baisse des ressources allouées émergeant après les années quatre-vingt-dix au sein des donateurs et de leurs opinions publiques sont associées à des événements géopolitiques tels que la fin de la guerre froide et la recomposition de la valeur stratégique du continent africain, où le secteur privé, notamment international, est appelé à jouer un plus grand rôle. Elles ont été également concomitantes d'une évolution des idées qui ont précédé ou justifié cette diminution, relative aux systèmes politiques récipiendaires, aux institutions et à l'inefficacité de l'aide. La réflexion sur une dépendance excessive des pays récipiendaires s'inscrit dans ces courants d'analyse de l'aide, tant chez les donateurs que dans la littérature académique [Naudet, 1999]. La prise en compte de la notion de dépendance permet d'affiner les analyses constatant la remise en question de l'aide ou son inefficacité, et assignant les responsabilités à tel ou tel acteur. Comme il est évoqué ci-dessous, c'est le cas de nombreux travaux relevant de l'économie politique. Le concept de dépendance décrit davantage un processus et ses éventuels effets pervers, et conduit à préciser les caractéristiques du dispositif d'ensemble, avec ses différents acteurs et leurs anticipations, telles qu'elles se construisent dans la durée.

La dépendance vis-à-vis de l'aide est une notion qui peut prendre différentes significations. Elle peut être ramenée à des indicateurs comme la part de l'aide dans le PIB, ou être entendue sous l'angle des modes, mécanismes, et conditionnalités selon lesquels l'aide est fournie. La forme de la dépendance diffère selon les bailleurs de fonds et les instruments: les prêts et conditionnalités du Fonds monétaire, leurs bases contractuelles et rythmes de repaiement n'impliquent pas les mêmes modalités de dépendance d'un gouvernement que, par exemple, ceux liés aux bilatéraux, mettant en œuvre des dons et des conditionnalités faibles, ou plus flexibles ou explicitement politiques. L'intensité de la dépendance ne découle cependant pas du caractère de don ou de prêt, et l'on peut être fortement dépendant de dons. Les aides budgétaires à l'ajustement ou à la balance des paiements n'impliquent pas les mêmes mécanismes de dépendance, de conditions, de type d'institution récipiendaire et de degré de présence dans ces institutions que les projets, et il en est de même pour l'assistance technique.

La forme de la dépendance diffère également selon les États. Ceux-ci sont hétérogènes en Afrique subsaharienne en termes de trajectoires et d'idéologies politiques, de ressources, de performances économiques, de présence de l'aide dans leur fonctionnement, et de types de mécanismes caractérisant le processus liant les États, les bureaucraties et les donateurs. Outre des degrés de dépendance très divers, reflétés dans des parts de l'aide dans le PIB allant de plus de la moitié à un pourcentage infime, les États exhibent des modes différents de relations à l'aide et aux agences extérieures, oscillant entre des politiques d'ouverture et d'attraction marquées, l'ambivalence (par exemple nationaliste) ou la recherche explicite d'indépendance ².

2 C'est le cas souvent cité du Botswana.

En outre, dimension souvent relevée dans la littérature en économie et en relations internationales, la direction et les montants de l'aide répondent pour beaucoup à des considérations géopolitiques et stratégiques [notamment bilatérale, Alesina et Dollar, 1998, pour une analyse économétrique], comme il sera examiné plus loin. La dépendance des États varie donc en fonction de leurs atouts en cette matière, ce qui leur confère une capacité de négociation politique, par exemple sur les réformes – qui peut cependant aboutir à une situation de dépendance économique. La multiplication des donateurs peut renforcer cette capacité de négociation et relâcher la contrainte de dépendance, sauf si les donateurs se coordonnent entre eux (dans la limite de leurs intérêts géopolitiques). Ainsi, la fongibilité de l'aide semble croître avec le nombre de donateurs [Devarajan *et alii*, 1999 :17]. Dans le même ordre d'idées, l'aide peut aider les « mauvais » gouvernements à se maintenir, comme l'a souligné Rodrik [1996 a], y compris l'aide multilatérale qui, par mandat, ne se préoccupe pas de la nature des régimes politiques récipiendaires. Les flux financiers ou même les conditionnalités (les agences devenant des boucs émissaires commodes) peuvent être utilisés par les gouvernements à des fins politiques internes. Ce registre politique nuance une pure connotation économique de la dépendance.

De plus, une aide importante ne signifie pas nécessairement un risque de dépendance. Celle-ci peut en effet être le moyen – parfois le principal pour les pays pauvres n'attirant pas d'autres sources de financement – de faciliter des transformations structurelles et institutionnelles permettant ultérieurement de diminuer la dépendance vis-à-vis de l'aide [Aizenman, Isard, 1996]. Si tant est que l'efficacité de l'aide peut être jugée en fonction de ce qu'elle « aide » à sortir du sous-développement et donc de ce qu'elle met en place les conditions de sa propre diminution, une aide efficace, importante si c'est nécessaire, est celle qui permet d'échapper à la dépendance. Des travaux récents ont montré l'inefficacité de l'aide, par exemple en matière de croissance, d'investissements, d'indicateurs sociaux ou de réduction de la pauvreté [parmi d'autres, Burnside, Dollar, 1997, sur les performances économiques; Feyzioglu *et alii*, 1996; Boone, 1996; Burnside, Dollar, 1998, sur le développement humain; Dollar, Easterly, 1999 sur l'investissement]. Dépendance et inefficacité sont liées moins de par les montants d'aide impliqués que par le critère de la durée associé à la persistance de performances médiocres, macroéconomiques et sociales. Ce critère de durée devient particulièrement pertinent, et signale une « trappe à aide », lorsque les flux d'aide se retrouvent absorbés dans le seul maintien d'une situation d'endettement soutenable.

D'un point de vue macroéconomique, la dépendance peut impliquer que l'aide masque des déficits structurels [White, 1998 : 33]. Elle peut être entendue dans un sens négatif, si l'on se place du point de vue des besoins des pays récipiendaires, ou positif, dans la perspective de l'offre « altruiste » des pays donateurs à l'égard des pays pauvres [Club du Sahel, 1999]. Elle peut survenir lorsque tous les récipiendaires bénéficient de gains à court terme et sont affectés par des pertes en cas de retrait, quel que soit le niveau d'intensité de l'aide.

La dépendance définit aussi une situation où les flux d'aide restent élevés sans que le niveau de développement institutionnel s'améliore [Azam *et alii*, 1999; O'Connell, Soludo, 1999]. La dépendance a ici deux dimensions, économique et

institutionnelle, qui se renforcent mutuellement. Elle connote les idées d'objets, de ressources dont dépend la survie, et comme tout objet d'accoutumance, celle d'attraction et simultanément de rejet de la part de l'entité dépendante. Elle suggère l'idée de besoin croissant, et de rendement décroissant des ressources. Elle s'exprime notamment dans l'ambivalence des gouvernements et des individus vis-à-vis des réformes impulsées par les agences extérieures, leurs acceptations apparentes, leurs résistances et calculs. La dépendance est en ce sens l'antithèse de l'appropriation, de l'*ownership* de l'aide par les gouvernements, désormais souhaitée par les donateurs. Cette ambivalence peut être comprise dans un cadre analytique intégrant l'économie politique de la relation d'aide, et les normes et institutions régissant les pays récipiendaires.

La dépendance vis-à-vis de l'aide implique également des marges de manœuvre étroites: celles-ci relèvent à la fois d'un niveau économique et politique. Les pays ont une faible marge de manœuvre économique pour la simple raison de leur pauvreté – destinée à perdurer, les inégalités internationales entre revenus étant marquées par la divergence croissante entre pays riches et pays pauvres –; également en raison de leur mode d'insertion internationale – dépendance des instabilités de prix de quelques produits d'exportation –; enfin en raison de leur faible marge de manœuvre vis-à-vis des bailleurs de fonds, de leurs programmes et conditionnalités, caractérisés par des objectifs multiples, des rythmes d'exécution contraignants et de stricts critères de performance. Les programmes restent peu conçus par les gouvernements, malgré les *leitmotive* des donateurs de la nécessité d'une « appropriation » par les pays, et nombre d'institutions et administrations ne fonctionnent que grâce aux ressources et à l'assistance technique des donateurs. La marge de manœuvre est également faible en termes politiques: dans des régimes souvent autoritaires, les individus ont peu de prise et de capacité à demander des comptes à leurs hiérarchies, et donc de questionner leurs choix, acceptations, décisions et allocations en matière d'aide reçue.

Le contexte

Selon des voies parallèles aux recherches sur le développement, l'économie des institutions, notamment impulsée par les écrits de Douglass North, a permis la prise en compte de celles-ci dans l'analyse économique. Une vaste littérature a progressivement montré que les variables institutionnelles contribuent à déterminer les politiques économiques, et donc influencent les performances de croissance, autant que l'accumulation des facteurs de production. Les institutions, normes et règles peuvent ici être formelles ou informelles. Les recherches examinent l'hypothèse selon laquelle certaines institutions paraissent produire de meilleurs résultats de politiques économiques que d'autres [Persson, Tabellini, 1997].

De son côté, la science politique africaniste et comparée a étudié en profondeur la nature des États: par exemple, ceux-ci furent analysés comme patrimoniaux et postpatrimoniaux, prédateurs et kleptocrates, et furent comparés avec les États « développementistes » asiatiques. Les relations des « sociétés civiles » aux États constituent également une variable explicative du développement. Un concept clé est ici celui de légitimité. À partir de l'observation de l'effondrement de certains

États africains, de nouveaux modèles d'États faibles sont élaborés : ces États tendent à n'avoir besoin, pour se maintenir, que de l'existence d'une ressource commercialisable sur le marché mondial, d'un chef de guerre qui contrôle celle-ci, à l'aide d'organisations privées ou d'administrations à leur service privatisant les fonctions de souveraineté, d'une population à valeur d'otage et de monnaie d'échange pour l'aide internationale [Reno, 1998]. L'aide extérieure maintient également ces États, d'une part, en leur fournissant une existence par le biais de la reconnaissance internationale et la présence au sein des organisations multilatérales ; d'autre part, elle constitue un mode particulier de leur insertion internationale via leur mise sous programme d'ajustement en échange de ressources financières – de devises – allouées aux groupes qui contrôlent les fonctions de souveraineté, contribuant à leur pouvoir d'achat politique et économique et à leur consolidation. Dans ces analyses, l'aide est un instrument approprié par la politique locale qui n'implique pas de dépendance, ou qui retourne celle-ci à son bénéficiaire.

Dans la littérature du développement, devant les succès mitigés des réformes, la nature et les réactions des gouvernements ont été intégrées dans la compréhension des programmes d'ajustement. Ceux-ci ont été analysés dans le cadre plus large de la relation d'aide, entre bailleurs et bénéficiaires, qui au cours du temps se caractérise de plus en plus par sa durée (dans de nombreux pays africains, sur quatre décennies d'indépendance, deux décennies sous programme d'ajustement). Les insuccès n'ont plus seulement été imputés aux seuls programmes, mais aussi à leur mise en œuvre, notamment au sein de systèmes politiques et institutionnels donnés, et de leur relation avec les agences externes.

Le rôle des institutions, leur « qualité », leur « faiblesse » constituent des facteurs explicatifs récurrents des succès et échecs dans de nombreux aspects des réformes concernant les États et les administrations, par exemple les réformes de la fonction publique ou celles des administrations financières (douanes, impôts), stratégiques pour la réussite des programmes de réforme. Elles constituent de façon croissante une variable explicative de la faible croissance des pays d'Afrique subsaharienne³. Il en est de même de la nature des régimes politiques, par exemple démocratiques, autoritaires, dictatoriaux.

Les recherches sur l'économie politique des réformes croissent spectaculairement dans les années quatre-vingt-dix. D'abord pensées comme exogènes, les structures et les préférences politiques ont été analysées comme endogènes aux choix et aux structures économiques, soulignant les interactions et les évolutions jointes des processus politiques, des modes de redistribution et de la croissance [Verdier, 1999 : 493]. À la suite notamment des travaux de Mancur Olson, cette économie politique utilise largement les concepts de groupes d'intérêt, et de gagnants et de perdants des réformes. Les pays aux plus mauvaises performances économiques sont ceux où certains groupes d'intérêt particuliers ont le plus de force, capables de bloquer les réformes et distordant l'allocation des ressources en leur faveur.

3 Une synthèse de la très vaste littérature sur les déterminants institutionnels de la croissance est dans Aron [1998].

Également, parmi les notions clés, figurent ceux de crédibilité des politiques et des réformes, de réputation et de degré d'engagement des gouvernements, de renversements des politiques et d'instabilité. Les États africains sont dépourvus d'agences de restriction capables de leur « lier les mains » – comme par exemple les banques centrales indépendantes [Collier, 1991]. Les problèmes liés aux intérêts et aux incitations des gouvernements, par exemple l'inconsistance temporelle, sont mis en avant : une fois le financement reçu, ou la réforme effectuée, le gouvernement peut ne pas avoir intérêt à poursuivre celle-ci, par exemple parce qu'il n'en n'avait pas l'intention, ou en raison de la réussite même (de premiers effets positifs) de la réforme. Avec la notion d'accord avec une entité externe liant les engagements des gouvernements, verrouillant leurs politiques en rendant la défection coûteuse (arrêt des financements), la relation d'aide renforce sa légitimité.

Cette relation est ici une dimension de la théorie des biens publics internationaux. Les agences d'aide constituent des agences de restriction internationales liant les États faibles, leur conférant ainsi en théorie une crédibilité vis-à-vis des marchés mondiaux, fournissant de l'information, compensant la perception des investisseurs de risques élevés et d'une mauvaise réputation issus de l'histoire de l'Afrique : elles sont des biens publics internationaux dont les États en développement sont dépourvus [Rodrik, 1996 b ; Collier, 1998 ; Kanbur *et alii*, 1999]. On peut déjà relever que la faiblesse persistante des flux de capitaux vers l'Afrique oblige à affiner l'analyse des agences d'aide, des gouvernements récipiendaires et celle de leur relation. Cette théorie est l'une des bases des accords internationaux, tels que l'OMC, ou des unions régionales, monétaires ou douanières, de même que du dispositif de la conditionnalité.

Ajoutée aux caractéristiques intrinsèques à la relation de prêt, cette relation de contrainte est ainsi l'un des fondements de la conditionnalité présente dans les programmes des institutions financières multilatérales – pas de toutes, mais notamment de celles des institutions de Bretton Woods. Les médiocres résultats et l'érosion de la crédibilité de la conditionnalité ont été analysés en termes de jeux répétés, de marchandages, d'échanges récurrents de financements contre une réforme, selon l'expression de Miles Kahler [1992 : 89].

Au sein des agences d'aide, la reconnaissance du rôle de la relation entre donateurs et récipiendaires, de leur identification, anticipations et réactions, et de son caractère problématique émerge progressivement, ainsi avec le *Rapport sur le développement* de la Banque mondiale de 1997. En contraste avec les recommandations récurrentes sur l'État minimum, l'association est admise entre la taille du gouvernement, sa capacité à collecter des impôts et ses meilleures performances [La Porta *et alii*, 1998] : et par conséquent sa capacité à être moins dépendant de l'aide extérieure et moins contraint par les taux de pression fiscale très bas qui caractérisent l'Afrique subsaharienne. Ceux-ci sont un indicateur de leurs faibles capacités et donc de leur faible crédibilité auprès de leurs administrés. L'État à l'interventionnisme excessif, auparavant stigmatisé dans la littérature sur la recherche de rente et responsable des mauvaises performances africaines, est réhabilité dans ses fonctions nécessaires. Celles-ci, régulation et sécurisation des activités économiques, stabilité macroéconomique, s'inscrivent dans le cadre des théories des asymétries d'information et des incitations, ainsi que des défaillances des marchés, telles que

développées notamment par Joseph Stiglitz [par exemple 1998]. On admet désormais que le fonctionnement des marchés requiert l'existence d'un État, et que les mauvaises performances économiques de nombreux pays africains découlent, entre autres facteurs, de sa désagrégation. Les agences multilatérales mettent en avant l'importance des institutions dans le succès des réformes, leur « internalisation » ou « appropriation », selon l'expression convenue [Burki, Perry, 1998], de même que le « mieux d'État » et la « bonne gouvernance ».

La perspective de l'économie politique

Les concepts le plus souvent retenus par les recherches sur l'économie politique des réformes ressortissent simultanément aux niveaux macro- et microéconomique, dont les agents sont l'État et par exemple les électeurs rationnels (modélisés en agent représentatif, notamment en électeur médian), ayant des préférences qui peuvent être agrégées et votant en fonction de leurs intérêts vis-à-vis des décisions des gouvernement, ainsi en matière de taxation et de redistribution. Ces recherches utilisent également le cadre théorique des choix publics, où l'État comme entité autonome maximise d'abord son intérêt propre, et non celui de ses administrés.

Les comportements des agents microéconomiques sont généralement analysés dans le cadre des choix rationnels, et ceux-ci maximisent leur utilité (revenu, pouvoir, sur les marchés des biens ou les marchés politiques). Les actions collectives sont conçues en termes de groupes d'intérêt. En matière d'aide, ceux-ci s'en approprient les ressources qui ne sont pas redistribuées selon les objectifs des bailleurs de fonds (outre la question de la fongibilité). Ils biaisent à leur profit les politiques, de même que les marchés publics et les types d'investissement, préférant par exemple ceux intensifs en capital [Tanzi, Davoodi, 1998]. La dépendance de l'aide peut ainsi ne bénéficier qu'à un petit nombre d'individus et s'accompagner d'une concentration de ses flux, car elle n'est pas redistribuée. Cette appropriation donne d'autant moins lieu à redistribution lorsque les individus, généralement les élites, mieux placés dans le circuit des flux d'aide, placent leur richesse à l'extérieur. L'Afrique subsaharienne manifeste précisément le plus haut ratio par rapport à tous les autres continents de richesse privée placée hors de la région [Collier, Gunning, 1997; Collier *et alii*, 1999 : 4, qui l'estiment à 39 %, à comparer avec 6 % en Asie de l'Est].

Les réformes rencontrent des échecs et résistances en fonction des équilibres entre ces différents facteurs. L'interaction entre les niveaux économiques et politiques induit des cycles politiques qui expliquent les échecs. Différentes politiques économiques sont choisies, selon que les gouvernements suivent ou affrontent une élection, sont confrontés à une crise économique ou non, selon l'équilibre interne entre populistes et technocrates (ou comme en Afrique après les années quatre-vingt-dix, les technocrates devenant des politiciens), ou bien selon que les gouvernements sont opportunistes (ne cherchant que leur propre réélection), ou partisans (ayant des préférences « progressistes », préoccupés par l'emploi, ou « conservatrices », préoccupés par l'inflation, corrélatives de politiques économiques spécifiques), selon que les anticipations sont ou non rationnelles ou que les gouvernements sont bipartisans ou de coalition [Alesina *et alii*, 1997].

La relation d'aide, qui peut ou non impliquer un endettement, est généralement pensée en termes de jeux dynamiques entre groupes d'intérêt, plus ou moins coopératifs, ou en termes d'information, d'incertitude sur les conséquences des réformes et d'effets d'apprentissage.

On peut cependant rappeler, d'une part, que l'un des partenaires, le gouvernement, ne constitue pas une entité homogène, mais est composé de segments aux normes, aux intérêts et aux comportements multiples et éventuellement divergents – les « gouvernements divisés » [Persson, Tabellini, 1997 : 5] ainsi les coalitions en sont un exemple. La démocratisation en Afrique a de même permis une multiplicité de nouveaux entrants individuels et entrepreneurs politiques.

D'autre part, dans cette littérature, les agences d'aide s'incluent elles-mêmes rarement comme éléments à part entière de la dynamique de ces jeux. Les mauvais résultats des prescriptions de réformes sont souvent imputés à une conception inappropriée des réformes, à un mauvais *sequencing* des différentes phases, ou à leur possible incohérence : celles-ci doivent être mieux « ordonnées », ainsi une modification du taux de change et un désarmement tarifaire [Collier, Gunning, 1992]. Ils sont surtout imputés à la non-mise en œuvre par les gouvernements et à leur manque de « volonté politique ». L'existence et l'histoire des relations entre chacun des partenaires du jeu, les anticipations créées par la durée et l'évaluation des résultats des jeux antérieurs, où les comportements et les réactions des agences influencent les réactions des bénéficiaires, sont ici insuffisamment prises en compte. Il en est de même des rationalités internes aux institutions d'aide. Comme toute institution, celles-ci comportent des logiques, des normes, des systèmes d'incitations et de promotion, des procédures de gestion des fonds et des projets qui leur sont internes et qui sont hétérogènes aux objectifs de développement présentés à l'extérieur, d'amélioration du bien-être des bénéficiaires, ou de renforcement de leurs institutions. Ce peuvent être des normes où le maintien de l'institution et de sa bureaucratie pour elles-mêmes est prééminent, dans une optique de la théorie des choix publics, ou des normes « antipolitiques » de la « machine » de l'aide, assise sur la négation des rapports de pouvoir locaux [Ferguson, 1990].

Ces courants de l'économie politique des réformes, centrés sur les jeux, les interférences des gouvernements dans les politiques économiques et les cycles politico-économiques, intègrent peu l'économie politique internationale. Pourtant, tout d'abord, la dimension géopolitique de l'aide a été déjà largement analysée, privilégiant les pays stratégiques pour les donateurs. Les petits pays pauvres et sans intérêt stratégique n'ont ici que peu de capacités de négociation sur les programmes et les conditionnalités sont manifestement plus flexibles pour les premiers. Plus les pays sont pauvres et plus la densité des conditions semble croître et ceux-ci ne peuvent emprunter à d'autres sources que les institutions financières multilatérales [Mosley *et alii*, 1991 ; Bird, 1998]. Ensuite, l'aide et les programmes d'ajustement structurels ressortissent à un « régime international », qui a connu des phases différentes depuis les indépendances, où les paradigmes de la baisse de l'aide, de la réflexion des donateurs sur l'efficacité de leur propre action et de la sélectivité marquent peut-être un tournant [Van de Walle, 1998]. Enfin, les décisions prises par les gouvernements vis-à-vis des *requirements* des donateurs ressortissent

nécessairement à une « diplomatie à double face », selon l'expression de P. Evans *et alii* [1993]. Elles sont à usage simultanément international et interne, cherchant à conjindre la crédibilité internationale et la légitimité interne. En sont des exemples les privatisations, les ajustements du taux de change, les libéralisations, etc., qui tous affectent les fragiles équilibres des soutiens politiques intérieurs.

Or les gouvernants en Afrique subsaharienne sont caractérisés par la priorité accordée à la gestion politique de leur légitimité, comme partout. Le trait distinctif en Afrique est que celle-ci est souvent faible, ce qui induit des modes et des horizons temporels de gouvernement, des relations des dirigeants avec la société civile, et un intérêt à augmenter le bien-être de celle-ci, spécifiques. Cette gestion peut prendre diverses formes, oscillant de la terreur à la redistribution et l'achat de soutiens. Elle peut s'appuyer sur l'armée ou le partage du « gâteau national ». Cependant, elle tend à rester prééminente sur la gestion économique. Même l'acceptation réelle des réformes ne peut être indépendante d'une optimisation politique – comme le montre l'exemple du Ghana, où la décision de l'ajustement, le recours aux institutions de Bretton Woods et le choix d'un ministre jouant un rôle d'intermédiaire avec les donateurs, récurrent en Afrique, a été subordonné à des logiques politiques internes de rythme de consolidation du pouvoir et des institutions publiques, auparavant effondrées [Sindzingre, 1999]. Les trajectoires des technocrates locaux issus des institutions de Bretton Woods soulignent cette prééminence des impératifs politiques dès qu'ils occupent des fonctions politiques dans leurs pays. Beaucoup de renversements et arrêts (et éventuellement reprises) des réformes découlent de cycles électoraux: dans des régimes à institutions fragiles, peu consolidées, aux légitimités fragmentées, les processus électoraux requièrent la constitution de soutiens mobilisant d'importants transferts financiers, et donc entraînent le plus souvent des dérapages budgétaires et des écarts vis-à-vis des engagements avec les bailleurs de fonds – ce fut le cas d'un « bon élève » des réformes comme le Ghana. Ignorant les dimensions constitutives de l'action politique et les questions centrales de maintien au pouvoir et de légitimité, les nouvelles demandes des donateurs faisant pression pour intensifier les démocratisations risquent ici d'être incohérentes, de contribuer à l'abandon des promesses des gouvernements sur les programmes, et d'induire des cycles électoraux en contradiction avec les rythmes des réformes. Ceci est un exemple parmi d'autres rappelant que le dispositif de l'aide s'appuie sur cette absence de prise en compte et sur cet « apolitisme » affiché, par ses objectifs, par ses mandats et par son organisation interne.

Rationalités des États, dissymétries et dépendance de l'aide

La présence intrusive de l'aide

L'aide à l'Afrique subsaharienne manifeste une incidence massive en termes quantitatifs, comme le soulignent des indicateurs souvent mentionnés, par exemple la part de l'aide dans le PIB. Selon la Banque mondiale, l'Afrique subsaharienne est la région du monde la plus dépendante de l'aide: 26 dollars *per capita* en 1996 ou 5,3 % du PIB (en incluant le Nigeria et l'Afrique du Sud). Certains pays constituent des extrêmes, comme le Mozambique (55 dollars *per*

capita et 59 % du PNB), ou la Guinée-Bissau (165 dollars *per capita* et 68 % du PNB), en contraste avec, par exemple, le Nigeria (1,6 dollar *per capita* et 0,64 % du PNB) [Joseph, 1999]. Différents indicateurs affinant ceux du Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD) peuvent être utilisés, mais si l'aide a décliné, c'est à partir de niveaux historiquement inégalés. La moitié des pays africains se situent dans la catégorie de ceux à haute intensité d'aide [O'Connell, Soludo, 1999 : 14]. La baisse de l'aide n'est pas contradictoire avec sa part croissante dans les économies des pays pauvres [Naudet, in Club du Sahel, 1999]. Particulièrement en Afrique subsaharienne, la réception de flux d'aide croissants a été accompagnée par les plus mauvais résultats socioéconomiques [White, 1998]. De médiocres performances en termes de croissance sont associées à des niveaux d'aide élevés perdurant sur de longues périodes, autre indicateur de dépendance⁴.

Cependant, l'aide n'a pas qu'une incidence financière. Elle peut manifester également une présence massive en termes qualitatifs et institutionnels, une pénétration des fonctions constitutives des prérogatives publiques, du cœur des États, des fonctions de souveraineté, des administrations financières (douanes, impôts), de l'appareil statistique, de la justice, de la fonction publique, du système bancaire [Sindzingre, 1998]. Elle induit une diminution des incitations à une saine gestion autonome. Elle envahit et absorbe des services aux capacités limitées, et peut aboutir à la désorganisation du fonctionnement des administrations et à des conflits internes issus de la multiplicité et des incohérences (par exemple salariales) des donateurs, qui vont à l'inverse de l'objectif affiché de renforcement des capacités et minent les possibles effets d'apprentissage. Le constat légitime de l'inefficacité des administrations conduit parfois à la substitution pure et simple à celles-ci (les projets-enclaves bien connus, les différentes « cellules » créées en vue de la gestion de l'ajustement, de la compétitivité, etc.), ou à leur privatisation – ainsi l'extension des fonctions de contrôle privé du commerce international à la collecte de recettes douanières. L'aide se centre ici sur le seul registre économique, et non sur les institutions ou sur l'économie politique locale et sa complexité. La dépendance s'exerce ici dans le domaine économique et celui de l'expertise. Celle-ci, lorsqu'elle est transmise, trouve par ailleurs rarement à s'employer localement, à la fois en raison de la méfiance des pouvoirs politiques locaux et de la préférence donnée aux consultations internationales, aboutissant au cercle vicieux d'une assistance technique étrangère proportionnelle à la fuite des cerveaux hors du pays [Ul Haque, Khan, 1997]. L'objectif d'une contribution aux réformes et au renforcement des institutions n'est pas atteint, et encore moins celui de la réforme de l'État, ce dernier demeurant pourtant l'objet de critiques de la part des donateurs.

L'aide constitue l'armature des services publics par le biais de projets, en dehors desquels les administrations tendent à ne plus fonctionner. Les thématiques, calendriers, décaissements, procédures de ces projets sont décidés, entrepris et arrêtés dans les pays donateurs et découlent des caractéristiques politiques, économiques et institutionnelles de ceux-ci. L'aide touche à des aspects multiples et intimes des activités des bénéficiaires. Elle pénètre aussi les comportements routiniers, via les

4 Deborah Brautigam, recherche en cours sur la dépendance de l'aide, 1999.

multiples projets, leurs signaux, leurs objets, leur visibilité matérielle balisant les espaces urbains et ruraux. Elle configure les valeurs, où l'aide devient une habitude et un recours facile neutralisant les tentatives de discipline. Ceci s'effectue également via les salaires disproportionnés des consultants par rapport au reste des fonctionnaires, et via l'attraction des diplômés pour un emploi dans une agence d'aide. Ceci est l'un des facteurs des échecs récurrents des réformes des fonctions publiques en Afrique, car s'ajoutant aux perceptions déjà ténues des individus quant à leurs obligations de service public. L'excès d'aide oriente les activités de recherche sur le développement, par le biais des thèmes en vogue d'abord internes à la communauté des donateurs : par exemple, genre, décentralisation, etc. Ces thèmes sont rarement mis en avant par les sociétés récipiendaires et parfois n'y ont aucune pertinence. L'aide informe aussi les raisonnements et causalités locaux, qui tendent à fréquemment assigner à des agents externes, *i.e.* aux agences d'aide, la responsabilité d'événements touchant aux activités les plus individuelles, revenus, consommation, santé, éducation, modes de prise de décision, organisation politique, information.

Dans tous les cas, la nature des institutions des pays récipiendaires est déterminante dans les effets de dépendance, *i.e.* les « conditions initiales » de ces institutions. Si celles-ci sont déjà faibles, l'aide peut contribuer à aggraver leur fragilité et se substituer à elles, financer les budgets et remplacer en fin de compte les administrations : l'aide confère des bénéfices de court terme, mais génère un besoin d'aide croissant qui ne peut qu'être négatif à long terme [Azam *et alii*, 1999]. La recherche de l'efficacité par les donateurs peut même renforcer ce mécanisme⁵. Lorsque la situation initiale est celle d'institutions peu consolidées, le sens de la causalité de la dépendance est que l'aide contribue à l'affaiblissement des incitations et des institutions, en raison des modalités de la relation entre donateurs et récipiendaires.

Les apories de la conditionnalité

Le dispositif de la conditionnalité, liant les décaissements à des progrès prédéfinis dans les réformes – à ce que le gouvernement emprunteur les utilise « efficacement » –, est inhérent par mandat aux prêts et aux programmes des institutions de Bretton Woods, et il est une garantie en principe de leur crédibilité et de la santé de leur gestion financière. Il est un instrument de mise en dépendance par l'aide : la relation y est dissymétrique, coercitive, offrant des marges de manœuvre limitées au gouvernement récipiendaire. Au *timing* serré, aux recommandations précises, les conditions s'adressent à des secteurs multiples. Dans les pays pauvres, la coordination avec la Banque mondiale sur les programmes d'ajustement structurel, puis les conditions mises par de nombreux donateurs liant leurs financements à des accords préalables avec les institutions de Bretton Woods, ont pu aboutir à des conditionnalités croisées représentant une intensité de contraintes accrue. Les gouvernements peuvent alors moins jouer sur la diversification de leurs financements ou bénéficier des divergences ou incohérences entre donateurs.

5 Comme le constatait par exemple le Livre vert de l'Union européenne.

Les critiques de la conditionnalité sont désormais nombreuses. Le Fonds monétaire y a répondu en faisant évoluer la notion de conditionnalité, et en y intégrant les recommandations de « bonne gestion » et de gouvernance [James, 1998], ainsi qu'une meilleure transparence de ses opérations, et un renforcement de son rôle de surveillance et d'assistance technique. Par mandat, *i.e.* traiter avec les États sur la base d'un accord volontaire, le Fonds est contraint de penser les variables politiques et institutionnelles dans ce cadre limité. La Banque a entrepris plusieurs travaux sur l'efficacité de l'aide, qui ont abouti à la nouvelle idée de sélectivité [World Bank, 1998].

D'une part, il est fréquent que les conditionnalités ne soient pas mises en œuvre par les gouvernements: elles sont reportées, ou bien suivies puis renversées, etc. D'autre part, les gouvernements qui adhèrent déjà aux réformes n'ont pas besoin de leur cadre contraignant de tranches de financement conditionnées aux performances et de récompense-sanction. Les conséquences de conditionnalités acceptées seulement en apparence sont souvent la ruse et les résistances, armes classiques des relations dissymétriques. Les gouvernements acceptent les conditions en sachant qu'ils ne les effectueront pas, leur priorité étant la réception d'un financement, par exemple pour payer les salaires des fonctionnaires, et la gestion au jour le jour sous une pression financière qui est renforcée par le rythme soutenu des critères de performance. Ou bien ils évaluent les différents coûts et bénéfices liés au non-respect des conditionnalités, qui peuvent évoluer dans le temps [Bird, 1998]. En particulier, les divers intérêts des donateurs à ne pas sanctionner le non-respect des engagements sur une réforme, et à poursuivre la relation d'aide, ont érodé la crédibilité de ces coûts, et rendu possibles les comportements de *free rider*. Les déficits de crédibilité affectent ici les politiques des donateurs, et non plus seulement des gouvernements, comme dans les concepts d'économie politique évoqués plus haut.

En outre, bien qu'un argument fréquent des institutions de Bretton Woods soit que les programmes n'ont pas été correctement mis en œuvre, les succès n'ont pas été assez manifestes en Afrique subsaharienne, en particulier en termes de croissance des investissements étrangers, pour qu'ils ne soient pas mis en balance par les gouvernements avec les coûts domestiques politiques et sociaux. D'autres facteurs exogènes ont parfois expliqué les bons résultats, comme la hausse des prix internationaux de certaines matières premières. On a pu arguer que l'existence d'un accord avec le Fonds monétaire peut même fonctionner comme un signal soit inexistant, ou peu crédible, soit négatif pour les « sentiments » des marchés et les investisseurs internationaux. Rappelant, parmi une vaste littérature, la faible crédibilité de sanctions qui surviennent rarement, Killick [1998] souligne les contradictions de la conditionnalité avec les objectifs « d'appropriation » des réformes par les bénéficiaires, et les conflits d'intérêts entre donateurs et bénéficiaires. Lorsque ces conflits sont manifestes – par exemple lorsque le gouvernement doit mettre en place la réduction de sa propre taille ou une meilleure « gouvernance » selon les critères des agences extérieures –, ils induisent le ressentiment et la perception de l'atteinte à la souveraineté.

Le rapport de la Banque mondiale *Assessing Aid* [World Bank, 1998] entérine certaines de ces constatations, en en déduisant la nécessité d'une sélectivité de l'aide.

La littérature évoquée plus haut sur l'inefficacité de l'aide souligne que celle-ci est efficace en présence de « bonnes politiques », et par exemple promeut alors la croissance. L'accoutumance à l'aide de la part de gouvernements qui n'en voient pas l'utilité, la détournent ou ne savent ni ne peuvent l'utiliser efficacement est un gaspillage de ressources, inutile et pernicieux. Il est plus efficace et équitable de récompenser les pays les plus méritants. Cette innovation, empreinte de bon sens, n'est cependant pas exempte d'arguments circulaires, ni d'effets pervers [Naudet, 1998]. En particulier, elle assigne exagérément la cause des échecs aux seules « mauvaises politiques » des gouvernements. Ces « mauvaises politiques » et les déficits institutionnels qui les accompagnent généralement découlent de multiples contraintes marquant les États africains, par exemple le lien entre le maintien au pouvoir et les politiques économiques choisies, ou l'incapacité à mener des politiques efficaces et à redistribuer simultanément [Robinson, 1998 : 29]. Cependant, il faut aussi prendre en compte que ces bonnes ou mauvaises politiques sont aussi endogènes, liées à l'efficacité de l'aide et aux performances économiques. Elles sont également construites par les interactions mêmes entre donateurs et bénéficiaires.

Les dimensions politiques et microéconomiques

À leur tour, les institutions, les normes et les perceptions locales peuvent renforcer les effets de dépendance. Ici le sens de causalité de la dépendance vient des contextes et des filtres locaux, marqués comme précédemment par les modes spécifiques de la relation entre donateurs et bénéficiaires.

En effet, une lacune importante des analyses vient de la difficulté à appréhender d'abord les formes politiques et la nature des États, leurs histoires et trajectoires, et ensuite les perceptions et rationalités microéconomiques des individus dans ces contextes. Le cadre théorique de l'économie politique retenu par les agences d'aide est axé sur une conception simple et univoque des groupes d'intérêt et des gagnants et perdants, et sur les intérêts et gains pensés en termes de maximisation du revenu ou du bien-être. L'économie politique effective de beaucoup d'États africains présente cependant une série de caractéristiques qui précisent la relation et les mécanismes de la dépendance.

Le cadre d'analyse fréquemment retenu ne saisit pas les fortes contraintes issues des histoires politiques, des rationalités collectives impulsées par les appartenances sociales, du contenu effectif donné aux institutions formelles, et des anticipations individuelles ainsi routinisées, qui orientent les raisonnements et les comportements face à un *input* extérieur (comme une réforme ou un projet). La nature et la qualité des institutions sont déterminantes en matière d'absorption et de dépendance de l'aide, mais celles-ci – leur contenu spécifique, leur pénétration sociale, le degré d'adhésion des individus – sont elles-mêmes le résultat de processus historiques. L'histoire politique apparaît comme un facteur prééminent de la nature des institutions et par conséquent des performances des gouvernements [La Porta *et alii*, 1998].

Ensuite, les institutions formelles peuvent ne pas être pertinentes pour les individus. Elles peuvent précisément rester purement formelles par rapport à d'autres canaux d'obligations. Ce peut être le cas des institutions liées à l'État, et

donc aux relations contractuelles qu'il a passées, notamment avec les bailleurs de fonds, ou bien des institutions et règles établies par ces bailleurs, par exemple relatives à une utilisation efficace de leurs financements ou à leurs objectifs altruistes : deux « sphères publiques » peuvent coexister dans les perceptions individuelles, selon la distinction de P. Ekeh [1975], l'une étatique, l'autre issue des normes acceptées par un groupe social. La divergence entre ces systèmes de règles hétérogènes induit généralement des effets économiques négatifs – le concept de capital social, désormais largement utilisé, est une façon d'exprimer l'importance des règles « informelles ». Les institutions formelles peuvent avoir aussi des contenus effectifs différents de leurs contenus apparents, par exemple les partis politiques⁶, les institutions de contrôle, etc. Également, la prééminence des allégeances sociales peut entraîner le fait que les individus agissent contre leurs intérêts au sens strictement économique.

De plus, les gouvernements sont souvent caractérisés par l'instabilité politique et un déficit de légitimité, qui leur font préférer les gains à court terme. Ils entraînent des horizons temporels courts pour l'ensemble des individus, dans les administrations et dans le secteur privé, une gestion des personnels publics sur des critères politiques, qui s'est accentuée avec les processus de démocratisation et la multiplication des partis, et une rotation accélérée à tous les échelons. Inversement, la rationalité prédatrice peut aussi s'accompagner d'horizons temporels longs pour les dirigeants, qui conçoivent ici le développement du pays comme incompatible avec leur maintien au pouvoir : le pompage durable des ressources au bénéfice d'un groupe restreint s'appuie sur la désorganisation méthodique de la société et des oppositions potentielles [Robinson, 1997].

À ces caractéristiques s'ajoute une faible institutionnalisation des rapports de pouvoir et des modes de gouvernement marqués par l'histoire (coloniale, puis des indépendances). La légitimité étroite des dirigeants entraîne une série de conséquences : par exemple, la politisation des bureaucraties, des décisions, des allocations et des choix de recrutement, le clientélisme, le secret et la rétention d'information, la non-délégation, l'absence de valorisation des compétences techniques.

Ce qu'il faut souligner, c'est que l'aide s'inscrit ici comme un *input*. Celui-ci est filtré par les caractéristiques, contextes et rythmes des économies politiques locales. Dans de tels contextes, l'aide reste extérieure plus qu'« appropriée ». Ses intentions, ses financements, ses projets, etc., sont affectés localement de contenus et d'objectifs différents, et ne sont pas nécessairement perçus comme pertinents ou contribuant à une amélioration significative des contraintes politiques et économiques. C'est en ce sens de conditions peu propices à la maîtrise, à l'appropriation, que l'aide induit la dépendance. Lorsque l'aide est « internalisée », c'est davantage comme un instrument intégré dans des relations internes aux sphères politiques et administratives locales. Les effets de dépendance sont ici des résultantes de ces contraintes et des transformations locales qu'elles entraînent, déclenchées par des montants, une présence et une visibilité élevés de l'aide : ils sont non

6 Lorsque les partis dépassent la centaine dans un pays comme le Bénin, leur signification, de même que celle de leurs activités, par exemple leurs coalitions, diffèrent nécessairement de celles qu'ils ont dans les démocraties occidentales.

des effets de ces seuls éléments de l'aide, mais de leur composition avec les contextes locaux, dans une relation durablement déséquilibrée.

Les effets pervers et les renversements de la dépendance

La dissymétrie de la relation d'aide génère des effets spécifiques et rationnels compte tenu des perceptions, outre les effets de filtre et de transformations à usage interne, différentes de « l'appropriation » espérée par les donateurs, évoqués ci-dessus. Ce sont des contournements, inerties, résistances et transformations. Même si les réformes sont clairement bénéfiques pour le bien-être du pays, leur adoption rencontre des résistances : une explication récurrente s'appuie sur les blocages par les groupes d'intérêt, via les conflits redistributifs ou l'incertitude sur leurs gains futurs avec les réformes [Drazen, 1996]. Mais le fait même de la dissymétrie, telle que perçue dans les contextes microéconomiques de la relation d'aide, engendre aussi des résistances.

Les mécanismes de « verrouillage » crédibilisant les politiques domestiques découlant des accords avec des agences externes et de leurs conditionnalités ne peuvent fonctionner que sur une base volontaire, sur un agrément d'un gouvernement de se défaire d'une part de sa souveraineté [Collier, 1998 : 68]. Les contextes politiques et sociologiques en Afrique rendent leur mise en œuvre difficile. Les gouvernements et les individus tendent à les percevoir comme des atteintes à la souveraineté sur lesquelles ils ont peu de prise. La dissymétrie de la relation d'aide (sous ses manifestations de pouvoir et de richesse tant macroéconomiques que de « terrain ») renvoie à des perceptions de la dignité qui, comme l'a rappelé A. Sen, est une dimension du bien-être aussi essentielle que le revenu.

En ce sens il faut distinguer deux niveaux de dépendance de l'aide : le niveau des perceptions individuelles, « subjectives », et celui des effets de pouvoir, celui des situations d'inégalité émergeant *in fine* de la relation d'aide, « objectifs », eu égard à la pluralité des acteurs, des objectifs, des intérêts et des organisations impliqués, décrite ci-dessus. Ce sont des pouvoirs sur les gouvernements comme sur le quotidien des individus. *In fine*, les pays africains sont confrontés à de faibles capacités de contrôle sur leurs propres politiques, dont les conséquences ne restent pas confinées aux sphères étatiques, mais affectent les conditions de vie individuelles.

En contraste, la conscience d'une dépendance ne marque pas nécessairement les perceptions des bénéficiaires : celles-ci peuvent ressortir à des règles implicites hétérogènes par rapport à celles des agences d'aide. Devant le donateur, le bénéficiaire peut se percevoir dans une relation d'échange, de « commerce de don », calculant rationnellement que le donateur est nécessairement mû par un intérêt, sinon il ne serait pas là et ne serait pas un partenaire du jeu. Un exemple d'hétérogénéité des perceptions est celui des horizons temporels, le temps limité des projets contrastant avec le désir des bénéficiaires de faire perdurer ceux-ci lorsqu'il y a perception d'une logique d'échange.

Le fait même de la dissymétrie génère des effets de rééquilibrage et de rétorsion. Il induit la recherche du rétablissement d'une symétrie de la relation, du type classique de la « force des faibles » dont la littérature a pu discuter le caractère illusoire et l'incapacité à retourner les dissymétries. L'existence du bailleur est conçue

comme dépendante de celle des récipiendaires. Les options de réponse possibles de ceux-ci sont diverses : l'option dite « exit », bien connue d'A. Hirschman, le rejet, l'indifférence, l'adoption, le détournement de l'usage ou l'assignation à une réforme de fonctions différentes de celles projetées par les donateurs. Des réformes s'enlisent, sont « revendues » aux bailleurs de fonds plusieurs années consécutives, au sens de Kahler⁷. Les récipiendaires sont en situation d'information complète sur l'intérêt à rester des donateurs et sur les coûts d'un départ : coûts de défection pour les bailleurs, et non plus pour les récipiendaires, comme le suggérait la théorie des biens publics internationaux. Cela décrédibilise les menaces de sanction, qui sont effectivement rares. Les donateurs donnent peu de signaux de changement des fondements implicites de ces jeux répétés.

Par exemple, les faibles succès des réformes des fonctions publiques, et des tentatives de leur rationalisation, s'expliquent par ces transformations des *inputs* de l'aide, renforcées par la perception de la dissymétrie de la relation. C'est par exemple le cas des initiatives de modernisation, de formation, de promotion de l'économie, ainsi la simplification des procédures pour les investisseurs étrangers. Ces transformations et inerties ne se résument pas à la seule expression d'intérêts ou de bénéfices du fonctionnaire et relèvent davantage de positionnements dans la relation d'aide et de contextes locaux, où elles sont « rationnelles ». Par exemple, un petit fonctionnaire ne perçoit pas nécessairement de motif rationnel à ce qu'il contribue à favoriser la venue de l'investisseur, qui profite au politicien et à un État qu'il juge non crédible, qui requiert un effort pour lequel il estime sa rémunération insuffisante ou la mise en œuvre de compétences qui ne le valorisent pas au sein de sa hiérarchie. Il en est de même des classiques échecs de projets en milieu rural (« guerre muette » entre récipiendaires et donateurs, selon l'expression de Niane [1996]). *In fine*, dans les pays pauvres et non stratégiques, le pouvoir demeure cependant le fait des donateurs.

Ces deux niveaux de la notion de dépendance contribuent à expliquer le résultat final, qui est précisément celui du maintien de celle-ci, renforcé par la perception des récipiendaires de rétorsions et symétries possibles. Elle constitue un élément de la différence des réactions récurrentes en Afrique subsaharienne en comparaison avec les États « développementistes » asiatiques, qui ont tendu à capturer ce qui leur était économiquement favorable lorsqu'ils étaient en situation d'aide et promu les institutions et incitations appropriées à de tels objectifs.

*

La dépendance de l'aide accède progressivement au statut d'objet d'analyse. La réflexion sur l'efficacité et la « fatigue » de l'aide, ainsi que les changements géopolitiques de la décennie, en ont constitué un contexte propice. L'étude de la dépendance précise cependant l'analyse. Elle met en lumière l'impact négatif d'une accoutumance à une aide élevée et durable, son caractère de « trappe à aide »,

⁷ Collier [1997] donne ainsi l'exemple du Kenya, très peu et tardivement sanctionné pour avoir reçu de façon répétée des financements extérieurs en échange d'une réforme du secteur agricole non effectuée.

en analogie avec la pauvreté. Elle privilégie de façon plus pertinente une perspective en termes de processus et d'interaction entre les éléments de dynamiques complexes, relevant de plusieurs dimensions, économique, politique, sociale.

La plupart des travaux ont utilisé un cadre d'économie politique davantage centré sur une conception homogène des bureaucraties et sur les groupes d'intérêt. Ils ont souligné le lien entre une excessive dépendance et la faiblesse des institutions. La nature et les causes de cette « faiblesse » sont cependant insuffisamment examinées. On a voulu montrer que ce cadre peut être affiné en incluant, d'une part, les dimensions politiques et les raisonnements microéconomiques des individus, tels qu'ils se sont historiquement construits et, d'autre part, les caractéristiques du processus, de la relation d'aide elle-même. Celles-ci, marquées par la dissymétrie, renforcent les mécanismes de dépendance, via les résistances aux réformes, leur transformation ou leur maintien dans une extériorité par rapport aux normes locales socialement acceptées. La dépendance peut certes entraîner un affaiblissement des États et des institutions, mais inversement leurs spécificités et histoires contribuent aussi à induire des effets de dépendance. Ces effets sont paradoxalement intensifiés par les stratégies d'absorption des *inputs* de l'aide déterminées par les contextes locaux, et par le désir des bénéficiaires de rétablir une symétrie dans leur relation avec les donateurs.

BIBLIOGRAPHIE

- AIZENMAN J., ISARD P. [1996], « The Sustainability of Economic Transformation », *Policy Reform*, 1: 413-440.
- ALESINA A., DOLLAR D. [1998], *Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?*, Cambridge MA, NBER Working Paper n° 6612.
- ALESINA A., ROUBINI N., avec COHEN G.D. [1997], *Political Cycles and the Macroeconomy*, Cambridge MA, the MIT Press.
- ARON J. [1998], *Political, Economic and Social Institutions: a Review of Growth Evidence*, Oxford, Centre for the Study of African Economies, Working Paper WPS/98-4.
- AZAM J.-P., DEVARAJAN S., O'CONNELL S. [1999], *Aid Dependence Reconsidered*, Oxford, Centre for the Study of African Economies, Working Paper WPS 99-5.
- BIRD G. [1998], « The Effectiveness of Conditionality and the Political Economy of Policy Reform: Is it Simply a Matter of Political Will? », *Policy Reform*, 1: 89-113.
- BOONE P. [1996], « Politics and the Effectiveness of Foreign Aid », *European Economic Review*, 40 (2), février: 289-329.
- BURKI S.J., PERRY G. [1998], *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, Washington DC, the World Bank.
- BURNSIDE C., DOLLAR D. [1997], *Aid, Policies and Growth*, Washington DC, the World Bank, Policy Research Working Paper n° 1777.
- BURNSIDE C., DOLLAR D. [1998], *Aid, the Incentive Regime, and Poverty Reduction*, Washington DC, the World Bank, Policy Research Working Paper n° 1937.
- CLUB DU SAHEL [1999], « L'avenir de la coopération avec le Sahel », *Bulletin du club du Sahel*, 21, mars: 1-3.
- COLLIER P. [1991], « Africa's External Economic Relations, 1960-1990 », *African Affairs*, 90: 339-356.
- COLLIER P. [1997], « The Failure of Conditionality », in C. Gwin, J.M. Nelson (ed.), *Perspectives on Aid and Development*, Washington DC, Overseas Development Council, Policy Essay n° 22.
- COLLIER P. [1998], « The Role of the State in Economic Development: Cross-Regional Experiences », *Journal of African Economies*, 7, supplément 2, décembre 1998: 38-76.

- COLLIER P., GUNNING J.W. [1992], « Aid and Exchange Rate Adjustment in African Trade Liberalizations », *Economic Journal*, 102, juillet: 925-939.
- COLLIER P., GUNNING J.W. [1997], *Explaining African Economic Performance*, Oxford, Centre for the Study of African Economies, Working Paper WPS/97-2.2.
- COLLIER P., HOEFFLER A., PATILLO C. [1999], *Flight Capital as a Portfolio Choice*, Washington DC, the World Bank, Policy Research Working Paper n° 2066.
- DEVARAJAN S., RAJKUMAR A. S., SWAROOP V. [1999], *What Does Aid to Africa Finance?*, Washington DC, the World Bank, Policy Research Working Paper n° 2092.
- DOLLAR D., EASTERLY W. [1999], *The Search for the Key: Aid, Investment, and Policies in Africa*, Washington DC, the World Bank, Policy Research Working Paper n° 2070.
- DRAZEN A. [1996], « The Political Economy of Delayed Reform », *Policy Reform*, 1 (1): 25-46.
- EKEH P. [1975], « Colonialism and the Two Publics in Africa: a Theoretical Statement », *Comparative Studies in Society and History*, 17 (1): 91-112.
- EVANS P.B., JACOBSON H., D. PUTNAM R.D. (eds) [1993], *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, University of California Press.
- FERGUSON J. [1990], *The Anti-Politics Machine: « Development » , Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, Cambridge University Press.
- FEYZOGLU T., SWAROOP V., ZHU M. [1996], *Foreign Aid's Impact on Public Spending*, Washington DC, the World Bank, Policy Research Working Paper n° 1610.
- JAMES H. [1998], « From Grandmotherliness to Governance: the Evolution of IMF Conditionality », *Finance and Development*, 35 (4) décembre: 44-47.
- JOSEPH A. [1999], *L'Aide française au développement*, rapport, Paris, Dial et ministère de la Coopération.
- KAHLER M. [1992], « External Influence, Conditionality, and the Politics of Adjustment », in S. Haggard, R.R. Kaufman (eds), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press.
- KANBUR R., SANDLER T., avec K.M. MORRISON [1999], *The Future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods*, Washington DC, Overseas Development Council, Policy Essay n° 25.
- KILLICK T., avec R. GUNATILAKA et A. MARR [1998], *Aid and the Political Economy of Policy Change*, Londres, Routledge et ODI.
- LA PORTA R., LOPEZ-DE-SILANES F., SCHLEIFER A., VISHNY R.W. [1998], *The Quality of Government*, Cambridge MA, NBER Working Paper 6727.
- MOSLEY P., HARRIGAN J., TOYE J. [1991], *Aid and Power: the World Bank and Policy-Based Lending*, 1, Londres, Routledge.
- NAUDET J.-D. [1998], « Sélectivité: où est le mode d'emploi? », *Dialogue*, 10, décembre: 6-10.
- NAUDET J.-D. [1999], *Réflexion sur la notion de dépendance à l'aide extérieure*, Paris, Dial, mimeogr.
- NIANE B. [1996], « De la facticité d'un pouvoir: l'alternative à l'État central », in D. Broady, N. Chmatko, M. de Saint-Martin (éd.), *Formation des élites et Culture transnationale*, Paris, École des hautes études en sciences sociales, Centre de sociologie de l'éducation et de la culture.
- O'CONNELL S.A., SOLUDO C.C. [1999], *Aid Intensity in Africa*, Oxford, Centre for the Study of African Economies, Working Paper WPS 99-3.
- PERSSON T., TABELLINI G. [1997], *Political Economics and Macroeconomic Policy*, Londres, Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper n° 1759.
- RENO W. [1998], *Warlord Politics and African States*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- ROBINSON J.A. [1997], *When is a State Predatory?*, Los Angeles, Department of Economics, University of Southern California, mimeogr.
- ROBINSON J.A. [1998], « Theories of "Bad Policies" », *Policy Reform*, 2 (1): 1-46.
- RODRIK D. [1996 a], « Understanding Economic Policy Reform », *Journal of Economic Literature*, 34 (1), mars: 9-41.
- RODRIK D. [1996 b], « Why is There Multilateral Lending? », in M. Bruno, B. Pleskovic (eds), *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995*, Washington DC, the World Bank: 167-193.
- SINDZINGRE A. [1998], « Crédibilité des États et économie politique des réformes en Afrique », *Économies et Sociétés*, 4: 117-147.

- SINDZINGRE A. [1999], « Politiques économiques, instabilités et secteur privé », in C. Toulabor (éd.), *Ressources politiques et Légitimité au Ghana*, Paris, Karthala, à paraître.
- STIGLITZ J. [1998], *Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes*, Genève, UNCTAD, Prebisch Lecture.
- TANZI V., DAVOODI H. [1998], *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth*, Washington DC, International Monetary Fund, Economic Issues n° 12.
- UL HAQUE N., KHAN M. A. [1997], *Institutional Development: Skill Transference Through a Reversal of « Human Capital Flight » or Technical Assistance*, Washington DC, International Monetary Fund, Working Paper WP 97/89.
- VAN DE WALLE N. [1998], *Managing Aid to Africa: the Rise and Decline of the Structural Adjustment Regime*, Nairobi, AERC-ODC Collaborative Workshop on Managing the Transition from Aid Dependency in Sub-Saharan Africa, mai, mimeogr.
- VERDIER T. [1999], « Développements récents en économie politique de la croissance: un survol rapide », *Revue économique*, 50 (3), mai: 489-497.
- WHITE H. (ed.) [1998], *Aid and Macroeconomic Performance*, Londres, Macmillan.
- WORLD BANK [1998], *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, Washington DC, the World Bank.

L'aide à la recherche en Afrique subsaharienne : comment sortir de la dépendance ? Le cas du Sénégal et de la Tanzanie

*Jacques Gaillard **, *Roland Waast ***

L'activité scientifique est aujourd'hui concentrée en quelques grandes métropoles. De quelle autonomie dispose une science « périphérique » pour édifier ses communautés, choisir et penser ses sujets, développer une pratique originale ? Née sous des formes coloniales, réinstituée dans le cadre d'un mode étatique de production, la recherche en de nombreux pays en développement n'a pas encore acquis le soutien de blocs sociocognitifs durables [Gaillard, Krishna, Waast, 1997 : 11-49]. Ses actes demeurent largement conditionnés par un environnement sceptique, et subordonnés à des soutiens internationaux mieux disposés.

Le présent article étudie le cas de deux pays (Tanzanie, Sénégal), qui appartiennent à un continent en repli scientifique depuis une décennie. Eux-mêmes ne sont pas les plus atteints – peut-être en raison de l'aide importante adressée à leurs institutions et à leurs communautés scientifiques. Mais ces aides s'inscrivent dans un contexte national, institutionnel et professionnel, qui en façonne l'effet.

Le cas tanzanien nous servira à donner la mesure des aides accordées à un pays et à son système de recherche ; puis à qualifier les dépendances professionnelles qui en résultent. Ces éléments se retrouvent au Sénégal. Sans nous y étendre, nous analyserons plutôt en ce cas la genèse de l'appareil scientifique, son essor dans les années soixante-dix, son éclatement institutionnel sous une surcharge d'aides, et l'anomie des marchés de la recherche qui en a résulté. Nous examinerons pour finir les issues de crise envisageables.

La Tanzanie

Certains parlent de la Tanzanie comme d'un pays « dévasté par l'aide » [Catterson, Lindahl, 1998]. Pourtant, en février 1967, le Comité national exécutif du parti au pouvoir publiait la retentissante « Déclaration d'Arusha ». Cette vision

* Fondation internationale pour la science, Stockholm, Suède, et IRD, UR savoirs et développement.

** IRD, UR savoirs et développement.

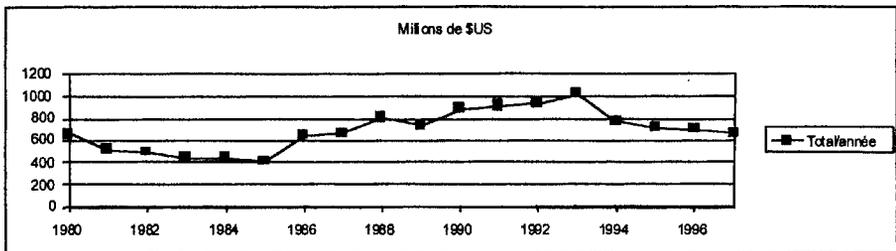
à long terme proposait de construire une nation socialiste reposant sur une économie politique autosuffisante. Elle était largement fondée sur une conviction : toute politique de développement qui dépendrait de la générosité des puissances étrangères compromettrait la souveraineté nationale ; la divergence des intérêts et des besoins entre « donateurs » et « bénéficiaires » ne pouvait que la rendre illusoire.

Importance générale de l'aide

Nous savons aujourd'hui que les promesses de la déclaration d'Arusha n'ont pas été tenues. L'économie nationale tanzanienne est plus dépendante que jamais de l'aide étrangère. Rarement autant de financements extérieurs ont été si durablement déversés par une abondance de donateurs. Entre 1967 et 1997, la Tanzanie a reçu près de 20 milliards de dollars américains en aide étrangère (*fig. 1*). Devenu l'un des premiers pays bénéficiaires (après le Bangladesh et le Soudan), ce pays de 30 millions d'habitants a reçu, dans les années quatre-vingt, 2,5 % de l'aide totale dans le monde et 8 % de l'aide accordée à l'Afrique subsaharienne.

Au fil des années, le pays a été courtisé par des bailleurs de fonds de plus en plus nombreux (*fig. 2*). Seul donateur après l'indépendance, le Royaume-Uni (ancien colonisateur) fut vite rejoint puis dépassé par l'Allemagne de l'Ouest, les Pays-Bas et la Banque mondiale. Le Canada et l'Italie ont commencé à intervenir au début des années soixante-dix. Surtout, depuis la fin des années soixante-dix et sans discontinuer, la Tanzanie est devenue le pays d'élection de l'aide publique nord-européenne (Suède, Norvège, Danemark et Finlande). On a là jusqu'à aujourd'hui le peloton de tête des pays donateurs : les pays scandinaves ayant fourni un tiers de l'aide à eux seuls (dont la moitié pour la Suède) ; et l'Allemagne et les Pays-Bas, 8 à 10 %¹. Fait nouveau mais notable : le Japon a fourni une aide importante au cours des années quatre-vingt. Il est aujourd'hui le principal donateur, à hauteur de 15 % de toutes les aides.

Figure 1 – Aide étrangère à la Tanzanie : principaux donateurs (1980-1997)



Source : OCDE : Website : <http://www.ocde.org/dac/htm/online.htm>.

¹ Les organisations multilatérales ont fourni pour leur part 20 à 25 % de l'aide (dont la moitié provenant de la Banque mondiale). Les contributions du bloc socialiste – de la Chine populaire en particulier – sont restées modestes en valeur. Celles des États-Unis se limitent à 2 % du total en vingt ans ; celles des ONG à 1 %.

D'environ 40 au début des années soixante-dix, le nombre de bailleurs de fonds est passé à près de 100 au début des années quatre-vingt-dix. Ils étaient au cours de cette dernière année impliqués dans plus de 1 200 projets [UNDP, 1992]. La multiplicité des offres élargit dans certains cas l'éventail des choix et des innovations possibles; dans le cas de la Tanzanie, les experts diagnostiquent plutôt une surdose (*aid overload*) [Cassen, 1986 : 223]. Au fur et à mesure que le nombre de bailleurs de fonds augmentait, l'industrie de l'aide créa une multitude de bureaucraties parallèles, chargées de planifier, mettre en place et gérer les projets financés de l'extérieur; ce qui n'impliqua nul « apprentissage institutionnel » des négociations internationales, ni de suivi des projets [Rugumanu, 1992]. À terme, le processus a conduit moins au développement qu'à la paralysie des institutions tanzaniennes. Bailleurs de fonds et investisseurs étrangers ne répondaient plus à une demande de l'État tanzanien : en l'absence de stratégie de développement définie, celui-ci acceptait pratiquement toutes les offres d'aide qui lui étaient proposées².

Aujourd'hui, la Tanzanie, qui était classée en haut de liste des pays à bas revenu dans les années soixante-dix, est devenue l'un des pays les plus pauvres du monde. Après plusieurs décennies d'une relation « assistant-assisté » que l'on pensait n'être que temporaire au lendemain des indépendances, les différents protagonistes se retrouvent pris au piège d'une relation de dépendance accrue, souvent contre-productive, et mutuellement insatisfaisante. Les uns et les autres cherchent une issue. Mais les stratégies du passé hypothèquent le présent. Et la dépendance s'est étendue à tous les secteurs de l'activité sociale. L'activité scientifique, relativement autonome, en offre un bon exemple.

L'aide à la recherche et à l'enseignement supérieur

Les principaux acteurs

L'aide étrangère est devenue indispensable à chaque rouage de la recherche et des études doctorales. Le dispositif demeure performant en continuant d'attirer les soutiens extérieurs. Le nombre d'institutions impliquées est important. Les coopérations bilatérales nord-européennes sont les principales à miser ici, au nom du développement humain et matériel, sur l'entretien d'une culture scientifique de haut niveau. Leurs agences de financement se sont réparti les rôles en concentrant leur soutien sur telle ou telle faculté (notamment au sein des deux principales universités : l'université de Dar es Salaam – USDM; et l'université agricole de Sokoine – SUA). La figure suivante mentionne les aides les plus durables et les plus significatives (*fig. 2*).

Sans ces aides majeures, et nombre de microprojets (*voir annexe*), il est probable que bien peu de recherches seraient menées en Tanzanie. Pourtant, les documents

2 Selon Rugumanu [1992], au cours des années quatre-vingt, l'assistance technique a coûté un tiers du total de l'aide étrangère, 20 % de la valeur des importations et 58 % de celle des exportations. Selon Jolly [1989], nombre d'assistants techniques (1000 en 1988) étaient employés à des tâches qui auraient pu être confiées à des Tanzaniens de formation égale ou supérieure. Leur coût était le double de celui de toute la fonction publique tanzanienne.

Figure 2 – Aides durables à la recherche tanzanienne

Agence	Pays donateur	Bénéficiaire tanzanien
NORAD	Norvège	SUA département de foresterie
NORAD	Norvège	USDM départements de chimie et génie chimique
FINNIDA	Finlande	USDM département de géologie
DANIDA	Danemark	SUA département de sciences animales
	Suisse	USDM départements de mathématiques et de physique
GTZ	Allemagne	USDM faculté d'ingénierie
NUFFIC	Pays-Bas	USDM département de microbiologie
SAREC	Suède	USDM départements de physique et de sismologie
SAREC	Suède	USDM bibliothèque
Banque mondiale	International	Ministère de l'Agriculture : centres de recherche

officiels prônent à l'envi l'importance de la science pour le développement national. Le dernier en date (1996) fixe à 1 % la part du PNB qui devrait être allouée à la recherche et au développement technologique. Mais son effet risque d'être aussi limité que celui des textes précédents. Il est difficile d'obtenir des données fiables sur le financement consacré par le gouvernement tanzanien à ces activités. Il correspondait à environ 0,35 % du PNB au début des années quatre-vingt-dix [Widstrand, 1992; 1996]; il a dû se maintenir difficilement à ce niveau depuis lors. La plus grande partie de ce budget est épuisée, une fois payés les salaires et autres frais de personnel. L'effort, somme toute considérable, resterait stérile sans l'aide extérieure qui finance les programmes. Il n'assure de surcroît ni vraie reconnaissance, ni maîtrise de l'agenda de recherche au gouvernement qui le consent.

Une dépendance professionnelle multiple

La dépendance vis-à-vis de l'aide étrangère n'affecte pourtant pas seulement le fonctionnement des activités de recherche. Elle modèle tous les traits de la profession. Elle commence avec le besoin de *bourses* pour obtenir toutes sortes de diplômes. On n'oubliera pas que les études supérieures sont ici payantes, et les titres étrangers cotés. Tout enseignant-chercheur dont la formation est inachevée s'évertue à conquérir maîtrise ou doctorat. À un autre niveau, sur 251 candidats préinscrits à l'université agricole de Sokoine en septembre 1998 (pour des études postgraduées, principalement en MSc), 3 étaient en mesure de financer eux-mêmes leurs études, et 99 ont pu concrétiser cette inscription en obtenant une bourse qui payait leur inscription et leurs études. Plus de 90 % de ces bourses provenaient de source étrangère dont 53 de NORAD (Norvège) et 13 de la Coopération belge [Research News, 1998]. Sans aide étrangère, point de salut, y compris pour faire une formation en Tanzanie.

La difficulté, de plus en plus grande, d'obtenir pareils soutiens explique pour partie l'âge avancé auquel s'obtiennent les diplômes. Un autre facteur pèse sur la démographie de la profession. La mise en place de plans d'ajustement structurel, permettant en principe de recourir à moins d'aide, a contraint la Tanzanie depuis six ans à geler tous recrutements dans les instituts publics et les universités. D'ores et déjà, au sein des deux universités publiques (USDM et SUA), il n'y a plus un seul membre du corps enseignant qui ait moins de 30 ans. Les deux tiers de ces derniers ont entre 40 et 50 ans (fig. 3). Sauf décision nouvelle, c'est le renouvellement de la communauté scientifique tanzanienne qui est en cause, durablement.

Figure 3 – Âge du personnel académique des universités publiques tanzaniennes

Classes d'âge	USDM -SUA
Moins de 30 ans	-
30-39	16,4
40-50	74,6
Plus de 50 ans	9,0

Tous les chercheurs que nous avons interviewés en Tanzanie dépendent d'une aide étrangère pour financer leurs travaux. Le passage dans un laboratoire étranger (pour préparer une thèse ou à l'occasion d'un séjour postdoctoral) augmente les chances de l'obtenir. Ces financements extérieurs, le plus souvent multiples, ne contribuent pas uniquement au financement de l'équipement et au fonctionnement des laboratoires. Ils constituent également pour les chercheurs, et pour leur famille, une véritable stratégie de survie. Ainsi, les financements étrangers qui (comme ceux qu'attribue le programme danois ENRECA) incluent des honoraires sont particulièrement convoités. À défaut, les chercheurs cherchent à compléter leurs revenus soit par le biais de frais de mission sur le terrain, soit par celui des per diem attribués pour participer à des colloques et conférences. Les plus chanceux arrivent, dans le cadre de programmes financés sur des fonds étrangers, à faire l'acquisition d'un véhicule qui ne sera pas toujours utilisé à des fins scientifiques.

Mais ces compléments de revenus, le plus souvent, ne suffisent pas et nombre de chercheurs doivent avoir recours à des travaux de *consultance*, dans des domaines liés de près ou de loin à leur spécialité³. Là encore, les sources de financement sont pratiquement toujours étrangères. Les tarifs appliqués pour ces consultations ont tendance à s'aligner, de plus en plus, sur les tarifs internationaux. Ces consultations s'effectuent le plus souvent en Tanzanie, mais également en d'autres pays

3 Le salaire mensuel d'un chercheur ou d'un enseignant/chercheur en Tanzanie, varie de quelques centaines à environ 900 dollars américains. Ce dernier montant correspond à la rémunération d'un professeur d'université en fin de carrière. À partir d'une vingtaine d'interviews effectuées en Tanzanie, nous estimons que les chercheurs doivent multiplier par trois à cinq fois leur salaire pour vivre de façon décente.

d'Afrique et dans le reste du monde. Les revenus « exceptionnels » tirés de la consultance sont couramment investis dans une entreprise ou un magasin, donné en gestion à la femme du chercheur⁴ ou à un membre de sa famille. De façon générale, les enseignants de l'université agricole de Sokoine (et les chercheurs d'instituts agronomiques) investissent dans des entreprises agricoles; alors que ceux de l'USDM (et des autres instituts de recherche) investissent dans des services comme le transport ou le petit commerce. Le plus souvent, les expertises réalisées font l'objet de contrats passés directement avec les chercheurs, ou avec des bureaux d'études qu'ils ont créés entre collègues. Les institutions, au sein desquelles ces chercheurs sont employés, étudient des montages institutionnels pour tirer parti de la situation: mais leur approche est perçue comme prédatrice⁵.

Les chercheurs tanzaniens sont enfin dépendants de collègues étrangers à chaque étape de leur pratique proprement scientifique. Cela va de l'accès à la littérature d'actualité jusqu'à l'analyse d'échantillons, nécessitant le recours à des équipements en état de marche ou non disponibles en Tanzanie. La publication même de résultats dans les revues internationales suppose bien souvent à titre de caution la cosignature d'un auteur étranger. Les coopérations scientifiques Sud-Nord sont précieuses aux chercheurs tanzaniens; mais la situation asymétrique qu'elles entraînent induit souvent une division du travail qui les voue aux travaux de terrain plus que d'analyse [Gaillard, Schlemmer, 1996].

L'université de Sokoine est un exemple typique, et nullement exceptionnel, de ces conditions de travail. Entre le tiers et la moitié des dépenses de SUA sont assumées par l'aide; et cette dépendance a augmenté au cours des trois dernières années. Les figures suivantes montrent l'importance des financements étrangers de SUA au cours des six dernières années (*fig. 4*) et les principales sources budgétaires en 1997-1998.

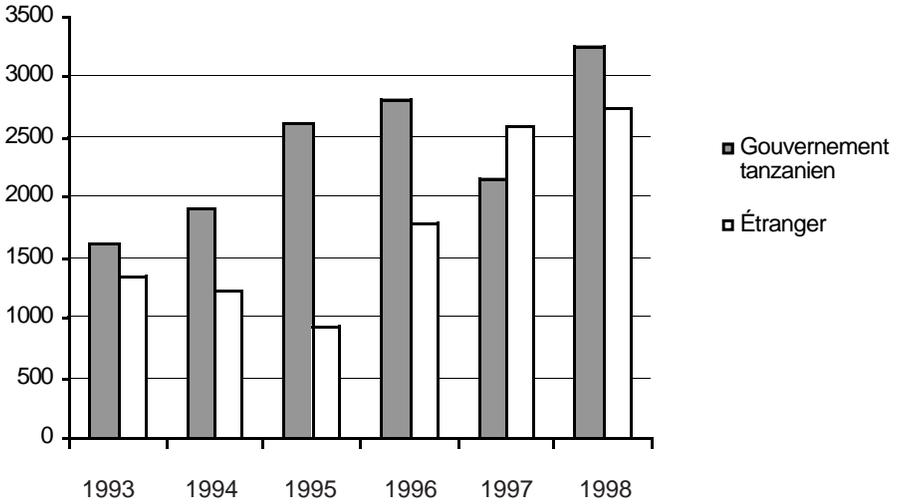
Parmi les principaux donateurs, on retrouve NORAD (Norvège), ENRECA (programme danois), mais aussi VLIR (Conseil interuniversitaire flamand), l'USAID, et l'Union européenne. Toutes sortes de pays sont également représentés (y compris l'Australie, les États-Unis, la France, le Japon, les Pays-Bas...), ainsi que des ONG, et plusieurs organisations régionales ou panafricaines. Au total, pas moins de 48 sources étrangères financent la recherche et les études de troisième cycle au sein de SUA (*cf. liste annexée*)! Cette variété de soutiens, qu'il faut justifier un par un, pose évidemment de redoutables problèmes de gestion et de coordination, fonctionnellement asphyxiants.

La recherche tanzanienne, comme d'autres en Afrique, est donc sous la dépendance des financements extérieurs. Après tout, pourrait-on dire, cette situation est aussi celle des appareils de recherche du Nord, pilotés par des agences d'État (nucléaire, armement) ou de plus en plus par des firmes multinationales (génétique agricole et humaine). Les particularités tiennent ici à plusieurs traits liés:

4 Seulement 10 % du personnel académique des universités tanzaniennes est de sexe féminin.

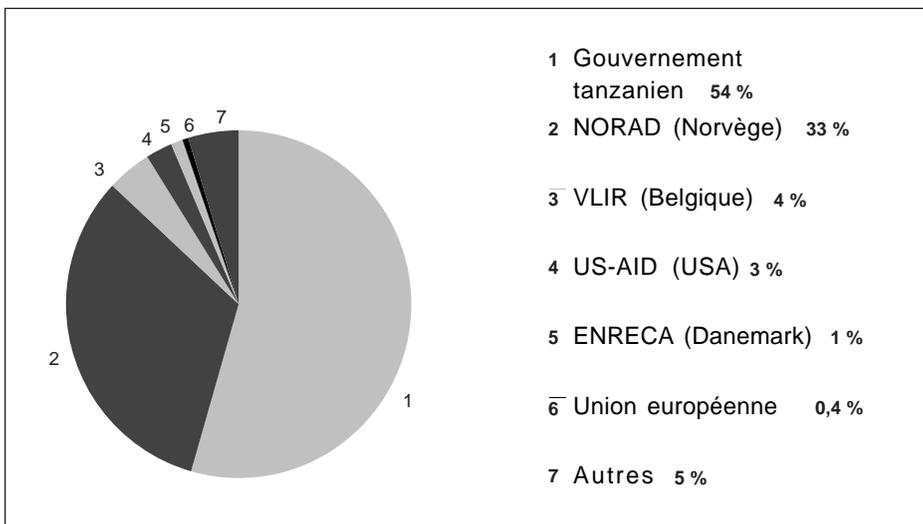
5 De création récente, le « University Consultancy Bureau » de l'université de Dar es Salaam [UDSM, 1997] voudrait que tout chercheur de cette université (elle compte 300 PhD) pratique la consultance en passant contrat par son truchement. Mais, comme il prélève 25 % des revenus et ne semble rendre aucun service, nul chercheur ne s'est plié à la démarche.

Figure 4 – Contributions nationale et étrangère de l'université de Sokoine (en milliers de shillings tanzaniens)



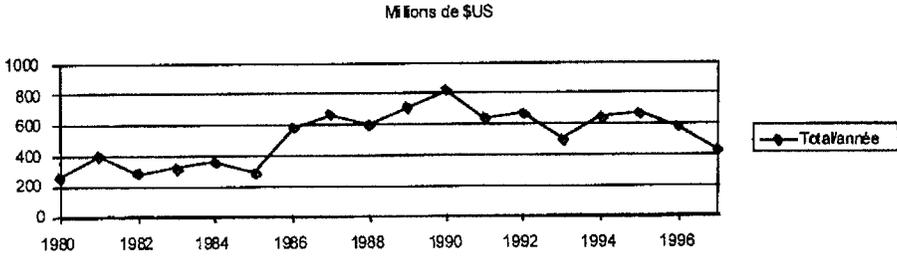
Source: Research News, SUA, 1998.

Figure 5 – Sources de financement de l'université de Sokoine (année 1997-1998)



Source: Research News, SUA, 1998.

Figure 6 – Aide étrangère au Sénégal: principaux donateurs (1980-1997)



Source: OCDE. Website: <http://www.ocde.org/dac/htm/online.htm>.

façon pour les deux pays (*fig. 6*). Ici, comme en Tanzanie, cette stratégie est difficilement réversible, et tous les secteurs de l'activité nationale en sont affectés, l'activité scientifique au même titre que les autres.

Genèse d'un appareil scientifique et technique

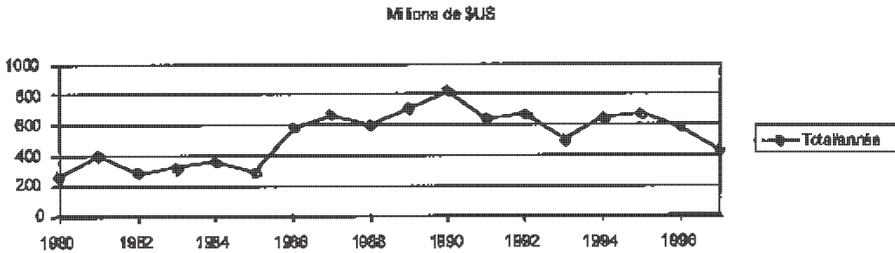
La profession de chercheur revêt aujourd'hui nombre de traits analogues à ceux observés en Tanzanie. Avant d'y revenir, nous éclairerons cette fois l'analyse sous le jour d'autres contraintes: celles que le mode de production et l'appareil scientifiques doivent à leur genèse. Le choix des disciplines privilégiées, la perception des missions, l'organisation du dispositif portent la marque, parfois implicite, d'une lente construction, de débats anciens, et d'oppositions-reconstructions qui s'y réfèrent.

La science « moderne » ne fut instituée au Sénégal que tardivement, dans le cadre d'un mode « colonial » de production, par une administration publique toujours circonspecte à son égard [Bonneuil, 1997]. Ce sont les faiblesses de « l'économie de guerre » (la première mondiale) qui portent après coup le gouvernement à considérer le besoin d'une « mise en valeur scientifique ». En peu d'années sont arrêtés les choix de spécialités (agriculture, santé), et créés les principaux sites d'expérimentation ou d'observation qui resteront longtemps fixés ⁶. Les travaux sont tournés vers ce que les services techniques locaux peuvent rapidement appliquer, sans innovation radicale. Il faut attendre l'issue de la seconde guerre mondiale pour que, de nouveau, un courant modernisateur impulse (de la métropole) la transformation des stations en centres de recherche; et que l'ORSC implante des disciplines peu institutionnalisées même en France ⁷ [Bonneuil, Petitjean, 1996].

6 Station expérimentale de l'arachide à Bambey (1921); Institut Pasteur (1924); Laboratoire central d'élevage (1935); l'Institut français d'Afrique noire (biologie, écologie, sciences humaines: 1936). Cette chronologie est significative de la hiérarchie coloniale des disciplines (et de celles qu'elle exclut: sciences exactes et de l'ingénieur).

7 Génétique, pédologie, entomologie agricole, phytopathologie; et des sciences sociales qui développeront des paradigmes originaux (Balandier: sociologie des situations; Péliissier: réhabilitation des savoirs paysans...).

Figure 6 – Aide étrangère au Sénégal: principaux donateurs (1980-1997)



Source: OCDE. Website: <http://www.ocde.org/dac/htm/online.htm>.

façon pour les deux pays (*fig. 6*). Ici, comme en Tanzanie, cette stratégie est difficilement réversible, et tous les secteurs de l'activité nationale en sont affectés, l'activité scientifique au même titre que les autres.

Genèse d'un appareil scientifique et technique

La profession de chercheur revêt aujourd'hui nombre de traits analogues à ceux observés en Tanzanie. Avant d'y revenir, nous éclairerons cette fois l'analyse sous le jour d'autres contraintes: celles que le mode de production et l'appareil scientifiques doivent à leur genèse. Le choix des disciplines privilégiées, la perception des missions, l'organisation du dispositif portent la marque, parfois implicite, d'une lente construction, de débats anciens, et d'oppositions-reconstructions qui s'y réfèrent.

La science « moderne » ne fut instituée au Sénégal que tardivement, dans le cadre d'un mode « colonial » de production, par une administration publique toujours circonspecte à son égard [Bonneuil, 1997]. Ce sont les faiblesses de « l'économie de guerre » (la première mondiale) qui portent après coup le gouvernement à considérer le besoin d'une « mise en valeur scientifique ». En peu d'années sont arrêtés les choix de spécialités (agriculture, santé), et créés les principaux sites d'expérimentation ou d'observation qui resteront longtemps fixés⁶. Les travaux sont tournés vers ce que les services techniques locaux peuvent rapidement appliquer, sans innovation radicale. Il faut attendre l'issue de la seconde guerre mondiale pour que, de nouveau, un courant modernisateur impulse (de la métropole) la transformation des stations en centres de recherche; et que l'ORSC implante des disciplines peu institutionnalisées même en France⁷ [Bonneuil, Petitjean, 1996].

6 Station expérimentale de l'arachide à Bambey (1921); Institut Pasteur (1924); Laboratoire central d'élevage (1935); l'Institut français d'Afrique noire (biologie, écologie, sciences humaines: 1936). Cette chronologie est significative de la hiérarchie coloniale des disciplines (et de celles qu'elle exclut: sciences exactes et de l'ingénieur).

7 Génétique, pédologie, entomologie agricole, phytopathologie; et des sciences sociales qui développeront des paradigmes originaux (Balandier: sociologie des situations; Péliissier: réhabilitation des savoirs paysans...).

Tel est le legs colonial au nouvel État indépendant : des instituts spécialisés en état de marche ; un dispositif de financement qui ne fait supporter au budget local que le coût des stations (« juste ce qu'il faut de science pour résoudre les problèmes journaliers et locaux qui se présenteront »), et sur la métropole (maintenant l'étranger) celui des centres régionaux et de la recherche plus fondamentale ; des débats récurrents enfin, sur la tutelle à donner à la science, sur ses missions et sur ses choix de sujets. Cette science a certes ses faiblesses. Elle emploie peu d'autochtones. Elle ne s'est guère préoccupée de formation. Elle a des difficultés de communication avec les lieux et les fronts pionniers du savoir. Mais des liens sont tissés avec la génération intellectuelle africaine qui pointe. La connaissance de base des milieux naturels est acquise. Et les réussites pratiques n'ont pas manqué (mise au point de vaccins, sélection des semences...).

L'indépendance apporte d'abord un changement de contexte ; mais pendant des années, peu de changements institutionnels. Il est vrai qu'une jeune université grandit à Dakar (elle a été créée en 1957). Mais pendant dix ans, elle s'absorbera dans les tâches d'enseignement, sans grande ambition de recherche. Sa faculté la plus ancienne (médicale) sera la première à développer des travaux originaux (une véritable « école » de psychopathologie africaine s'y forge par exemple, qui acquiert vite la notoriété internationale). Pour le reste, la recherche se poursuit dans les instituts hérités de la colonisation⁸. Elle repose sur une importante assistance technique. Elle fonctionne grâce à des financements français (prévus dès les accords d'indépendance, qui transféraient la propriété des installations au Sénégal, mais garantissaient un large soutien de l'ex-métropole pour ce secteur menacé par les urgences budgétaires du moment).

La science, et les œuvres de l'esprit, ne laissent pourtant pas indifférent. Leur inscription sociale est bonne, leur statut prestigieux, dans un pays qui dispose d'élites remarquablement formées (dans les facultés et les grandes écoles françaises) ; celles-ci participent souvent au gouvernement, avec pour emblème la haute figure intellectuelle du président Senghor. Aussi le métier intellectuel est-il valorisé (et pas seulement le métier politique). Jusqu'à aujourd'hui, un va-et-vient existe toujours entre université et postes ministériels – les doctes semblant pouvoir faire de bons experts. L'africanisation de la recherche n'est donc pas considérée comme explétive. Mais on entend l'effectuer le temps venu, quand sera (bien) formée la génération de la relève.

Nationalisation et réorganisation

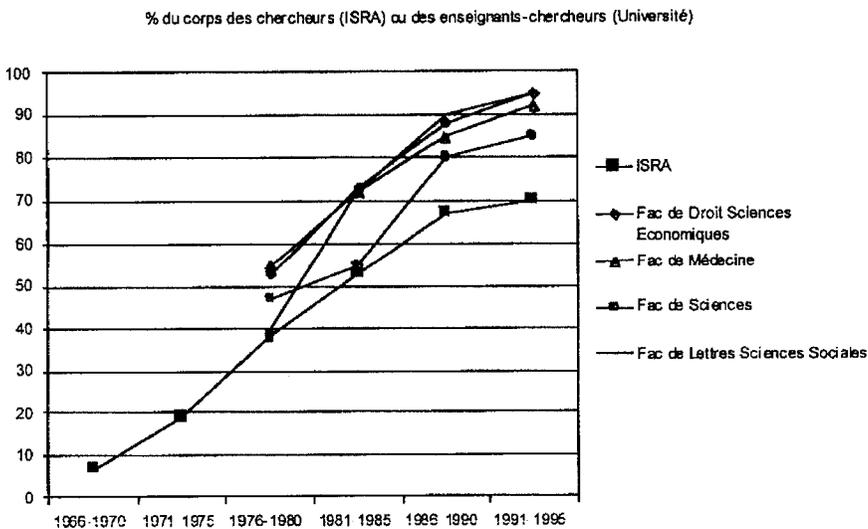
C'est donc au début des années soixante-dix que se pose la question d'une « nationalisation de la science ». Elle n'emporte pas de rupture épistémologique. Compagnons ou élèves des plus grands maîtres français, les premiers enseignants sénégalais ont formé, avec exigence, une cohorte de disciples prêts à l'exercice

8 D'autres se créent, toujours en agriculture et surtout orientés vers la pratique : coton (1963), techniques alimentaires (1963), forêts (1965), horticulture (1972) ; ainsi qu'un centre d'halieutique et d'océanographie fondé en 1961 par l'Orstom.

d'une science à jour et « normale ». L'éventail des disciplines s'est toutefois élargi. La géologie, la biologie animale et végétale, l'écologie, mais aussi les mathématiques et les techniques appliquées constituent des domaines de compétence réelle. La capacité principale installée reste pourtant dans les instituts, en agriculture et en santé.

Le premier acte de la « nationalisation » consiste à créer un organe directeur. Il prendra la forme achevée, en 1973, d'une Délégation générale à la recherche. Celle-ci reçoit autorité sur *tous* les établissements exécutant des recherches dans le pays (nationaux ou étrangers, universitaires ou pas). L'institution se montre très active. Après avoir recensé le « potentiel » de recherche, elle entreprend de structurer le milieu. Elle stimule la recherche universitaire, et la pousse à collaborer avec les instituts publics dans le cadre de laboratoires communs (construits autour d'équipements – comme un microscope à balayage électronique). Elle met à l'étude un statut du chercheur. C'est aussi l'époque où se créent des institutions phares, dont la plus spectaculaire est l'Institut sénégalais de recherche agricole (Isra). Celui-ci regroupe et restructure, en 1974, par grands domaines disciplinaires la pléiade d'instituts spécialisés par produits qui, sous aide rapprochée d'instituts français homologues, relevaient de ce champ. La proportion de chercheurs sénégalais dans tous les établissements va désormais croître, significativement et régulièrement. Dès 1977, la moitié des enseignants à l'université de Dakar sont des nationaux (un peu plus en médecine, un peu moins en sciences). Ils représentent 80 % des effectifs en 1985, et 90 % en 1988. Au moyen de recrutements intensifs (une centaine de chercheurs en dix ans), la proportion des chercheurs sénégalais passe également à l'Isra de 13 % (en 1974) à 55 % (en 1980).

Figure 7 – Rythme d'africanisation de l'Isra et de l'université de Dakar



Cet essor oblige à modifier le financement. Les nouvelles dimensions de l'appareil scientifique nécessitent un effort de l'État sans précédent; mais aussi des soutiens extérieurs de plus grande ampleur. Une décennie s'ouvre précisément, où les aides publiques au développement croissent de manière spectaculaire (doublement de 1970 à 1985). C'est aussi l'époque où la communauté internationale admet, à la suite de la conférence organisée à Vienne par l'Unesco, que la recherche peut contribuer au développement et qu'il convient de l'ancrer dans les pays les moins avancés. La FAO, puis l'US-AID, et finalement la Banque mondiale vont apporter un renfort notable aux aides françaises (maintenues) à la recherche sénégalaise; une multiplicité de plus petits donateurs leur emboîtent le pas.

Esprits de corps

Paradoxalement, cet afflux de soutiens fera bientôt éclater la cohésion du dispositif sénégalais. Comme ailleurs, les donateurs veulent mesurer les effets de leur action; et, pour en faciliter l'identification, ils aiment à garder la quasi-exclusivité de l'aide aux projets qu'ils appuient. Les établissements aidés, concurrents dans l'intérêt de leur propre développement, font valoir leurs avantages comparatifs. L'argumentaire oppose recherche « pure » ou « appliquée », « excellente » ou « pertinente », mais le débat se réduira vite à des querelles de formation initiale (université ou écoles) et de corporations (ingénieurs agricoles, face aux médecins et aux « simples » universitaires).

Bientôt, la Délégation générale à la recherche vole en éclats. Déjà, l'Institut des techniques alimentaires a changé de statut, pour être éligible à une aide importante de la FAO. Peu après, l'Isra s'est réorganisé, en revenant à une structuration « par produits », plus lisible pour les bailleurs de fonds et l'assistance technique. Fief d'ingénieurs, l'institut obtient en 1985 tout à la fois son changement de statut (il devient « établissement scientifique à caractère industriel et commercial »: Epic) et *de tutelle*: il est désormais rattaché au ministère du Développement rural. La plupart des autres établissements suivront: ils seront rattachés aux ministères techniques les plus proches de leur « vocation ». L'université elle-même, défendant ses franchises, soustraira ses travaux de recherche au visa de la Délégation. Sans être abolie, celle-ci devient à partir de 1985 une simple « Direction », ballottée de ministère en ministère: Plan, Éducation, Modernisation de l'État... Elle perd sa substance (ses fonctionnaires compétents cherchent d'autres affectations) et sa fonctionnalité (elle n'a plus barre sur les budgets, ni sur les orientations des agences d'exécution).

De ce moment, « la science » n'est plus instituée « en bloc ». Certaines de ses branches le sont, sous hégémonie de corps professionnels adossés à l'aide qu'ils ont su capter pour leur domaine d'action, et à l'entregent dont ils disposent auprès de leur tutelle. Les sciences agricoles sont le monopole des ingénieurs d'agriculture, régentant et peuplant l'Isra: la Banque mondiale (1981-1996), l'US-AID (1985-1990), le Fac français sont leurs bailleurs attentifs. Les sciences médicales sont soutenues par des firmes pharmaceutiques, par l'OMS, et par les programmes de lutte et contrôle de maladies diverses; la profession conjugue, avec plus d'initiative que d'autres, enseignement, recherche et pratique (rassemblés dans la haute figure

du professeur-chercheur chef de service); ce milieu est le plus structuré, avec associations savantes, colloques et revues de spécialité. Le reste des disciplines se confond dans une « science universitaire », à laquelle cette inscription donne des traits « académiques » : mal financée, elle a pour produits essentiels les exercices requis pour avancer dans la carrière (diplômes, thèses).

Les négociations avec les bailleurs ne vont pas tarder à l'emporter sur les questions d'agenda scientifique; elles seront bientôt surdéterminées par des préoccupations de corps, de statut, de hiérarchie. L'évolution de la recherche agricole est typique. Elle est dominée par l'Isra, qui fait valoir sa culture de « réalisation ». Les chercheurs (et surtout la direction et la tutelle de l'institut) plaideront indéfectiblement la « spécificité » de la recherche agricole, et la nécessité pour elle d'un genre d'établissement et d'un statut particuliers⁹. Cette stratégie conforte la sorte de privilège qu'ont les ingénieurs agronomes sur la recherche en ces matières. Elle soumet les carrières aux règles de leur corps, et les contenus à l'idée qu'ils se font de ses missions (ingénierie), de son style (innovations incrémentales) et des produits attendus (rapports d'essais, conseil, manuels techniques). Elle offre des avantages sous forme de primes (payées sur l'aide reçue par l'Isra), et des promotions en cas de sortie de la recherche (la fonction de chercheur n'existe en effet que par assimilation avec une catégorie courte de la fonction publique; il faut, pour en changer, passer à des fonctions de direction, dans la recherche ou dans les services agricoles). La contrepartie (que la corporation prend pour une clause de style, mais qui finira par la rattraper) est que l'Isra, qui a un statut d'Epic, est censé vendre ses résultats pour générer la moitié de ses ressources.

Parallèlement, les universitaires, adossés au monde turbulent des étudiants, et qui fournissent le gouvernement en experts, finiront par obtenir un bon statut de l'enseignant-chercheur: carrières complètes, ouverture des grilles de rémunération, et charges d'enseignement limitées¹⁰. La contrepartie est que les carrières seront gérées par une commission scientifique interétats (le Cames), qui attribue la plus grande importance dans ses propositions d'avancement à la quantité et à la qualité des publications accomplies. Voilà donc la recherche devenue préoccupation pratique à l'université. Celle-ci devient potentiellement concurrente des institutions phares qui, jusqu'alors, monopolisaient l'aide à la science.

Aide et marchés de la recherche

Le contexte international dans lequel s'inscrivent le pays et ses activités a changé lui aussi. L'aide publique au développement, quinze ans durant croissante et généreuse, diminue à partir des années quatre-vingt-dix. On fait désormais plus confiance au marché, aux entreprises, aux coopérations technologiques pour réaliser

9 Les chercheurs ont été pourtant conduits, avec l'aide de l'US-AID, à des diplômes universitaires: MSc et PhD. Ils pourraient tenter de s'ériger en faculté d'agriculture, alors inexistante: c'est une stratégie qui a été fort bénéfique à l'Institut agronomique et vétérinaire (IAV) Hassan II du Maroc, par exemple.

10 Il ne s'agit pas d'une sinécure, le nombre d'étudiants augmentant constamment. Mais les taux d'encadrement restent meilleurs qu'en bien d'autres pays africains. Et les heures dues laissent du temps pour le travail personnel.

le développement (y compris agricole). On se tourne vers la recherche à propos d'autres préoccupations: préservation de l'environnement, contrôle démographique, cantonnement des grandes pandémies. Les sciences sociales, l'interdisciplinarité prennent de l'importance. Il est moins question de « paquets », prenant en charge tous les aspects qui conditionnent l'activité dans un secteur donné. Les soutiens étrangers se lient à des programmes. Les institutions phares de l'ère précédente, si elles ne savent pas s'adapter, sont progressivement effacées. Elles laissent le champ libre à un milieu de recherche très atomisé.

Les grands bailleurs sont toujours là, avec le souci, à moindre coût, de changer d'agenda, de diversifier leurs partenaires, et de se distancier de « clients » trop entièrement soutenus. Par ailleurs, sont apparus des financeurs nouveaux, coopérations bilatérales à petits moyens, fondations, ONG désireuses de s'allier à des chercheurs et responsables locaux, qui acceptent de s'engager dans des causes comme celles de la lutte contre la pauvreté, la défense des minorités, l'égalité des sexes, la participation politique des masses... Nombre de bailleurs nouveaux venus, ou nouveaux convertis à des agendas inédits, éprouvent le besoin tout à la fois de mieux connaître le terrain, et d'obtenir pour leur programme la caution des chercheurs locaux. Ils commanditent, auprès de ces derniers, de nombreuses études.

La conjonction de cette demande diversifiée et d'une offre éclatée a ouvert un considérable *marché* des recherches. Les universitaires, jusqu'alors peu financés, disposant de temps et d'un fort capital intellectuel, sont ici les plus actifs. Les contrats qu'ils réalisent, à titre d'experts individuels ou par le canal de bureaux d'études, offrent à nombre d'entre eux un objet de recherche, des résultats (qui peuvent être parfois valorisés sous forme plus académique), et bien sûr des compléments de rémunération substantiels. Les chercheurs à plein temps d'établissements publics sont moins disponibles; mais tout aussi désireux de revaloriser leur condition – quitte à démissionner¹¹. La profession de chercheur revêt désormais des traits fort semblables à ceux que nous avons évoqués à propos de la Tanzanie. Paradoxalement, à un tournant difficile de l'aide, on assiste à une flambée des capacités actives et des marchés de la recherche. Le Sénégal, découvre-t-on, ne manque ni de scientifiques bien formés, ni de hautes figures intellectuelles. Depuis dix ans, comme en Tanzanie et malgré les difficultés qu'affrontent certaines institutions phares, la production scientifique enregistrée se maintient. La situation se prête à l'imagination et aux entreprises personnelles. Des talents personnels se révèlent, et trouvent les financements nécessaires à leur activité. La vivacité de réponse à la diversification des agendas surprend.

Mais on peut se demander si cette recherche n'est pas en train de « manger son capital ». La génération actuelle de chercheurs excellemment formés s'engouffre dans des travaux d'étude, certes de qualité, mais qui ne nourrissent guère de réflexion libre (il s'agit d'endosser l'agenda des bailleurs), ni de recherches explo-

11 À mesure que les primes aux chercheurs se sont réduites, que s'est éloigné pour eux l'espoir d'un statut propre équivalent à celui des enseignants, et que le management a pris un tour plus administratif, l'Isra a connu par exemple une vague de départs vers l'université, les organisations internationales, les projets de développement et l'industrie agricoles.

ratoires (il s'agit surtout de recherche-action). Le blocage des recrutements empêche le renouvellement des personnes et des idées. Les universitaires entrent en lice, mais souvent à titre privé, sans que leurs laboratoires en bénéficient. Le mode « expert » des travaux ne laisse guère place à l'encadrement de thésards, et prend sur le temps qui pouvait y être dévolu. Le vivier de la recherche, en nombre et en qualité, s'appauvrit. Enfin, les agendas impulsés par une multitude de bailleurs se modèlent parfois sur les préoccupations des mouvements sociaux du Nord qu'ils représentent, ou sur les seules questions « d'intérêt planétaire », sans se préoccuper d'entreprises à long terme comme le développement S & T ou l'éducation. Un certain nombre de défenseurs de la recherche considèrent donc le moment venu de réguler un marché qui n'assure ni reproduction des capacités d'excellence, ni pertinence des travaux à long terme.

À la recherche de nouvelles stratégies de coopération

L'entreprise est à contrecourant, dans un contexte de libéralisme économique et de repli au Nord, de concentration scientifique et de promotion des partenariats commerciaux. Les faibles moyens et le désengagement des gouvernements locaux font qu'on ne saurait se passer, une fois de plus, d'aide internationale. Pour les soutiens d'une science périphérique (peu nombreux mais constants: nous en mentionnerons quelques-uns), le problème est d'inventer, à faibles coûts, de nouvelles formules de coopération adaptées et tirant leçons du passé.

Première leçon: les directoires de la recherche étatique ont pu disparaître, et des institutions phares s'effacer; la production s'est maintenue, grâce à de petits milieux de spécialistes, et à d'opiniâtres figures scientifiques. Une politique durable de reconstruction se doit de miser sur eux, qui sont les plus robustes. Il s'agit d'aider les petites équipes, les groupes de spécialistes¹²; de repérer et de soutenir les figures (jeunes ou moins jeunes) de la science locale, attachées au métier, en leur permettant de faire école. C'est le rôle tout particulièrement des *coopérations scientifiques* (petits programmes de travaux conjoints, négociés entre pairs, qui soutiennent avant tout le fonctionnement des laboratoires). Elles visent à entretenir des « capacités installées » plus qu'à les (re-)construire. L'Union européenne est à l'œuvre dans ce domaine (avec ses appels d'offres réservés à des consortiums de laboratoires Nord-Sud, dans le cadre d'un programme ancien et apprécié: STD devenu INCO-DC). Mais aussi nombre de coopérations bilatérales (française, suédoise, danoise...), quelques fondations (Ford, Rockefeller, la Fondation internationale pour la science et d'autres plus modestes), des associations savantes, des instituts spécialisés du Nord (en France: l'IRD¹³ et le Cirad mais aussi l'Inserm, le CNRS et nombre d'universités). Sur leur renforcement repose *en premier lieu* le renouveau des communautés scientifiques.

12 Avec leurs outils de communication: revues, associations et réunions savantes.

13 Qui, dans le cadre de sa récente réorganisation, a créé un nouveau département de soutien aux chercheurs du Sud désormais également responsable de la gestion du groupement de soutien aux équipes de recherche du Sud « AIRE développement ».

De ces coopérations, on distinguera l'*aide à la science* [Waast, 1996]. Il faut admettre que les conditions d'exercice du métier sont défavorables. C'est bien sûr un problème de statut, de conditions d'emploi et de rémunération, empêchant de se consacrer pleinement à la recherche. C'est évidemment un problème d'accès continu aux équipements, à l'information scientifique récente, et aux moyens les plus simples du fonctionnement: consommables, déplacements sur le terrain, maintenance. Mais c'est aussi, et c'est décisif, un problème d'environnement, de valorisation des chercheurs et de leur maxime d'action, de stimulation totale à la compétition scientifique.

Des essais ont été tentés, transplantant les scientifiques. Mais les chercheurs performants à l'étranger parfois y sont restés; de retour, ils ont souvent perdu leur compétitivité; à moins qu'une notoriété ailleurs construite ne les ait désignés pour des tâches hors recherche, localement plus valorisées. Alternativement, on a misé sur des centres d'excellence régionaux, extraterritorialisés, bien équipés et employant à bon prix, sur contrat, des chercheurs de pays environnants exposés à la concurrence mondiale. La formule, qui est celle des Centres internationaux de recherche agricole, a fait ses preuves¹⁴. La difficulté demeure de construire l'interface avec des systèmes de recherche nationaux, capables au moins d'assurer le développement des résultats, et une veille scientifique concernant les besoins locaux.

Plusieurs bailleurs de grande échelle ont donc retourné le problème; ils se préoccupent de « réhabiliter » les capacités nationales de recherche. La tâche inclut l'obtention de nouvelles législations, intéressant plus d'usagers aux activités (à leur financement, à leurs résultats, à la définition des programmes); de nouveaux règlements, récompensant la gestion fonctionnelle des établissements et la performance des chercheurs (avec des commissions d'évaluation indépendantes des corps, et peut-être des États). Elle suppose donc l'intéressement des gouvernements. Des promesses d'aide pourront y contribuer. Reste à les lier à une gestion moins bureaucratique qu'au passé. C'est à ce genre de montage que s'attache aujourd'hui la Banque mondiale, et que réfléchit l'Union européenne. La première soutient dès maintenant en plusieurs pays d'Afrique (au Sénégal notamment) de considérables programmes de « mise à niveau de l'enseignement supérieur ». Ils comprennent toujours la constitution d'un « fonds de recherche universitaire », financé à l'initiative des universités mêmes (qui doivent se décider, contre leurs habitudes, à prélever sur leur dotation pour ce faire), avec garantie qu'en ce cas l'État ajoutera l'équivalent de leur mise, et la banque le double. Ce « mécanisme d'intéressement » semble porter ses fruits. Le pari est qu'en rendant à tous disponibles des conditions acceptables de pratique des recherches, on attachera à cette activité une frange fidèle, la plus productive (livrant le gros de la science influente, et capable de concevoir des projets qui trouveront un financement autonome). L'intéressant est dans le débat, soulevé au sein des pays aidés, à propos de la gestion des fonds constitués: quelle part y reviendra à la banque (peu intervenante), aux autorités

14 Une variante consiste à promouvoir un statut régional des chercheurs (en agriculture en particulier), adossé à des instances d'évaluation internationales (sur le modèle du Cames pour universitaires). Ce qui permettrait une concurrence entre projets pour s'attacher des scientifiques, ou le passage de ceux-ci dans des centres régionaux de recherche.

nationales (lesquelles?), aux conseils de recherche universitaires (créés pour l'occasion), et à la « communauté scientifique » (par quels organes?).

Tous les grands intervenants se préoccupent désormais de restructurer les milieux scientifiques nationaux, en impliquant les chercheurs dans la gestion des nouvelles aides [Gaillard, 1999]. Les coopérations hollandaise et suédoise ont adopté une position radicale. Désormais défiées à l'égard de toute bureaucratie gouvernementale, elles suscitent la mise sur pied de commissions composées de scientifiques majeurs, locaux, qui se chargeront de gérer une aide non liée (sans obligation de coopération notamment avec le pays donateur), allouée à leur discrétion. À elles de définir une stratégie, des programmes prioritaires, des procédures d'appel à propositions, et d'évaluation, sans encourir de discrédit dans le milieu de leurs pairs. La France a des positions plus nuancées. À travers ses programmes de coopération, elle promeut l'apprentissage des appels d'offres, une culture de l'évaluation, à quoi sont associés non seulement des commissions scientifiques, mais des fonctionnaires en charge relativement stables. Par ce biais se recomposent, en divers lieux de l'administration, des *directoires* de la recherche intéressés et compétents. Le moment venu, ils savent à leur tour contribuer à la structuration des milieux productifs de recherche ¹⁵.

Telles sont quelques-unes des voies en cours d'exploration aujourd'hui, pour redonner sens à la coopération scientifique en « sortant » de formes d'aide qui induisent la dépendance.

Annexe

Institutions étrangères et ONG finançant la recherche et les études de 3^e cycle (MSc & PhD) à l'université agricole de Sokoine

AAS	African Academy of Science
AFRNET	African Feed Resources Network
BADC	Belgian Agency for Development Co-operation
DFID	Department for International Development of UK
CASEC	Community Aid Small Enterprises Consultancy
CIAT	Centro International de Agricultura Tropical
CIDA	Canadian International Development Agency
DAAD	Germany Academic Exchange Service
CIFOR	Centre for International Forestry Research
CSID	Centre for Sustainable Development
CSIRO	Commonwealth Scientific Industrial and Research Organization of Australia
DANIDA	Danish International Development Agency
ELCT	Evangelical Lutheran Church of Tanzania
ECEP	Environmental Capacity Enhancement Project
ENRECA	Enhancement of Research Capacity in Developing Countries

15 Plusieurs expériences ont montré que lorsqu'une instance nationale, ainsi préparée, lance à son tour des appels d'offres, les demandes adressées par les scientifiques locaux aux bailleurs de coopération habituels diminuent significativement.

EU	European Union
EARMESA	Farm Level Applied Research Methods for East and Southern Africa
FAO	Food and Agricultural Organization of the United Nations
FFACI'	French Food Aid Counterpart Fund (French Embassy, DSM)
FINNIDA	Finnish Development Agency
GTZ	German Technical Co-operation
IAEA	International Atomic Energy Agency
IBSRAM	International Board for Soil Research and Management
IAEA	International Agricultural Engineering Association
ICRAF	International Research Centre for Agroforestry
ICRISAT	International Crop Research Institute for Semi-Arid Tropics
IDRC	International Development Research Centre
IFS	International Foundation of Science
IFUW	International Federation of University Women
ILRI	International Livestock Research Centre
INR	Institute of Natural Resources
JICA	Japanese International Co-operation Agency
NORAD	Norwegian Agency for Development Co-operation
NRS	Norwegian Research Council
NORAGRIC	Norwegian Centre for International Agric. Development
NUFU	Norwegian Council of Universities for Development, Research and Education
NIRP	Netherlands Israel Research Development Programme
OSSREA	Organization for Social Science Research in Eastern Africa
REPOA	Research on Poverty Alleviation
SACCAR	South African Countries Centre for Agricultural Research
SADC	Southern African Development Co-operation
SASAKAWA	Sasakawa Global 2000
SIDA	Swedish International Development Agency
UNDP	United Nations Development Programme
USAID	United States of America Agency for International Development
USDA	United States Department of Agriculture
VLIR	Flemish Inter University Council
WFP	World Food Programme

BIBLIOGRAPHIE

- BONNEUIL C. [1997], *Mettre en ordre et discipliner les tropiques: les sciences du végétal dans l'empire français (1870-1940)*, Paris, thèse de doctorat de l'université Paris-VII, 563 p.
- BONNEUIL C., PETITJEAN P. [1996], « Recherche scientifique et politique coloniale. Les chemins de la création de l'Orstom, du Front populaire à la Libération en passant par Vichy, 1936-1945 », in *Les Sciences coloniales, figures et institutions*, Paris, Orstom: 113-161.
- CASSEN R. *et alii* [1986], *Does Aid Work?*, Oxford, Clarendon Press.
- CATTERSON J., LINDAHL C. [1998], *The Sustainability Enigma. Aid Dependency and the Phasing Out of Projects. The Case of Swedish Aid to Tanzania*, Stockholm, Management Perspectives International.
- GAILLARD J., SCHLEMMER B. [1996], « Chercheurs du Nord, chercheurs du Sud: itinéraires, pratiques, modèles – un essai d'analyse comparative », in *Les Sciences au Sud, état des lieux*, Paris, Orstom: 113-135.
- GAILLARD J. [1997], « The Senegalese Scientific Community: Africanization, Dependence and Crisis », in J. Gaillard, V.V. Krishna, R. Waast, *Scientific Communities in the Developing World*, New-Delhi-London-Thousand Oaks, Sage, 398: 155-182.

- GAILLARD J., KRISHNA V.V., WAAST R. [1997], *Scientific Communities in the Developing World*, New-Delhi-London-Thousand Oaks, Sage, 398 p.
- GAILLARD J. [1999], *Coopération scientifique et technique avec les pays du Sud: peut-on partager la science?*, Paris, Karthala, 237 p.
- JOLLY R. [1989], « A Future for UN Aid and Technical Assistance », *Development*, 3 : 21-26.
- MAZZUCATO V., EL-HABIB LY M. [1995], *Abrégé statistique sur le système national de recherche agricole du Sénégal*, La Haye, Isnar, Indicator Series, 30 p.
- RESEARCH NEWS. RESEARCH AND POSTGRADUATE STUDIES NEWSLETTER [1998], Morogoro, Sokoine University of Agriculture, 8 (2), décembre.
- RUGUMANU S. [1992], « Technical Cooperation as an Instrument of Technology Transfer: some Evidence from Tanzania », *The European Journal of Development Research*, 4 (1): 81-96.
- UDSM [1997], *Directory of University Consultants*, Dar es Salaam, University Consultancy Bureau.
- UNDP [1992], *Tanzania: Development Cooperation Report*, Dar es Salaam.
- WAAST R. [1996], *Renforcer la capacité de RDT dans les pays en développement. Éléments d'analyse stratégique*, Bruxelles, CE/DG VIII, 57 p.
- WIDSTRAND C. [1992], *Tanzania: Development of Scientific Research and Sarec's Support 1977-1991*, Stockholm, Sida-Sarec.
- WIDSTRAND C. [1996], *The University of Dar es Salaam and Swedish Support to Capacity Building*, Stockholm, Sida-Sarec (Departement for Research Co-operation).

Logiques paysannes au Bénin : courtage, associations, réseaux et marchés

Pierre-Yves Le Meur *

« L'agriculture est la base du développement, l'industrie son moteur. » La rhétorique du régime béninois militaro-marxiste des années soixante-dix et quatre-vingt¹ est indissociable d'un projet étatique d'ancrage local [Bierschenk, 1993 ; Allen, 1989] dont les instruments principaux ont été la réforme territoriale politico-administrative de 1974 et l'extension en 1975 des services agricoles de l'État (Carder) à l'ensemble du territoire. Malgré ce maillage serré, le degré réel de pénétration de l'État est resté faible et les formes de reproduction sociale et économique de la bureaucratie béninoise ont été – et sont encore – marquées par leur extraversion. Leurs bases matérielles reposent sur les droits de douanes et les activités de réexportation ainsi que sur une stratégie de captation de la rente du développement, plus que sur l'extraction du surplus paysan². Dès le milieu des années quatre-vingt, dans un contexte de crise économique mondiale et alors même que le financement de la croissance rapide de la bureaucratie drainait l'essentiel du budget de l'État³, la fin du boom pétrolier nigérian a fermé un débouché majeur pour les produits agricoles et la force de travail du Bénin – les migrants ont été massivement expulsés du Nigeria en 1983 – et dramatiquement réduit les recettes douanières. Ce régime d'accumulation marqué par l'autonomisation de l'État par rapport à l'économie nationale est entré dans une crise à la

* Université Johannes-Gutenberg de Mayence, Institut d'anthropologie et études africaines, Mayence (Allemagne).

Je remercie chaleureusement Nassirou Bako-Arifari et Philippe Lavigne Delville, ainsi que les deux lecteurs anonymes de la revue, pour leurs lectures et commentaires critiques.

1 Après douze années d'instabilité politique et institutionnelle, le Dahomey a connu en 1972 un coup d'État mené par de jeunes officiers « progressistes » qui a porté le major Kérékou au pouvoir. Le gouvernement militaire a opté pour le marxisme-léninisme en 1974 et le Dahomey est devenu en 1975 la République populaire du Bénin, avec parti unique (PRPB, Parti de la révolution du peuple du Bénin) et des organisations de masse (de jeunes, de femmes); l'épithète « populaire » a été abandonné avec le Renouveau démocratique en 1990.

2 Le coton représente les trois quarts des recettes d'exportation d'origine interne alors que le montant des activités de réexportation (cf. *infra*) atteint presque le double de celui des exportations formelles [Galtier, Tassou, 1998 : 131 ; Coussy *et alii*, 1994]. En 1991, les exportations formelles représentaient 7 % du PIB contre 14 % à l'aide publique au développement [Hibou, 1996 : 209].

3 Le nombre de fonctionnaires est passé entre 1960 et 1989 de 2000 à 50000 environ (sont inclus les étudiants de l'université nationale du Bénin, recevant une bourse de l'État et qui, jusqu'en 1986, étaient automatiquement recrutés par la fonction publique).

fois financière, économique, politique et sociale qui a abouti à la transition démocratique des années 1989-1991.

L'extraversion⁴ du Bénin n'a donc pas diminué pendant les années Kérékou, ni *a fortiori* depuis le Renouveau démocratique, lequel n'a pas constitué une rupture à cet égard mais plutôt l'aboutissement d'évolutions amorcées dans les années quatre-vingt. La transformation majeure en la matière réside dans la décentralisation de plus en plus marquée de l'aide au développement qui, au nom d'une idéologie économique libérale, tend à contourner plus ou moins systématiquement l'État. Ce phénomène d'origine externe s'est combiné à la crise de l'État béninois et à son désengagement, ouvrant la voie à une floraison d'organisations intermédiaires aux contours variés (associations de ressortissants, ONG, églises, organisations régionales, rarement ethniques), dont les moteurs ont bien souvent été de hauts cadres ou ex-cadres de l'appareil d'État [Bako-Arifari, 1995; Le Meur, 1998 a: 212-215]: l'épanouissement de cette « société civile » est resté ambivalent. Aux échelons régionaux et locaux, à une intermédiation simple État-paysans s'est substituée une intermédiation complexe marquée par la multiplication des canaux de drainage des ressources internes et externes. Les canaux étatiques n'ont bien sûr pas disparu pour autant; ils représentent à présent une option parmi d'autres.

Cette nouvelle configuration a favorisé l'émergence de nouveaux acteurs situés à l'interface entre le « monde du développement » et les « sociétés locales », courtiers du développement [Bierschenk *et alii*, 1999] dotés de caractéristiques sociales spécifiques et accomplissant une fonction de drainage orienté de la rente du développement. Il serait toutefois erroné d'opposer de manière exclusive logique rentière et logique productive, et ce selon des critères implicitement normatifs. En d'autres termes, une analyse purement dépendentiste risque de passer totalement à côté de la complexité des stratégies paysannes au sein desquelles la captation de la rente du développement, composante structurelle de l'économie béninoise, ne constitue qu'un élément dont l'analyse ne peut se faire isolément. Les études de cas que nous avons réalisées au Bénin depuis 1993⁵ montrent en effet comment les pratiques de courtage en développement s'articulent avec des logiques agricoles productives et commerciales complexes⁶, incluant la construction ou l'acti-

4 Le terme d'extraversion est préféré à celui de dépendance trop connoté idéologiquement et dont le pouvoir explicatif et même descriptif est limité. Il s'agit plutôt d'analyser empiriquement et de manière différenciée les formes structurelles d'extraversion (ou les régimes rentiers) caractérisant l'économie béninoise, entre agro-exportation, réexportation et captation de la rente du développement, les canaux de circulation des ressources ainsi drainées, et les groupes stratégiques se constituant autour de ces enjeux centraux.

5 Le travail de terrain a été principalement réalisé dans le cadre d'un programme de recherche sur « la production locale de la politique agricole au Bénin » (thèse d'habilitation en cours à l'université de Hohenheim; cf. Le Meur [1997 a] pour une présentation de ce programme), et aussi à travers deux autres projets: une « étude socioanthropologique des effets sociopolitiques de la démocratisation en milieu rural au Bénin » [Bierschenk, Olivier de Sardan, 1998] et les « courtiers locaux du développement » [Bierschenk, Chauveau, Olivier de Sardan, 1999].

6 Le terme de « logique » est employé en référence à Olivier de Sardan qui conçoit la « logique de subsistance » des paysans songhay-zarma comme une « sorte de chaînon entre d'une part les divers modes d'action économique entre lesquels se répartissaient les pratiques paysannes individuelles et d'autre part le système de contraintes auquel tous étaient soumis » [1995 : 120], système de contraintes relevant d'une analyse en termes de rapports de production. La logique de subsistance est « transversale aux

vation de réseaux sociaux ainsi que la constitution d'organisations paysannes. Ces réseaux de commercialisation, combinant coordination marchande, registre clientéliste et organisations paysannes, se structurent en général autour d'un produit donné (ananas, coton, igname, riz, etc.), générant des filières⁷ aux morphologies et aux fonctionnements contrastés, en particulier concernant leur relation à l'État. Nous présenterons plus particulièrement les cas de l'ananas et du riz, cultures autour desquelles se développent actuellement des dynamiques significatives, même si le volume de ces productions reste marginal (cf. *infra*) face à l'igname, au maïs, au coton et au manioc. Les deux produits retenus ici présentent l'intérêt de se situer à égale distance de filières fortement encadrées par l'État (cas du coton) – bien que celui-ci se désengage actuellement comme nous le verrons plus loin – et d'autres dont le fonctionnement n'interagit que marginalement avec l'État comme avec la sphère du développement (cas de l'igname, du maïs⁸). Ces études de cas, utilisant une approche centrée sur l'acteur [Long, 1989], ne sont donc pas représentatives statistiquement, mais significatives [Mitchell, 1983] d'interactions entre logiques rentières et logiques productives au sein de stratégies paysannes complexes⁹. L'objectif est d'analyser la place de la rente du développement à l'échelon local au travers de l'usage qui en est fait.

Les logiques des acteurs des filières sont pour partie « délocalisées », au sens où les réseaux sociaux et les stratégies de captage de rentes externes occupent une place importante. La tendance actuelle marquée par l'émergence de l'échelon régional – *id est* sous-préfectoral, correspondant aux communes d'une décentralisation qui se fait attendre – comme niveau différencié de contrôle des ressources doit être comprise comme expression de ces stratégies hybrides. Se constituent des fédérations de groupements capables de démultiplier cette double logique économique de drainage de la rente du développement et de gestion de ressources générées localement, remplissant à la fois des fonctions de courtage en développement, courtage économique et prestation de services. Les liens avec les services agricoles de l'État et l'administration territoriale sont complexes, pas toujours conflictuels – la société civile rurale ne se construit pas nécessairement contre l'État, contrai-

différents rapports de production dans lesquels les paysans (qui n'étaient pas que des paysans) étaient engagés » et elle peut « se combiner à d'autres logiques d'action économique, comme, il faut le rappeler, à des logiques d'action non économique, au sein de rapports de production variés » [*ibidem*: 119, 124]. Il s'agit donc d'aller au-delà du concept d'articulation des modes de production, dont l'origine structuralo-marxiste, au fondement du « caractère a-historique et téléologique de son mode explicatif fonctionnaliste » [Berman, 1992. 130], empêche de rendre compte de la complexité de la réalité rencontrée sur le terrain.

7 Le terme de « filière », pratique parce qu'usuel (à moins que ce ne soit l'inverse), est discutable, du fait de la connotation linéaire qu'il véhicule. Comme nous le verrons, une filière doit plutôt se comprendre comme arène (ou ensemble d'arènes) de négociation pour la répartition de la valeur ajoutée générée par la commercialisation et la transformation d'un produit donné. Formes institutionnelles marchandes et non marchandes de coordination – réseaux sociaux, marchés, association, courtage, relations clientélistes – se combinent au sein d'une filière.

8 Pour l'igname, voir Adanguidi [1999], pour le maïs, Lutz [1994], pour le commerce transfrontalier de produits vivriers, Soulé [1994]. Le palmier à huile, première filière à avoir été l'objet d'une politique étatique spécifique au XIX^e siècle [Manning, 1982; Law, 1995], est mixte de ce point de vue [Ahohoukpanzon, 1988; Feil, 1994; Floquet, 1994; Le Meur, 1995].

9 Les cas et les sources d'information sont présentés de manière détaillée dans Le Meur [1997 b] pour la filière ananas, dans Le Meur *et alii* [1999] pour la riziculture.

rement à ce que laisse entendre un discours idéologique courant –, et les configurations régionales du développement sont parfois caractérisées par l'émergence d'un bloc stratégique réunissant services agricoles de l'État, fédérations de groupements et ONG nationales ou internationales.

Dernier élément constitutif de cette production locale des politiques agricoles [Le Meur, 1997 a] sur lequel nous reviendrons brièvement en conclusion, les organisations de producteurs jouent aussi un rôle considérable, quoique variable dans sa nature, dans l'économie politique locale et régionale. Il en va ainsi du financement du « développement local » (infrastructures) par la ristourne du coton, sur la base d'un brouillage des catégories de biens, biens privés, collectifs et publics, et de conversions de ressources.

Ananas : accès à l'exportation et arrangements institutionnels

L'introduction en Afrique de l'Ouest par les Portugais de cette plante d'origine sud-américaine remonte au XVI^e siècle, sa culture dans la région de Ouidah est attestée au début du XVIII^e siècle [Law, 1991 : 38, 40], mais son développement comme culture intensive de rente est très récent au Bénin. L'échec d'une exploitation privée, lancée en 1972 puis reprise par l'État, a paradoxalement abouti à une diffusion du savoir-faire relatif à l'intensification des techniques culturales auprès de paysans du département de l'Atlantique ayant travaillé comme salariés sur la ferme d'État¹⁰. Celle-ci a été rachetée en 1990 par un entrepreneur politico-économique à la faveur de la libéralisation de l'économie et avec l'aide de bailleurs de fonds extérieurs (Caisse française de développement, Banque mondiale). L'ajustement entre l'offre et la demande d'innovation se fait à ce moment. Dans un contexte de pression foncière et démographique très forte et d'insécurité généralisée en particulier en matière d'accès à la terre, outre des paysans en mal d'alternatives après les échecs des filières caféières dans les années soixante et oléagineuses (palmier à huile) dans les années soixante-dix et quatre-vingt, émerge une nouvelle catégorie d'acteurs sociaux amenés à jouer un rôle central dans la société rurale béninoise. Il s'agit d'une frange hétérogène de jeunes diplômés sans emploi, déscolarisés et « déflatés » de la fonction publique qui tentent un retour à la terre selon des logiques elles-mêmes diverses (productives, spéculatives, rentières). Ces néoruraux vont occuper une place importante dans la constitution de la filière ananas, dans les domaines de l'intensification et de l'exportation de la production. Celle-ci est évaluée à 6 000 tonnes en 1990, la surface cultivée à 500 hectares en 1994; les exportations passent de 600 tonnes environ en 1993 (soit 0,1 % des exportations mondiales d'ananas frais) à 1 600 tonnes en 1996.

Si le revenu par unité de surface et aussi par unité de travail que l'ananas intensif (60 000 à 70 000 pieds à l'hectare, fertilisation chimique, induction florale) permet de générer est largement supérieur à celui du maïs ou du manioc dans les

10 Gérée par la Sonafel (Société nationale des fruits et légumes) et avec pour principale actionnaire la BBD (Banque béninoise de développement) qui sombrera avec l'ensemble du système bancaire d'État en 1988, l'histoire de cette société [Gnimadi, 1995 a: 94-95] est significative de la politique agricole à la fois volontariste et minée par une néopatrimonialisation généralisée du régime Kérékou.

conditions techniques et agroécologiques du Sud-Bénin, la durée du retour de l'investissement est un facteur essentiel à prendre en compte (18 mois pour l'ananas, 3 mois pour le maïs), ainsi que la quantité de travail requis, environ 850 hommes-jours contre 70 à 90¹¹. Deux autres ressources essentielles au démarrage de la culture de l'ananas sont la terre et les rejets. L'accès à ces ressources combine mécanismes de marché et insertions dans des réseaux qui sont soit préexistants et activés pour l'occasion (cas du foncier), soit construits autour d'une activité économique (cas des rejets).

- Les difficultés d'approvisionnement en rejets sont considérées comme une contrainte majeure au démarrage de la culture de l'ananas par les producteurs. La solution la moins coûteuse est *a priori* de produire les rejets sur l'exploitation et d'étendre progressivement la surface cultivée, ce qui nous renvoie à la question sensible de l'accès à la terre. Si la majorité des planteurs sont propriétaires de la terre qu'ils exploitent (83 % dans l'étude de Gnimadi [1995 b]), plus des deux tiers achètent leurs rejets à d'autres exploitants, contribuant à la création de réseaux de producteurs en général polarisés autour d'un gros planteur. Les liens entre membres de ces réseaux sont souvent asymétriques, les gros planteurs, vendeurs de rejets (et éventuellement d'intrants) achetant souvent leur production aux plus petits pour éventuellement l'exporter (« exportation indirecte », cf. *infra*), alors que les petits producteurs travaillent aussi comme journaliers sur les grosses exploitations.

- L'accès au foncier au Sud-Bénin est conditionné par des contraintes fortes : pression démographique (150 à 250 habitants au kilomètre carré en zones rurales), proximité de centres urbains (dont Cotonou, environ 600 000 habitants), projet agro-industriel de promotion de la culture du palmier à huile à base de pseudo-coopérativisation et d'expropriation foncière ayant gelé de vastes espaces [Le Meur, 1995]. La marchandisation de la terre y a été parfois très précoce, précoloniale [Law, 1991] et les transactions foncières sont marquées par une forte insécurité, des fluctuations de prix brutales non corrélées à un ajustement de l'offre à la demande ou au niveau de fertilité, et une superposition de droits non hiérarchisés et objets d'interprétations diverses [Neef, 1997; Le Meur, 1998 b]. Les néoruraux vont investir leurs compétences spécifiques – capital linguistique, scolaire et social (sous forme de réseaux aux contenus identitaires divers et traversant les frontières très perméables entre État et société) – pour négocier à leur profit la question foncière, réduisant les coûts de transaction liés à l'accès à l'information et déplaçant les lieux de la négociation (où les règles sont plus produites que simplement discutées) vers des

11 L'ananas intensif exporté permet de dégager un revenu de 2 à 3 millions francs CFA par hectare, contre 30 000 à 100 000 francs CFA pour les principales cultures vivrières commercialisées de la région (maïs, arachide, niébé, manioc). Seule la patate douce sur billons autorise des revenus de l'ordre de 400 000 francs CFA/hectare [Floquet, Mongbo 1998 : 85]. Les revenus par journée de travail sont de l'ordre de 2 300 à 3 500 francs CFA pour l'ananas contre 300 à 500, 1 000 francs CFA dans le meilleur des cas pour les autres cultures (ces chiffres indicatifs sont issus de plusieurs études agroéconomiques conduites au Sud-Bénin [Floquet, 1994; Floquet, Mongbo, 1998; Ganlaki, 1993; Gnimadi, 1995 b; Lelièvre, 1994]). Il faudrait, pour être complet, inclure les cultures illégales, principalement le cannabis, qui se développent actuellement dans certaines zones du Sud et du Nord-Ouest du Bénin (cf. les études de cas ouest-africaines présentées par É. Léonard [1998]).

échelons politiques et administratifs quasiment hors d'atteinte des paysans avec lesquels ils sont en concurrence et souvent en conflit pour l'accès à la terre¹².

L'ananas vendu sur les marchés ruraux et urbains régionaux est déjà une culture rentable. L'exportation (essentiellement vers l'Europe) permet d'augmenter la valeur ajoutée d'au moins 40 %, en dépit des commissions prélevées par les intermédiaires de la chaîne. En revanche, les risques sont nettement plus élevés, ainsi que les coûts (transports, conditionnement, intermédiaires) et le savoir-faire exigé pour pénétrer le marché mondial et satisfaire aux exigences de standardisation de la qualité des consommateurs européens. La notion de courtier économique est ici utile pour décrire ces intermédiaires correspondant à un type particulier d'entrepreneur qui « opère à la fois dans les arènes locales et extralocales [...] et doit avoir des liens avec les systèmes locaux de production et de distribution et les marchés externes » [Long, 1975 : 274]. Courtage économique et courtage en développement peuvent coexister, en liaison avec l'activation de réseaux remontant jusqu'aux arènes politiques nationales, comme le montre cet extrait d'entretien réalisé avec le leader d'un groupement de néoruraux producteurs d'ananas :

« — Carbona [qui appuie la Fédération des groupements d'intérêt économique (FGIE) dans sa recherche de débouchés à l'exportation – PYLM], il est Français, mais il a connu Tevoedjre [actuel ministre du Plan, de la Restructuration économique et de la Promotion de l'emploi] au Bureau international du travail. Mais c'est un Français qui, quand même, au niveau des relations, il paraît qu'il est bien connu en Europe. [...] Il vit en France, il est venu seulement pour cela. [...] Bon, il a essayé de convaincre la Caisse française de développement et la CFD a injecté un peu d'argent dans cette structure, mais comme... maintenant, quand on contacte la Caisse, elle refuse de... tant que nous ne serons pas bien structurés, elle ne va plus donner son argent. C'est une filière qui a beaucoup d'avenir mais nous ne sommes pas bien organisés, alors ça ne marche pas.

PYLM — *Parce que vous avez essayé à travers la Fruitière du Bénin d'obtenir des financements ou une aide de la CFD?*

— Non, il y a le colonel Dankoro qui est parmi nous. Quand il était ministre, ministre du Commerce, il connaissait des responsables au niveau de la Caisse et il s'est rapproché de ces responsables qui ont dit qu'ils veulent bien nous aider à organiser la filière ananas au Bénin. [...] Il a alors demandé à Tankpinou [le plus gros producteur d'ananas du pays, qui a racheté la ferme d'État de la Banque béninoise de développement (BBD), la SOBAF – PYLM; cf. *supra*], il dit que la Caisse est prête à financer l'organisation de cette structure unique mais pas la production, tant que la structure ne sera pas [réalisée]. Si bien qu'on a formé sur le terrain une association appelée Association des producteurs de fruits du Bénin dont le président est Tankpinou » (28 mars 1996).

On peut actuellement identifier trois grands types d'arrangements institutionnels au sein de la filière béninoise de production et d'exportation d'ananas vers l'Europe.

12 Hors d'atteinte au sens où leur capital propre s'y trouve automatiquement déprécié. Parler uniquement en termes de déprivation ne rendrait pas compte de la réalité du conflit. Les paysans en concurrence avec les néoruraux disposent de formes de capital (capital social local, compétences occultes) qui ont un domaine d'efficacité restreint, les désavantageant face aux stratégies de délocalisation de la négociation des jeunes diplômés (cf. Le Meur [1999] pour une étude de cas de la stratégie complexe d'installation et de sécurisation foncière d'un groupement de jeunes diplômés sans emploi retournés à la terre dans la région d'Allada).

– *Exportation indirecte*. Un certain nombre de petits producteurs atteignent les standards de qualité pour exporter, mais préfèrent vendre à un gros planteur-exportateur. Les raisons sont un volume de production trop faible (ou irrégulier), un manque de connaissance des procédures et canaux d'exportation, un capital trop faible pour supporter les investissements initiaux nécessaires à l'exportation ou un souci de minimiser le risque (aux dépens d'un revenu potentiellement plus élevé). Le planteur acheteur est dans ce cas à la fois commerçant et courtier économique et un avantage décisif réside dans la capacité à payer un employé à l'autre bout de la chaîne, sur les marchés de gros en Europe, pour négocier au mieux le prix final. Pour les petits producteurs impliqués, le coût de l'opération réside dans le fait que leur production est en général sous-payée par le planteur-exportateur dont la stratégie consiste à conserver autant que faire se peut le monopole de l'information sur les prix et les canaux commerciaux. Ajoutons que la relation liant petits producteurs et gros planteurs ne se réduit pas à la vente d'ananas : force de travail, rejets, éventuellement intrants et crédits font partie des transactions.

– *Organisation polarisée*. La stratégie de certains gros planteurs passe par la création d'une association de producteurs gravitant autour de leur exploitation. On retrouve les mêmes échanges (travail, intrants) que dans le cas précédent, mais le planteur principal ne remplit pas une fonction de courtage économique (il n'achète pas leur production aux petits planteurs et n'exporte pas directement), mobilisant des réseaux sociaux (liés à des appartenances partidaires et régionales : les deux sont profondément imbriquées au Bénin) au niveau le plus élevé des arènes politico-administratives nationales pour les soutenir dans leur entreprise d'exportation¹³. Ces *big men* mettent donc en relation des sphères différentes [Barth, 1967] selon des stratégies classiques de chevauchement (*straddling*) des champs économiques, politiques et du développement [Médard, 1992], mais à des fins productives et commerciales (développement d'une filière d'exportation). L'exemple béninois typique est constitué par l'Association des producteurs de fruits et légumes du Bénin (APFB) autour de la personne de F. Tankpinou, reprenneur de la ferme d'État mentionnée ci-dessus, et dont est également membre un ancien ministre du Commerce de Kérékou (cf. extrait d'entretien *supra*). Ces gros planteurs mettent à profit ces mêmes réseaux et compétences pour obtenir d'importants prêts individuels, alors qu'il n'existe officiellement aucune politique de crédit pour la culture de l'ananas [Gnimadi, 1995 b : 58].

– *Association de petits producteurs*. Ces associations rassemblent des producteurs cultivant au maximum 2 hectares d'ananas (sachant qu'en 1995, les cinq plus gros producteurs d'ananas du département de l'Atlantique cultivaient respectivement 120, 31, 21, 20 et 15 hectares, le vingtième 5,5 hectares [Kpoyin, 1995]). Il s'agit tout d'abord de mettre en commun la production de manière à pouvoir fournir un flux régulier et suffisant sur le marché. Cela signifie non seulement une commercialisation commune, mais aussi un accord sur la qualité et éventuellement une planification de la production et de la mise en marché. La stratégie de ces groupements

13 Les échanges de biens et services matérialisant cette mobilisation restent un point obscur de l'enquête. On peut distinguer analytiquement des échanges internes à des réseaux déjà existants (fondés sur diverses « identités sectionales » [Berry, 1993 : 16]) et des formes plus individualisées de corruption [Olivier de Sardan, 1996].

visé à sortir de la sphère d'influence des gros planteurs pour parvenir à un contrôle de la filière supérieure en aval, en vue d'exporter, et en amont, pour drainer des ressources leur permettant d'investir dans la production. La FGIE de l'Atlantique a ainsi recouru à une ONG française qui joue typiquement un rôle de courtage¹⁴, les mettant en contact avec des grossistes en France, contrôlant les transactions sur place, et informant le groupement sur les prix, les normes de qualité et les coûts de commercialisation. C'est le projet français de professionnalisation de l'agriculture béninoise (PPAB) qui aurait initialement servi d'intermédiaire entre l'association de planteurs et l'ONG [Bako-Arifari, communication personnelle]. La différence avec le courtier économique classique est que l'ONG ne touche pas de commission sur les transactions mais est « rétribuée » (financée) sur le marché de l'aide au développement. Le même groupement, en faisant appel à un projet de coopération franco-béninois basé à la faculté des sciences agronomique de l'Université nationale du Bénin, joue sur plusieurs tableaux : à la recherche de conseil technique et d'information relative aux procédures d'exportation, il mise sur les contacts que les membres du projet vont leur permettre de nouer avec d'autres bailleurs de fonds, ceux-ci devenant un des maillons de la chaîne de courtage. Un aspect de cette stratégie de prise de contrôle de la filière consiste en la mise en concurrence de plusieurs opérateurs, commerçants, courtiers en développement, gros planteurs, et en l'accès à des sources diverses d'information. Enfin, au sein de ces associations elles-mêmes, certains peuvent être tentés de jouer leur propre partition en monopolisant l'information et les contacts avec l'extérieur et en recourant à leurs propres réseaux. Ils deviennent ainsi les courtiers de leur propre organisation et réinvestissent les profits symboliques et matériels réalisés dans d'autres entreprises [Le Meur, 1997 b : 16-20]. Cette position, expression d'un rapport de forces (elle n'est pas reconnue et institutionnalisée au sein de l'association de producteurs), est porteuse de conflits qui peuvent aller jusqu'à mettre en danger la survie de l'association et générer des processus de fragmentation dans le champ des organisations paysannes.

Les évolutions actuelles de la filière restent marquées par l'entrelacement des logiques et la compétition entre groupes de producteurs pour l'accès à l'exportation. Récemment un groupe d'une quinzaine de producteurs appartenant à des associations différentes s'est constitué en CETA (Centre d'étude des techniques agricoles), modèle français de groupement agricole d'échange d'information technique, dont le conseiller est l'un des agronomes du projet mentionné ci-dessus. Ces planteurs poursuivent une stratégie d'amélioration technique¹⁵ tout en maintenant la porte ouverte à un possible drainage d'aide au développement. Dans le même temps, l'APFL dirigée par F. Tankpinou se rapproche du Carder Atlantique et des unions sous-préfec-

14 Selon la définition classique de J. Boissevain, à savoir « un type particulier d'entrepreneur: quelqu'un qui contrôle des ressources de second ordre et les manipule pour son propre profit », les ressources de second ordre étant définies comme des « contacts stratégiques avec d'autres personnes qui contrôlent de telles ressources [«ressources de premier ordre » : terre, emploi, savoir, etc.] ou ont accès à ces personnes » [Boissevain, 1974 : 147-148].

15 On est proche ici de la notion de « groupe professionnel local » développée par J.-P. Darré dans le contexte rural français, « groupe coactif » défini par « (a) des activités semblables de ses membres, exercées dans des conditions semblables, (b) la proximité matérielle assurant la possibilité quotidienne de dialogue entre les membres du groupe, (c) une connaissance partagée de la composition, de la forme et des limites du groupe » [Darré, 1996 : 71].

torales de producteurs (USPP) [Agueh, 1997] dans le cadre d'une stratégie proche de celles que nous allons retrouver dans le cas du riz. Celles-ci voient se développer des alliances à l'échelon sous-préfectoral essentiellement entre services de l'État et organisations de producteurs, sur la base d'une convergence d'intérêts: les services de l'État, jusque-là techniquement à la traîne des producteurs, essaient d'entrer dans une filière porteuse, alors que les associations groupées autour de gros planteurs poursuivent leurs stratégies de recherche d'appuis en tout genre.

Riz: organisations paysannes, rentes externes et internes

À l'instar de l'ananas, le riz est une culture à la fois ancienne [Law, 1991 : 34] et marginale au Bénin. Toutefois, l'originalité de l'économie politique du riz tient à ce qu'elle s'est en quelque sorte constituée en deux sphères séparées, l'une rentière liée à l'État contrebandier, l'autre productive marchande, à destination locale, mais mettant aussi en œuvre des mécanismes de captation de la rente du développement.

La production annuelle d'environ 11 000 à 12 000 tonnes pour une surface cultivée de 7 000 hectares couvre moins de 20 % des besoins estimés à environ 50 000 à 60 000 tonnes par an [Ahoyo, 1997 : 34]. Le riz est une composante essentielle du commerce de transit et de réexportation¹⁶ vers le Nigeria, qui fait partie intégrante de la politique de captage de rentes de ce pays. Le volume réexporté, variant entre 7 000 et 23 000 tonnes entre 1973 et 1982 [*ibidem*: 144] a explosé dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, après une courte rupture en 1989, avant de se contracter de nouveau en 1994 en raison de la dévaluation qui a entraîné une réorientation des activités de réexportation au Bénin [Coussy *et alii*, 1994 : 54-56; Banégas, 1998 : 358-369].

La production de riz est longtemps restée concentrée dans le nord du pays, en particulier dans les collines de l'Atacora et dans le bassin du Niger, jusqu'au démarrage du projet d'aménagement de la basse vallée de l'Ouémé (Sud-Est du pays) dont l'idée initiale remonte aux années cinquante; le démarrage de la production est intervenu en 1969. Ce projet, bâti sur la même logique modernisatrice et autoritaire que ceux visant à promouvoir le palmier à huile, a été un échec [Mondjannagni, 1977 : 511-524]. C'est seulement depuis les années quatre-vingt-dix, en particulier depuis la dévaluation du franc CFA survenue en 1994, que se développent des aménagements de bas-fonds rizicoles de petites dimensions¹⁷.

16 Soulé [1994 : 176] différencie transit et réexportation par le fait que la seconde est illégale pour le pays importateur, reposant non pas sur des dispositions contractuelles entre deux pays, mais sur une conjoncture particulière (mesures protectionnistes, embargo, disparités dans les politiques fiscales, monétaires et douanières) limitant une circulation « libre » des produits. La réexportation est une forme de contrebande spécifique en ce sens qu'elle peut constituer une composante de la politique économique nationale. De fait, les acteurs des filières de réexportation au Bénin ont bénéficié d'importantes facilités de crédit de la part du secteur bancaire nationalisé et d'une libéralisation de la filière dans les années quatre-vingt [Igué, Soulé, 1992 : 106-107; Galtier, Tassou, 1998; Heilbrunn, 1997; Sindzingre, 1998].

17 La FAO et le PNUD ont mis en place dans les années quatre-vingt un projet non spécifiquement rizicole d'aménagement des bas-fonds à l'échelle nationale, domicilié à Porto-Novo, à la direction du Génie rural. Ses résultats ont été peu convaincants dans l'ensemble. C'est seulement dans sa dernière phase, dans les années quatre-vingt-dix, qu'ont été privilégiés de petits aménagements de type casiers rizicoles, dont les techniques et coûts d'implantation et d'entretien étaient plus facilement maîtrisables par les paysans.

Production, consommation, transit et réexportation de riz au Bénin (1985-1992)

	Surface cultivée (ha)	Production (t)	Consommation locale (t)	Quantité débarquée au port de Cotonou (t)	Quantité destinée au transit (t)	Quantité réexportée (t)	Quantité réexportée (%)
1985	5 279	6 748	22 000	120 300	32 600	65 700	54
1986	7 100	8 537	25 000	201 500	67 400	109 100	54
1987	6 956	8 141	30 300	389 182	36 300	326 000	83
1988	7 120	9 708	48 700	284 182	61 100	170 500	60
1989	6 528	8 976	50 600	90 426	30 000	9 900	11
1990	7 836	10 940	52 600	189 436	27 600	110 000	58
1991	7 739	10 461	58 000	312 091	45 600	208 400	66
1992	7 925	11 464	58 300	331 609	57 540	216 669	65
1993	8 447	11 832	?	412 470	?	?	?
1994	?	?	?	267 591	?	57 300	?
1995	?	?	?	?	?	7 740	?
1996	?	?	?	?	?	22 360	?

Sources : Soulé [1994 : 186], FSA-UNB [1994 : 60-61], Lares, [1995 : 50], Banégas [1998 : 361].

La « descente des paysans dans les bas-fonds » est un phénomène complexe qu'il est impossible de réduire à une simple conséquence de la pression démographique [Lavigne Delville, Boucher 1998]. L'étude de cas qui suit est doublement significative. D'une part, elle est révélatrice de ces mécanismes combinant les nécessités de l'intensification agricole avec les logiques productives et courtières développées par des catégories définies d'acteurs locaux, et interférant avec des formes de politisation du foncier [Le Meur, 1998 b]. D'autre part, le groupement rizicole décrit constitue le noyau originel d'une union des producteurs de riz du département du Zou (Uniriz) dont l'importance dans le paysage des organisations agricoles du centre du pays va grandissante [Le Meur *et alii*, 1999].

Sowè, fondé dans les années trente par des migrants idatcha (sous-groupe yoruba), est un village situé dans la sous-préfecture de Glazoué (Zou) dans une zone de colonisation ancienne (zone de forte colonisation et à dominante cotonnière, selon la classification agroéconomique élaborée pour le centre et Sud du Bénin par Floquet et Mongbo [1998 : 4]). Depuis les années soixante-dix, la zone est devenue un foyer d'émigration en direction de la région de Savè située un peu plus au nord. Le développement de la riziculture doit beaucoup à ces réseaux migratoires (approvisionnement en semences, aménagement de nouveaux bas-fonds, encadrement technique de l'Uniriz). Le dynamisme économique et associatif remarquable de Sowè plonge ses racines dans une histoire de relations avec l'extérieur dont les trois époques successives correspondent au captage de rentes différentes :

- rente migratoire (migrations internationales vers le Ghana et la Côte-d'Ivoire ; années cinquante et soixante) ;

- rente étatique (place centrale du Club 4D, ressortissant jouant un rôle de courtier au sein du Carder [von der Lühe, 1996], accès aux vivres PAM, moulin à maïs, pompes);
- rente du développement (marquée par un changement de génération : ce sont à présent des jeunes, nés dans les années soixante, scolarisés à Parakou ou Dassa puis retournés au village, parfois après un apprentissage, mais sans avoir véritablement migré).

Cette extraversion a permis l'accumulation par strates successives d'un capital social qui doit être évalué à l'échelon familial et non à l'aune des seules trajectoires individuelles. L'actuelle phase marquée par la présence de nombreuses ONG dans le village ne s'explique pas non plus uniquement en termes de courtage individuel, ces activités étant médiatisées par des groupements de producteurs (cotonniers et riziocoles) qui sont devenus des acteurs centraux de la société villageoise.

Le point de départ est en l'occurrence constitué par le Club 4D créé dans les années soixante-dix, regroupant une dizaine de personnes autour de la culture du coton puis du riz dans le bas-fond alors non aménagé de Sowè I. Aucun des membres du Club 4D n'est alphabétisé et c'est par l'intermédiaire d'un agent de vulgarisation agricole (AVA) du Carder, que contact est pris avec le projet d'aménagement des bas-fonds financé par la FAO et le PNUD (*cf. note 24*). Le délégué (dénomination du chef de village sous Kérékou) a entre-temps proposé d'élargir l'initiative à tout le village lors d'une assemblée générale, et les techniciens du projet démarrent le travail en 1994 après une étude socioéconomique. Le travail de défrichage et d'essouchage ainsi que la construction des diguettes sont assurés par les villageois : leur participation en fait des membres du groupement rizicole Adjakete, bénéficiaires de parcelles en fonction de leur apport en travail. Le savoir technique acquis dans le cadre de ce projet va se diffuser sur un mode semi-formel (deux hommes et deux femmes ont été choisis par le groupement pour suivre une formation en levée topographique), semi-informel, par sollicitations de villages voisins voulant se lancer dans la même entreprise. Le bas-fond de Sowè I va lui-même s'étendre au-delà du domaine délimité par le projet, sur l'initiative des paysans intéressés au développement de la riziculture. Par la suite, deux nouveaux groupements créés en 1996 à Sowè I (Kassohokpo) et 1997 à Sowè II feront appel aux compétences techniques des leaders d'Adjakete pour réaliser leur aménagement. Dans la zone aménagée par le projet, la question foncière sera gérée par les instances politiques locales élues (chef de village) tandis que la chefferie, exclue dans un premier temps, tentera de contrôler l'attribution des terres dans la zone d'expansion paysanne du bas-fond.

Vont ensuite se poser les questions de l'approvisionnement en intrants et de la commercialisation du riz. Le dispositif institutionnel qui se met en place fait intervenir le Carder, l'ONG Sasakawa Global 2000, le groupement villageois (GV) cotonnier de Sowè I, la Société nationale pour la promotion agricole (Sonapra), la Caisse rurale d'épargne et de crédit (CREP) et le groupement rizicole Adjakete.

Les GV étaient initialement réticents à accorder des intrants pour le riz dont la commercialisation est partielle, locale et fragmentée, ce qui pose d'évidents problèmes de récupération des prêts de campagne (le modèle GV est fondé sur le remboursement automatique lors de la « paye » du coton). Le projet FAO n'est concerné que par l'aménagement lui-même et Adjakete prend contact dès 1994 avec l'ONG nippon-américaine Sasakawa Global 2000 qui conditionne son aide à la création d'une CREP à Sowè : l'ONG fournit le coffre-fort alors que les membres du groupement, par leur apport en travail et en argent (cotisation individuelle de 500 francs CFA), réalisent le bâtiment en 1995. Sasakawa négocie directement l'achat d'intrants avec la Sonapra : l'État n'intervient dans la politique agricole locale qu'en creux, sur sollicitation. Par la suite se met en place un système de collaboration entre GV, CREP et

groupement rizicole selon lequel le remboursement des intrants destinés au riz se fait au moment où le coton est payé (tous les riziculteurs sont aussi producteurs de coton).

La troisième phase de l'histoire du riz à Sowè concerne la structuration régionale des groupements. Elle est marquée par une imbrication accrue entre acteurs impliqués et par l'extension du rôle des ONG nationales qui sont en réalité plutôt des bureaux d'études.

Les groupements rizicoles se développent rapidement dans le Zou et ils s'organisent bientôt (novembre 1995) en association des producteurs rizicoles du Zou-Nord (Apriz-Nord). L'idée a en partie germé lors d'un voyage d'étude de riziculteurs béninois au Burkina Faso organisé par le Redad (Réseau pour le développement de l'agriculture durable) en 1995 avec la participation de l'ONG MRJC (Mouvement rural de la jeunesse chrétienne). Les thèmes mis en avant sont l'aménagement des bas-fonds et la commercialisation du riz, mais c'est autour de l'accès à des variétés améliorées (en remplacement du *gambiaka* aux rendements trop faibles) que des contacts sont pris avec l'Inrab (Institut national de la recherche agricole du Bénin, station de Cana). Les coûts sont estimés trop élevés et l'idée de former des producteurs semenciers est lancée. Des groupements de la sous-préfecture de Zogbodomè dans le sud du département sont associés : ils produisent du riz de contre-saison et l'approvisionnement croisé entre producteurs du Nord et du Sud du Zou devient ainsi possible. L'extension de l'Apriz-Nord au sud du département rend nécessaire un changement d'appellation et l'Uniriz (Union des groupements rizicoles du Zou) naît en novembre 1996. Le MRJC, d'après son représentant à Glazoué, a joué un rôle important dans ce processus. Surtout, l'ONG a mis l'Uniriz en contact avec un agronome français de la faculté des sciences agronomiques de l'Université nationale du Bénin (FSA-UNB) travaillant dans le cadre d'un projet d'appui à la formation des agronomes (Pafpa) qui l'a aidée à la rédaction d'une demande de financement pour l'achat de matériel agricole (décortiqueuse, tracteur). L'Uniriz, dont la contribution des 36 groupements membres s'élève à 6 millions de francs CFA, obtiendra un prêt AIPB (Appui aux initiatives paysannes de base) de 5 millions de francs CFA du Cepepe (Centre de promotion des petites entreprises) et une subvention de 18 millions de francs CFA de la Caisse française de développement (CFD). Le résultat sera la construction du Camar (Centre d'appui en machinisme agricole aux riziculteurs) à Glazoué, structure de l'Uniriz prestataire de services auprès des producteurs de riz (décorticage, labour). Par ailleurs, 40 riziculteurs choisis à parts égales dans les sous-préfectures de Glazoué et Dassa doivent participer au programme de conseil en gestion des exploitations agricoles initié par un autre membre du Pafpa et auquel participent plusieurs ONG dont le MRJC. Cinq membres d'Adjakete avaient été désignés, mais deux se sont désistés faute d'être francophones. L'Uniriz poursuit actuellement son travail de recherche d'appuis de la part des ONG¹⁸ tout en continuant à démarcher pour la commercialisation ; ses représentants ont en particulier entrepris de nouer des contacts directs avec les groupements rizicoles du Borgou (Union des producteurs du périmètre irrigué de Malanville, membre de l'UDP du Borgou) et, à travers eux, avec les commerçants nigériens avec lesquels ils sont en cheville. Ils ont aussi relancé l'idée d'une collaboration avec l'Union sous-préfecturale des producteurs (USPP) de Glazoué. La relation entre les deux organisations prend plusieurs formes. L'USPP abrite un projet japonais de crédit dont certains groupements membres de l'Uniriz bénéficient depuis 1997 (décortiqueuse, mini-tracteur pour Adjakete et Kassohokpo associés, aide aux producteurs semenciers, sur la base d'une idée du Carder : dans ce cas l'USPP fournit globalement l'Uniriz qui répartit ensuite

18 MRJC, atelier Gref (Génie rural, aménagement, équipement par la formation), projet CIDR-Picardie. Il est intéressant de noter que le MRJC comme l'atelier Gref travaillent pour l'instant sur le mode du quasi-bénévolat avec les riziculteurs, tout en commençant à étudier sérieusement des modalités de rétribution centralisées par l'Uniriz. On peut voir ce changement en cours comme la concrétisation d'une transformation déjà amorcée d'ONG financées sur le marché du développement en bureaux d'études prestataires de services.

les semences). La question la plus épineuse concerne l'affiliation possible de l'Uniriz à l'Union départementale des producteurs du Zou (UDP) qui fédère les USPP. Un des enjeux principaux réside dans la commercialisation des intrants: l'USPP travaille comme intermédiaire prestataire de services entre les trois fournisseurs agréés par l'État et les GV et touche une commission par kilogramme d'engrais et litre de pesticide revendus. L'engrais des riziculteurs est en revanche fourni par la Crep qui revend au prix d'achat alors qu'elle l'a acquis auprès de Sasakawa Global 2000 à un tarif subventionné. La fonction de prestataire de service, dont la rétribution est cette fois issue du marché du développement, est donc prise en charge par la Crep au détriment de l'USPP.

Cette présentation un peu longue, rançon de l'analyse processuelle [Moore, 1987] privilégiée ici, se justifie par la nécessité de mettre à jour l'imbrication des logiques informant le développement de la riziculture dans le centre du pays. On peut résumer les points saillants comme suit:

- la logique productive et commerciale est essentielle et elle sous-tend aussi les stratégies de captage de rente du développement comme celles de courtage économique (mise en contact direct des groupements avec des acheteurs) et de prestation de services (y compris en matière de savoir-faire dans l'aménagement de bas-fonds) entreprises par les unions de producteurs;

- les activités de courtage ne sont pas individuelles, mais médiatisées par la construction d'associations paysannes locales et surtout régionales, au sein desquelles certains acteurs jouent toutefois un rôle dominant (les réseaux sociaux, en particulier migratoires, jouent cependant un rôle souvent crucial dans la diffusion de savoir-faire technique et commercial);

- l'échelon régional tend à devenir central, voyant la constitution d'un bloc réunissant fédérations de producteurs, services agricoles de l'État et ONG. Ces blocs, qui sont autant de lieux d'assimilation régionale d'élites étatiques et non étatiques pour paraphraser J.-F. Bayart, peuvent être aussi décrits comme des réseaux d'acteurs d'interface – *interface actor network* [Long, 1996] – dont une fonction est le drainage de rentes externes (rente du développement) et internes (rentes agraires), liées en particulier à la distribution des intrants;

- des lignes de conflits « horizontales » émergent entre organisations, pour l'accès à ces ressources (cf. le conflit entre l'Uniriz et l'UDP, Union départementale des producteurs du Zou théoriquement ouverte à toutes les productions mais de fait dominée par les intérêts cotonniers; l'UDP n'accepte l'adhésion de l'Uniriz que moyennant le versement d'une sorte de ristourne sur la commercialisation du riz, sans prestation de service en retour);

- les divergences d'intérêt sont également verticales, entre les différents niveaux, villageois, communal, sous-préfectoral, d'organisation. La transparence n'est actuellement pas de mise concernant la répartition des différentes formes de ristournes et commissions;

- les acteurs clés de l'émergence de la riziculture partagent des caractéristiques sociales souvent rencontrées chez les personnes remplissant des fonctions d'intermédiation, à savoir l'importance des relations extérieures liées à leur propre biographie et à l'histoire sociale du village [Le Meur *et alii*, 1999 : 12-13, 28-34].

Conversions de ressources et espace public local

Les cas du riz et de l'ananas sont représentatifs de l'imbrication des logiques à l'œuvre dans des filières agricoles marchandes en expansion. Les formes de captation de rentes identifiées tout comme la mise en valeur de réseaux sociaux et la construction d'organisations de producteurs sont souvent réinvesties selon une finalité productive et commerciale, phénomènes dont l'analyse nécessite d'aller au-delà du concept de dépendance. La métaphore utile de la filière trouve toutefois ici ses limites et la description, pour être complète, doit prendre en compte les interactions avec d'autres champs sociaux, qu'il s'agisse des arènes politiques locales ou bien d'autres filières. Ne pouvant pas approfondir ici cet aspect important¹⁹, nous nous limiterons à en esquisser certains éléments essentiels.

La capacité de certains acteurs, néoruraux dotés de formes spécifiques de capital (social, scolaire, linguistique) et entrepreneurs dans le cas de l'ananas, déscolarisés et migrants dans le cas du riz, leur permet de développer des stratégies complexes dont le versant productif et commercial est, comme nous l'avons vu, une composante essentielle. Toutefois, cette orientation fonctionne associée à d'autres domaines d'action dans le cadre de stratégies politico-économiques souvent empreintes de clientélisme [Le Meur, 1999]. Ces autres registres relèvent :

- du conseil technique, en concurrence avec les services de l'État,
- du courtage en développement (cette fois non directement dirigé vers la filière elle-même),
 - de stratégies politiques et syndicales agricoles,
 - d'une stratégie de sécurisation et éventuellement d'expansion foncière (servie par le capital social mais aussi par l'efficacité symbolique de la mise en scène des autres activités, en particulier de courtage).

L'arrivée de ces nouveaux acteurs sur la scène villageoise entraîne, de manière quasi mécanique, une transformation du champ du pouvoir local, du fait des compétences spécifiques qu'ils apportent et qui dévalorisent les ressources des tenants du pouvoir local. Le rôle des associations elles-mêmes reste toutefois centré sur les aspects technico-économiques de la filière.

Nous avons vu que le développement du riz se fait souvent dans des zones cotonnières. Le cas de cette culture, source essentielle de devise pour le pays, est à la fois particulier et structurant pour le champ du pouvoir local et les phénomènes de conversion de ressources privées et publiques. Les groupements villageois (GV) qui centralisent cette ressource interne tiennent un rôle économique clé. Ils gèrent l'accès aux intrants, non seulement pour le coton, mais aussi pour le vivrier, non officiellement (réaffectation d'intrants fournis à crédit pour le coton) et quasi officiellement pour la production de riz, servant dans ce cas de caution à des producteurs de riz qui sont aussi cotonniers. Ils ont ainsi su gérer au mieux la diversification des stratégies productives paysannes par une diversification de leurs

¹⁹ La reconstruction à l'échelon régional de l'ensemble des relations de productions et d'échanges internes et externes renvoie au modèle d'analyse proposé par N. Long et B. Roberts pour les *highlands* du centre du Pérou. La notion de région y est employée comme un « concept heuristique visant à capturer la nature mouvante des relations sociospatiales » [Long, Roberts, 1984 : 4].

propres stratégies de contrôle de ressources locales et externes. Ce circuit passe par le développement des Crep (Caisses rurales d'épargne et de prêt), initiées par l'ONG Sasakawa Global 2000 hors zone cotonnière au début, mais à présent largement répandues sur le territoire. Celles-ci constituent le lieu où s'effectuent ces transactions. En aval de la filière, à travers la gestion de la ristourne du coton, les GV sont le principal contributeur au budget local d'investissement. Ce financement du développement local passe par la double conversion d'une partie d'un bien privé, la production de coton, en un bien collectif, la « ristourne » : essentiellement l'excédent de poids entre la première pesée à l'échelon du GV et la seconde réalisée à l'usine d'égrenage, elle inclut aussi différentes prestations de services – mise en marché, frais de gardiennage, etc. Ce bien collectif privé est ensuite transformé en bien public, sous l'égide de l'État qui a assigné cette fonction à la ristourne du coton, et avec droit de regard du Carder sur la gestion, malgré la politique de désengagement lancée depuis 1989. Par exemple, la contribution des membres des GV de la commune pour la création d'une Crep peut passer par le blocage de la ristourne par le Carder [Le Meur *et alii*, 1999 : 27]. Phénomène indissociable du poids économique des GV, de la confusion entre biens collectifs et publics entretenue par l'État et de la complexité des circuits de circulation de la ressource, la non-transparence dans la gestion de ces groupements est une constante. Une réponse pragmatique répandue aux détournements récurrents passe par la destitution des responsables incriminés et un *turnover* rapide des équipes dirigeantes des GV. Cette pratique est indissociable d'un discours sur la corruption admettant l'inéluctabilité de son existence et donc la nécessité de la gérer au mieux des intérêts locaux (« quitte à ce que quelqu'un bouffe, autant qu'il soit de chez nous, on le contrôlera plus facilement »). Cette question centrale du financement du développement local renvoie à celle des ressources dont disposent les élus, à la fiction de leur bénévolat [Bako-Arifari, 1997 ; Le Meur *et alii*, 1999], et plus généralement au lien trop absent des études africaines entre représentation et fiscalité [Guyer, 1992].

L'analyse socioanthropologique des logiques économiques et sociopolitiques paysannes permet de dépasser bien des stéréotypes quant à l'économie morale des villages béninois et en même temps de donner un contenu empirique aux notions trop abstraites de dépendance et d'articulation des modes de production [Elwert, 1983 ; van Binsbergen, Geschiere, 1986 ; Berman, 1992]. Ce contenu est défini à la fois par des pratiques qui combinent de manière complexe des formes de production et de drainage de ressources externes et internes, et par des acteurs sociaux spécifiques constitutifs de groupes stratégiques dont les contours peuvent varier en fonction des enjeux. Les différents éléments mis à jour par ces études de cas (accès aux marchés, normes de production et de qualité, contrôle des ressources) sont en même temps ceux constitutifs des politiques publiques, mais ils sont ici élaborés largement en dehors des circuits étatiques, participant de la production locale de la politique agricole. Plus spécifiquement, l'intégration des formes de courtage en développement économique au sein d'organisations de producteurs apparaît comme un phénomène relativement nouveau, de même que la différenciation des niveaux locaux (villageois) et régionaux (sous-préfectoral). Ce dernier échelon occupe une place de plus en plus stratégique en termes de captage de

rentes et de collusion d'intérêts entre acteurs étatiques et non étatiques du développement rural, préfigurant une des formes que la décentralisation attendue pourrait revêtir dans les campagnes béninoises. Cependant, si la floraison d'associations actives, qui sont parfois des formes de visibilisation de réseaux sociaux préexistants, exprime le dynamisme de la « société civile rurale » et la complexification des intermédiations entre paysans, État et sphère du développement, elle ne contribue pas pour autant à la genèse d'un espace public local ou régional clairement différencié. Les fonctions étatiques sont prises en charge par des acteurs étatiques et aussi non étatiques et les premiers développent des stratégies individuelles éloignées de leurs fonctions officielles. Le dynamisme de l'économie politique des campagnes béninoises s'exprime dans – et renforce parfois – un flou institutionnel au sein duquel les frontières entre État et société civile et entre privé et public manquent souvent de netteté.

BIBLIOGRAPHIE

- ADANGUIDI J. [1999], *Formes de coordination au sein de la filière igname au Bénin. Étude d'un réseau de commercialisation*, Working Papers on African Societies 11, Berlin, Das Arabische Buch, 20 p.
- AGUEH M. [1997], « L'ananas, désormais produit de rente au Bénin », *la Nation* du 7 juillet 1997, n° 1769.
- AHOHOUNKPANZON M. [1988], *Du café au palmier à huile, deux expériences de modernisation dans la région d'Allada (Sud-Bénin)*, Cotonou, CBRST-Projet « Effets sociostructurels de l'assistance technique en Afrique de l'Ouest », 40 p.
- AHOYO N. [1997], « La compétitivité des différentes cultures avant et après la dévaluation du franc CFA: cas des systèmes de production intégrant la culture du riz au Sud-Bénin », in T. Bierschenk, P.-Y. Le Meur, M. von Oppen (eds), *Institutions and Technologies for Rural Development in West Africa*, Weikersheim, Margraf Verlag: 33-44.
- ALLEN C. [1989], « Bénin », in B. Szajkowski (ed.), *Marxist Regimes. Politics, Economy and Society (Bénin, Congo, Burkina Faso)*, Londres, Pinter Publishers: 1-144.
- BAKO-ARIFARI N. [1995], « Démocratie, régionalisme et "logique du terroir" au Bénin », *Politique africaine*, 59: 7-24.
- BAKO-ARIFARI N. [1997], « Financement sans budget: rétribution des fonctions politiques locales et corruption », contribution au séminaire de recherche *Sozialanthropologie und Entwicklungssoziologie*, Stuttgart, université de Hohenheim, 38 p.
- BANÉGAS R. [1998], *La Démocratie « à pas de caméléon ». Transition et consolidation démocratique au Bénin*, Paris, Institut d'études politiques, thèse de doctorat, Paris, Karthala, 700 p.
- BARTH F. [1967], « Economic Spheres in Darfur », in R. Firth (ed.), *Themes in Economic Anthropology*, ASA Monographs 6, Londres, Tavistock: 149-174.
- BERMAN B. [1992], « The Concept of "Articulation" and the Political Economy of Colonialism », in B. Berman, J. Lonsdale (eds), *Unhappy Valley. Conflict in Kenya and Africa*, Book 1: *State and Class*, Oxford, James Currey: 129-139.
- BERRY S. [1993], *No Condition is Permanent. The Social Dynamics of Agrarian Change in Sub-Saharan Africa*, Madison, the University of Wisconsin Press, 258 p.
- BIERSCHENK T. [1993], *Außenabhängigkeit und Intermediarität: Merkmale des Staates in Benin vor 1989*, Sozialanthropologische Arbeitspapiere 52, Freie Universität Berlin, Das Arabische Buch, 35 p.
- BIERSCHENK T., CHAUVEAU J.-P., OLIVIER DE SARDAN J.-P. (éd.) [1999], *Les Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris, Apad-Karthala (à paraître).
- BIERSCHENK T., OLIVIER DE SARDAN J.-P. (éd.) [1998], *Les Pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala, 296 p.

- VAN BINSBERGEN W., GESCHIERE P. (ed.) [1985], *Old Modes of Production and Capitalist Encroachment. Anthropological Explorations in Africa*, Londres, KPI, 341 p.
- BOISSEVAIN J. [1974], *Friends of Friends. Networks, Manipulators and Coalitions*, Oxford, Blackwell, 285 p.
- COUSSY J., HUGON P., RICHARD C., SINDZINGRE A. [1994], *Étude macroéconomique sur le Bénin après la dévaluation du franc CFA*, Paris, université Paris-X-Nanterre, Cered Forum, ministère de la Coopération, 102 p.
- DARRÉ J.-P. [1996], *L'Invention des pratiques dans l'agriculture. Vulgarisation et production locale de connaissance*, Paris, Apad-Karthala, 194 p.
- ELWERT G. [1983], *Bauern und Staat in Westafrika. Die Verflechtung sozioökonomischer Sektoren am Beispiel Benin*, Frankfurt-New York, Campus, 383 p.
- FEIL P. [1994], *Endogene Neuerungsverbreitung als Teil des sozio-kulturellen Wandels. Eine Analyse der kleinbäuerlichen Lebenswelt in zwei Dörfern Südbenin*, Weikersheim, Margraf Verlag, 274 p.
- FLOQUET A. [1994], *Dynamique de l'intensification des exploitations au sud du Bénin et Innovations endogènes. Un défi pour la recherche agronomique*, thèse de doctorat, Stuttgart, université de Hohenheim, 425 p.
- FLOQUET A., MONGBO R. [1998], *Des paysans en mal d'alternatives. Dégradation des terres, restructuration de l'espace agraire et urbanisation au bas Bénin*, Weikersheim, Margraf Verlag, 190 p.
- FSA-UNB [1994], *Le Bénin en chiffres*, Cotonou, faculté des sciences agronomiques (département ESR), 117 p.
- GALTIER F., TASSOU Z. [1998], « La réexportation : vice ou vertu ? Le commerce du Bénin vers le Nigeria », *Autrepart*, 6 : 123-143.
- GANLAKI Z. [1993], *Étude économique de la production et de la commercialisation de l'ananas dans le département de l'Atlantique*, mémoire d'ingénieur agronome, Abomey-Calavi, FSA-UNB, 91 p.
- GNIMADI A. [1995a], « Une innovation spontanée : naissance de la filière ananas au Sud-Bénin », in *Innovation et Sociétés*, actes du XIV^e séminaire d'économie rurale, Montpellier, Inra-Cirad-Orstom, 2 : 93-100.
- GNIMADI A. [1995 b], *Étude de la filière ananas au Bénin*, Cotonou, Cepepe, 101 p.
- GUYER J. [1992], « Representation without Taxation : an Essay on Democracy in Rural Nigeria, 1952-1990 », *African Studies Review*, 35 (1) : 41-79.
- HEILBRUNN J. [1997], *Markets, Profits and Power. The Politics of Business in Benin and Togo*, Bordeaux, CEAN, Travaux et documents 53, 43 p.
- HIBOU Béatrice [1996], *L'Afrique est-elle protectionniste ? Les chemins buissonniers de la libéralisation extérieure*, Paris, Karthala, 268 p.
- IGUÉ J., SOULÉ B. [1992], *L'État-entrepôt au Bénin. Commerce informel ou solution à la crise ?*, Paris, Karthala, 210 p.
- KPOYIN M. [1995], *Rapport d'enquête sur quelques producteurs du département de l'Atlantique*, Cotonou, PPAB-PAFPA, 23 p.
- LARES [1995], *Commerce informel et Dévaluation du FCFA. Les échanges frontaliers de produits manufacturés Bénin/Nigeria décembre 1993-avril 1995*, Cotonou, CFD, Notes et études 56, 58 p.
- LAVIGNE DELVILLE P., BOUCHER L. [1998], « Dynamiques paysannes de mise en culture des bas-fonds en zones forestières d'Afrique de l'Ouest », in A. Leplaideur, A. Cheneau-Loquay (éd.), *Quel avenir pour les rizicultures d'Afrique de l'Ouest ?*, actes du colloque Cirad-CA/Regards, Bordeaux, avril 1995, cdrom.
- LAW R. [1991], *The Slave Coast of West Africa 1550-1750. The Impact of the Atlantic Slave Trade on an African Society*, Oxford, Clarendon Press, 376 p.
- LAW R. (ed.) [1995], *From Slave Trade to 'Legitimate' Commerce. The Commercial Transition in Nineteenth-Century West Africa*, Cambridge, Cambridge University Press, 278 p.
- LELIEVRE M.-C. [1993], *Contribution à l'analyse des systèmes de production sur la commune rurale d'Ahouanonzoun (Atlantique)*, Paris, Iedes-université de Paris-I, 95 p.
- LE MEUR P.-Y. [1995], « Le palmier vu d'en bas. État, paysannerie et pouvoirs locaux au Sud-Bénin », *Politique africaine*, 59 : 82-101.
- LE MEUR P.-Y. [1997 a], « Pour une socioanthropologie de la politique agricole. Le cas béninois », in T. Bierschenk, P.-Y. Le Meur, M. von Oppen (eds), *Institutions and Technologies for Rural Development in West Africa*, Margraf Verlag, Weikersheim : 309-320.

- LE MEUR P.-Y. [1997 b], *The Social and Political Embeddedness of Innovation. A Case Study about Pineapple Cropping in South Benin*, Working Papers on African Societies 11, Berlin, Das Arabische Buch, 24 p.
- LE MEUR P.-Y. [1998 a], « Empilements et chevauchements. Pouvoirs et histoire à Ahouannonzoun (Atlantique) », in T. Bierschenk, J.-P. Olivier de Sardan (éd.), *Les Pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala : 191-235.
- LE MEUR P.-Y. [1998 b], « Politique foncière et pouvoirs locaux au Bénin », contribution à l'atelier *Politiques publiques et Question foncière*, Montpellier, Orstom, 17-19 décembre 1998.
- LE MEUR P.-Y. [1999], « Courtage en développement et champ du pouvoir local au Sud-Bénin », in T. Bierschenk, J.-P. Chauveau, J.-P. Olivier de Sardan (éd.), *Les Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris, Apad-Karthala (à paraître).
- LE MEUR P.-Y., BIRSCHENK T., FLOQUET A. [1999], *Paysans, État et ONG au Bénin*, Working Papers on African Societies 33, Berlin, Das Arabische Buch, 51 p.
- LÉONARD É. [1998], « Crises des économies de plantation et trafic de drogues en Afrique de l'Ouest : les cas ivoirien et ghanéen », *Autrepart*, 8 : 79-99.
- LONG N. [1975], « Structural Dependency, Modes of Production and Economic Brokerage in Rural Peru », in I. Oxaal, T. Barnett, D. Booth (eds), *Beyond the Sociology of Development: Economy and Society in Latin America and Africa*, Londres, Routledge & Kegan : 253-282.
- LONG N. (ed.) [1989], *Encounters in the Interface. A Perspective on Social Discontinuities in Rural Development*, Wageningen Studies in Sociology 27, Wageningen Agricultural University, 276 p.
- LONG N. [1996]. « Globalization and Localization: New Challenges to Rural Research », in H. Moore (ed.), *The Future of Anthropological Knowledge*, Londres, Routledge : 37-59.
- LONG N., ROBERTS B. [1984], *Miners, Peasants and Entrepreneurs. Regional Development in the Central Highlands of Peru*, Cambridge, Cambridge University Press, 288 p.
- VON DER LÜHE N. [1996], *Landwirtschaftliche Beratung oder Tauschhandel? Zur Funktionweise des T & V-Beratungssystems in den CARDER Atlantique und Borgou, Republik Benin*, Weikersheim, Margraf Verlag, 285 p.
- LUTZ C. [1994] *The Functioning of the Maize Market in Benin : Spatial and Temporal Arbitrage on the Market of a Staple Food Crop*, thèse de doctorat, université d'Amsterdam, 255 p.
- MANNING P. [1982], *Slavery, Colonialism and Economic Growth in Dahomey, 1640-1960*, Cambridge, Cambridge University Press, 446 p.
- MÉDARD J.-F. [1992], « Le big man en Afrique : esquisse d'analyse du politicien entrepreneur », *L'Année sociologique*, 42 : 167-192.
- MITCHELL J. C. [1983], « Case and Situation Analysis », *Sociological Review*, 31 (2) : 187-211.
- MONDJANNAGNI A. [1977], *Campagnes et Villes au Sud de la République populaire du Bénin*, Paris-La Haye, Mouton, 615 p.
- MOORE S.F. [1987], « Explaining the Present: Theoretical Dilemmas in Processual Ethnography », *American Ethnologist*, 14 (4) : 727-736.
- NEEF A. [1997]. « L'insécurité foncière au Sud du Bénin : ses causes et ses effets », in T. Bierschenk, P.-Y. Le Meur, M. von Oppen (eds), *Institutions and Technologies for Rural Development in West Africa*, Weikersheim, Margraf Verlag : 321-331.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P. [1995], *Anthropologie et Développement. Essai en socioanthropologie du changement social*, Paris, Apad-Karthala, 221 p.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P. [1996], « L'économie morale de la corruption en Afrique », *Politique africaine*, 63 : 97-116.
- SINDZINGRE A. [1998], « Réseaux, organisations et marchés : exemples du Bénin », *Autrepart*, 6 : 73-90.
- SOULÉ B.G. [1994], *Échanges régionaux et Régulation des marchés des produits vivriers du Bénin et du Niger en relation avec le Nigeria*, thèse de doctorat, Montpellier, Ensam, 320 p.

L'aide extérieure vue par des agents de développement maliens

Marie-Laure de Noray *

Au-delà des discours stéréotypés, institutionnalisés sur les bienfaits de l'aide, discours basés sur un vocabulaire tout aussi codé qu'abstrait, dont les agents de développement usent et parfois abusent pour assurer une communication « harmonieuse » avec les bailleurs de fonds, il est un discours officieux, multiforme, fait de mots simples et souvent imagés, un discours qui n'a pas peur des contradictions, un discours qui pose plus de questions qu'il n'a de réponses.

Ce discours *off* recueilli auprès d'agents de développement maliens relativise la pertinence des autres sources prétendant cerner les réalités de l'aide telles que les rapports d'évaluation, de faisabilité, les déclarations officielles, ou bien les chartes de militants. Car l'aide n'est pas forcément ce qui est mesurable par celui qui donne; l'aide est une relation et non un objet et, en ce sens, la façon dont elle est reçue est tout aussi importante que la façon dont elle est émise, et ces deux « façons » comptent autant dans la relation d'aide que l'objet même de cette aide. Par analogie, un cadeau n'est cadeau que parce que l'une et l'autre des parties s'accordent tacitement à considérer l'objet comme un cadeau.

Dans ce qui suit, le parti est clairement pris : il s'agit d'écouter parler les agents de développement maliens. À travers leur positionnement, leurs perceptions, leurs paradoxes, on va pouvoir appréhender une des réalités de l'aide extérieure au Mali.

Dans le paysage de l'aide au développement, l'agent local de développement au service d'une structure spécialisée étrangère – que celle-ci soit publique ou privée – a une position bien particulière. À la fois pierre d'angle et bouclier d'un dispositif qui s'est souvent fait sans eux, à la fois acteur et bénéficiaire d'un système qui est au moins autant une finalité qu'un moyen de développement, l'agent de développement oscille entre le monde *toubab*¹ et le monde local, entre le mercantilisme et l'altruisme, entre des logiques dont l'agencement n'est pas si souvent logique. En cas d'échec, il sera le premier sur le banc des accusés. Et dans un élan de généralisation, ce seront ses pairs qui seront mis en cause, à savoir la profession d'agent de développement ou plus globalement l'état de cadre malien.

Le choix des personnes à écouter s'est opéré de façon subjective guidé par le désir de recueillir un discours nourri, mûr et sincère au détriment peut-être d'un

* Sociologue.

1 Le monde des Occidentaux.

souci de représentativité de la profession. Nous nous sommes donc tournés vers des personnes de connaissance (soit directe, soit par voie de réseau) pratiquant le métier depuis au moins cinq ans, à une exception près, et ayant élaboré plus ou moins sciemment une réflexion personnelle sur l'aide extérieure et sur leur propre positionnement. Un échantillon qualitatif d'une vingtaine d'agents de développement, de 27 à 46 ans, très largement masculin, ayant pour la plupart déjà voyagé en Europe soit dans le cadre de leurs études soit dans celui de leur fonction d'agent de développement.

Le choix des thèmes à aborder lors des entretiens et, pour certains d'entre eux, de la formulation précise des questions a été guidé par le souci de recueillir de l'opinion, du ressenti, plutôt que de la pratique. Le métier est donc cerné par le biais de l'image qu'il génère chez ses acteurs et non par la description des tâches. Les questions ont été articulées autour de deux thèmes: l'aide abordée en tant qu'objet vécu (approche *endo*) et l'aide en tant qu'objet extérieur jugé (approche *exo*). Le premier type de questions vise à dégager un discours d'autopositionnement des agents par rapport à leur métier et au secteur dans lequel (ou pour lequel) ils évoluent: motivations au moment de l'insertion, évolution des motivations, avantages et contraintes, relations avec les bailleurs, relations avec l'entourage privé. Le second type de questions est plus proche de l'enquête d'opinion à proprement parler puisqu'il s'agit de recueillir les avis, les jugements sur l'aide extérieure. Au cours des entretiens, les deux thèmes sont apparus en alternance.

Nous nous appuyons également sur un corpus secondaire constitué des résultats d'une enquête d'opinion que nous avons menée à Bamako courant 1996, auprès de 600 Bamakois². Les tendances et discours recueillis lors de cette enquête permettent de mettre en perspective les paroles des agents de développement et de cerner leur spécificité et leur point commun avec le discours grand public.

Avant d'accéder au discours, au jugement que les agents de développement portent sur l'aide extérieure, nous tenterons d'aborder le sujet sous l'angle du langage intrinsèque au milieu de l'aide au développement. Il nous semble en effet que cet aspect vaut le détour dans la mesure où il reflète et parfois détermine la position que prennent les différents acteurs de l'aide par rapport à leur objet.

Les ravages du langage

En observant les voies de transmission dont disposent les agents de développement pour parler d'aide, de développement, ou d'aide au développement, on perçoit, en schématisant, deux façons de parler de développement et de ce qui s'y rapporte. L'une consiste à utiliser le « langage-développement » mis au point par les bailleurs de fonds, entretenu et agrémenté par tous les maillons humains du secteur « développement », du haut politique occidental au leader villageois africain, relayé

2 Enquête réalisée dans le cadre d'une thèse de sociologie du développement (EHESS-Paris, thèse dirigée par Jean Copans) à partir de l'échantillonnage suivant: un échantillon de 300 personnes représentatif des Bamakois de plus de 15 ans (échantillon « grand public »), un échantillon de 100 étudiants (classe de terminale et enseignement supérieur), un échantillon de 100 cadres fonctionnaires, un échantillon de 100 responsables associatifs.

abondamment par les médias tous azimuts. L'autre consiste à parler un langage courant, fait de mots simples pour exprimer des choses, somme toute, assez simples. Lors de nos entretiens, les agents de développement ont été amenés à utiliser le langage courant, ponctué çà et là, à titre de déformations professionnelles, de termes typiques du langage-développement. La relation interviewer-interviewé, la distance qu'ils se devaient de prendre par rapport au sujet, la formulation des questions ont permis de sortir de la chaîne et de se dégager du langage type. Mais puisque le langage-développement conditionne les relations discursives des agents tant en amont qu'en aval (selon le sens du flux financier de l'aide), nous allons tenter d'en souligner les caractéristiques et de montrer en quoi ce langage est abstrait et vecteur d'altérité.

Le langage « développement » d'aujourd'hui et ses conditions d'utilisation sont largement symptomatiques de la relation ambiguë qui existe entre aidants et aidés sur l'axe identité-altérité. La maîtrise de ce langage est en soi une condition de construction du courtier de l'aide. Une condition, mais aussi un indicateur rassurant côté évaluateur [Olivier de Sardan, 1995 : 165 *sq.*].

Entendre un paysan vaguement francophone parler d'autopromotion, de conscientisation et autre barbarisme linguistique, l'entendre évoquer « les populations », « les bénéficiaires », « les plus démunis », montre que ce paysan s'est mis au diapason linguistique du développeur extérieur avec les ambiguïtés que cela soulève. Derrière le mot: le concept, et rien ne prouve que les deux protagonistes parlent de la même chose. Peu d'études ont soulevé le décalage entre les référents des mots utilisés de part et d'autre dans les discours « développement » mais les recherches partielles effectuées sur ce terrain montrent bien souvent les divergences quant aux référents de tel ou tel mot typique. D'ailleurs, le mot « développement » n'est-il pas un des mots de ce monde qui, au fond, porte le plus à confusion? Et ce, malgré l'effort des concepteurs-vecteurs pour imposer un sens unique, non expliqué puisque « forcément évident », effort naturellement propagandiste sous couvert d'une objectivité irréprochable. Jean-François Baré [1996] aborde cette confusion sous l'angle d'un problème de construction de l'objet en mettant en évidence la difficulté de définir les concepts de « politique de développement » et « projet de développement » et l'ambiguïté véhiculée par la science économique concernant l'association des termes développement et croissance, « sorte de taxon terminologique aussi indissociable qu'*athéisme* et *croissance* ».

Les Maliens en prise avec le milieu du développement alignent leur vocabulaire sur le langage construit dans les hautes sphères internationales (Banque mondiale, organismes onusiens...) en vue de nourrir des rapports et discours qui se veulent synthétiques et globalisants. De fil en aiguille, le paysan pris en exemple plus haut va parler « des populations », terme globalisant à l'extrême dont la singulière utilisation au pluriel renforce l'anonymat, pour parler de son groupe d'appartenance composé des individus qui lui sont les plus proches et qu'il connaît personnellement, se mettant lui-même à travers son discours dans une relation d'altérité poussée, largement artificielle.

À ce propos, Jean-Pierre Olivier de Sardan [1995, 163], à partir d'observations et de recueil de données de terrain, articule la dualité « langage local/langage-développement » avec la constitution d'une classe bien spécifique, celle des

courtiers locaux du développement, que l'on peut définir comme étant des capteurs d'aide et des négociateurs (professionnels ou non) se positionnant donc souvent comme des intermédiaires entre le bailleur de fond ou le metteur en œuvre et « les populations bénéficiaires ». Le paysan cité en ferait très certainement partie. Une des particularités fortes de la fonction de courtage réside dans la maîtrise du langage-développement, ressource ou contrainte qui apparaît comme un élément clé de la médiation, de la capacité d'entremise.

L'auteur pose et développe l'argumentation de la présence simultanée de deux langages incompatibles au sein du développement : le langage local et le langage-développement, « deux univers langagiers radicalement différents » assis sur des bases culturelles, professionnelles différentes. Les courtiers maîtrisent plus ou moins les deux langages et se font naturellement les interfaces. Ces courtiers, dont l'effectif est croissant, sont issus de milieux proches de ceux des bénéficiaires quand il ne s'agit pas du même milieu, ce qui pour Olivier de Sardan pourrait s'interpréter « comme un début d'appropriation du langage-développement par les populations locales ».

Il nous semble pour notre part qu'il ne s'agirait pas d'appropriation mais plutôt d'accommodation et de généralisation d'un double langage, un langage de sourd dont on peut plus ou moins gérer les confusions, les zones troubles selon les intérêts de chacune des parties. En employant le langage-développement lorsqu'il s'adresse à un agent extérieur, le villageois-courtier va pouvoir s'exprimer selon le bon vouloir de l'agent. En parlant le langage local, il va se positionner comme porte-parole, traducteur des décideurs du village. Mais si les concepts du langage-développement peuvent éventuellement trouver une traduction dans le langage local, aussi interprétée soit-elle, inversement les concepts du langage local ne sont quasiment pas traduisibles en langage-développement. Il incombe donc au courtier la fonction de transformation, d'adaptation aléatoire des desiderata des villageois afin de rendre possible la communication entre villageois et agents de développement externes. Il est souvent reproché aux traducteurs, lors de réunions faisant intervenir bailleurs de fonds, agents externes et villageois, de mal traduire ou de traduire partiellement ce que disent les villageois. Le courtier-traducteur, ou le chauffeur-traducteur (c'est bien souvent le cas) a une responsabilité sous-évaluée au sein de l'équipe du projet. Car il ne s'agit pas seulement d'intervertir des mots d'une langue à une autre, il s'agit de transformer, d'adapter des concepts, et d'en inventer s'il le faut. Il ne s'agit pas de trahir la parole de ses concitoyens même si au bout du compte le résultat n'en est pas très loin, mais plutôt de trouver un compromis entre ce qui est dit par les uns et ce qui est compréhensible par les autres.

Concernant l'agent de développement, les principaux dangers se déclinent, d'une part, au niveau de l'assimilation des concepts à véhiculer et, d'autre part, au niveau de la transmission de ces concepts aux récepteurs. En d'autres termes : l'agent adhère-t-il vraiment au message du bailleur ? Et peut-il transmettre ces messages aux « populations-cibles ³ », c'est-à-dire, dispose-t-il des outils nécessaires ?

3 Pour utiliser un terme consacré du langage-développement, terme emprunté au langage-marketing lequel puise son inspiration essentiellement dans le jargon militaire.

Pour ne citer qu'un échantillon de ce langage, examinons la phrase suivante émise par un agent de développement malien sur les ondes de Radio France Internationale :

« Ce projet entre dans le cadre de l'appui aux populations locales dans le domaine de la santé; il a pour objectif la sensibilisation, la conscientisation et l'auto-promotion de ces populations, et plus particulièrement des groupes-cibles, c'est-à-dire des mères. » Le commentaire *off* précise qu'il s'agit d'implanter des centres de santé dans lesquels les femmes enceintes et les jeunes mères recevront des conseils et pourront se faire suivre médicalement, ceci moyennant une participation financière concernant tous les villageois. Notons dans cet exemple caricatural que c'est le journaliste parisien qui concrétise les propos de l'agent de terrain, ce qui est en soi un comble.

La formule au pluriel « populations » est un des maîtres mots du langage-développement. Les substantifs tels que sensibilisation, conscientisation, responsabilisation, etc., sont légion. L'adjectif « participatif », souvent associé à « démarche » ou « cheminement », arrive lui aussi très haut dans le palmarès du vocabulaire-développement. Sans se lancer dans une analyse de discours en bonne et due forme, laquelle nous apparaît cependant d'un intérêt capital, nous pouvons, de visu, dégager les remarques suivantes :

– On utilise abondamment comme sujet de propositions verbales des concepts abstraits (tels que développement, objectifs, etc.); les verbes sont en grande partie des verbes d'état (en opposition aux verbes d'action), l'action prenant la place du complément d'objet, les personnes étant reléguées grammaticalement aux places de complément d'attribution ou de lieu. Ce constat de tendances permet de poser comme hypothèse la mise à distance de l'homme et de son rôle, au profit d'une survalorisation de l'abstrait, du conceptuel.

– Le discours-développement n'est pris en charge par personne. On appelle prise en charge du discours l'attitude discursive du locuteur qui consiste à s'impliquer lui-même, personnellement ou à travers son groupe d'appartenance, dans le discours qu'il émet. Les indicateurs de prise en charge sont en premier lieu l'utilisation de pronoms personnels tels que je et nous, l'utilisation de verbes d'intention (vouloir, penser, etc.), l'injonction, les jugements de valeurs. Le discours-développement, au contraire, se veut universel, non personnalisé, évident, inattaquable. Pour cela, il ne s'aventure pas à donner des noms, à émettre des avis, le bien et le mal supposant être universellement reconnus. Le jugement de valeur n'entre pas dans le langage car il est implicite. Inutile de dire : « le développement, c'est bien », le développement est censé être bien en soi. Pour le producteur/utilisateur du langage-développement, cette proposition relèverait donc du pléonasme. De même pour l'utilisation des pronoms personnels. Imaginons une phrase telle que « nous, vos bailleurs, aimerions que vous ayez moins d'enfants, parce que nous trouvons que c'est beaucoup mieux pour vous ». Cette phrase, étrangère au langage-développement, pourrait provoquer un incident diplomatique. En revanche, la phrase « le programme consiste à sensibiliser les femmes au planning familial participant ainsi à la promotion féminine » relevant intégralement du langage-développement ne fera sourciller personne et passera telle quelle de la bouche d'un ministre à celle d'un paysan néoalphabétisé. Pour l'un

comme pour l'autre, la compréhension du message intrinsèque n'est pas très importante, l'essentiel étant de le dire.

Au sein du discours-développement, il existe des variantes liées au degré de prise en charge du discours. La différence majeure qui existerait entre le langage-développement-institutions publiques et le langage-développement-ONG se situerait justement au niveau de la prise en charge. D'un côté, nous avons le discours institutionnel dénué de toute prise en charge et, de l'autre, nous avons le langage ONG, emprunt de militantisme, et par là même pris en charge. Ainsi par exemple, la proposition « la priorité va à l'appui des populations situées en dessous du seuil de pauvreté » peut se traduire par « nous n'avons pas le droit de laisser les populations dans un état de pauvreté absolue ». On peut supposer que ce langage-ONG n'est pas plus proche du langage local. Mais force est de constater que le langage-ONG annonce plus clairement ses intentions quant à l'aide au développement. On y exprime un point de vue, une option, alors que le langage institutionnel exprime des évidences. On peut avancer que le non-professionnalisme des ONG pointé du doigt par les institutions publiques est en partie lié à ce discours pas tout à fait conforme, argumenté par des sentiments plutôt que par des postulats.

Nous avons parlé plus haut de l'abstraction du langage-développement et de sa distance par rapport au parler courant. Ce deuxième aspect permet d'avancer qu'il s'agit de ce qu'on appelle dans d'autres secteurs un « jargon professionnel ». À la différence près que ce discours est imposé tout au long de la chaîne qui va du décideur politique occidental au paysan « bénéficiaire ». C'est en quelque sorte comme si le client était amené à adopter les codes du fournisseur pour pouvoir être servi. L'agent de développement, qu'il soit malien ou étranger est tenu, professionnellement, d'adopter le langage-développement. Relevons dès à présent le paradoxe qui apparaît à ce niveau formel du discours. L'agent va s'évertuer à plaider sa compréhension du terrain, de la population, et va donc prôner son adéquation, son appartenance ou sa proximité vis-à-vis des communautés pour lesquels il est censé agir, le tout dans un langage et à partir de concepts qui leur sont étrangers.

Les deux citations suivantes recueillies lors d'entretiens semi-dirigés auprès d'agents de développement, illustrent, à notre sens, ce qui vient d'être dit.

« Autour de moi, on dit que maintenant que j'ai acquis le parler *toubab*, je n'arrive plus à parler normalement des gens... Alors moi je leur dis : mais je passe ma vie à parler de nos frères, à leur venir en aide. On me rétorque : tes frères, c'est nous, c'est pas les populations, c'est Moussa, Adama, Mariétou, et les autres. Explique-nous comment tu nous viens en aide. »

« J'ai eu un peu de mal à expliquer à ma vieille que je venais de trouver un emploi dans le développement, dans l'aide Nord-Sud. Je savais qu'elle ne comprenait pas cette façon des *toubabs* de vouloir venir en aide à des gens lointains, qu'ils ne connaissent d'aucune manière, alors que leurs propres parents sont à l'abandon dans des hospices. En fait, j'ai préféré lui dire juste que je travaillais avec des Français et que c'était plutôt bien payé. Si elle apprend que nos projets ont pu aider des gens qu'elle connaît, alors là, elle m'estime. C'est comme ça. »

Idéal et capital

Sur le registre des motivations au moment de l'embauche, le constat est sans détours: les agents de développement interrogés reconnaissent sans mauvaise conscience que leur motivation première sinon unique au moment de leur recrutement dans l'organisme de développement était une motivation pécuniaire. En effet, sur les 18 cadres ayant abordé ce thème, 16 invoquent ce genre de motivation alors que deux seulement estiment être entrés dans ce milieu par altruisme. Les agents de développement analysent *a posteriori* leur choix comme un désir de ne pas s'embarquer dans la fonction publique au sortir de leurs études en optant pour un emploi mieux rémunéré mais comportant intrinsèquement un facteur risque important. En effet, les emplois sur projet s'inscrivent rarement dans la durée, et le premier poste, diplôme tout juste en poche, est en général sous contrat à durée déterminée de quelques mois. Travailler pour un projet implique un choix dont un des principaux critères est la prise de risque: on gagne plus qu'en tant que fonctionnaire mais on n'a pas la sécurité de l'emploi. Si les conditions sont favorables et le travail fourni apprécié, on peut monter dans la hiérarchie ou bien passer dans un organisme de développement aux salaires plus élevés. Les possibilités d'obtenir des revenus parallèles y sont bien plus faibles que dans l'administration, mais les besoins s'en font moins ressentir et les avantages directement liés à l'emploi sont plus importants.

Il est important de souligner que, si le secteur que constitue l'aide au développement au Mali évolue, se structure, s'installe et ce, depuis une trentaine d'années, l'image qu'elle imprime sur les cadres maliens a beaucoup évolué aussi, entraînant entre autres une évolution du profil du postulant. L'entrée dans ce secteur s'est normalisée, n'attirant plus seulement le type de profil que les chercheurs de tête et les spécialistes du marketing qualifient d'expérimentalistes et de battants, mais d'une population aux caractéristiques psychologiques plus diversifiées, et donc mieux représentatives de la population active. Ce secteur n'est plus nouveau pour les jeunes diplômés, on peut y entrer en meilleure connaissance de cause, le parcours étant largement banalisé. Parmi les écoles supérieures maliennes, l'Institut polytechnique rural (« IPR de Katibougou ») est un des principaux viviers des organismes d'aide au développement, maliens ou étrangers, privés ou publics, quant au recrutement des cadres locaux. La plupart des cadres interrogés sortent d'ailleurs de cette école, dont le niveau est sérieusement mis en cause par les spécialistes du recrutement ou du développement, et dont les débouchés sont de moins en moins perçus par le grand public qui la qualifie bien souvent de machine à fabriquer des jeunes diplômés sans emploi. L'école en question déboucherait sur une route à trois voies: secteur de l'aide étrangère et/ou privée au développement qui fait office de voie rapide, fonction publique avec un premier poste basé généralement dans des zones reculées du pays, et chômage qui constitue actuellement une voie de garage fortement encombrée. On constate néanmoins quelques rares cas où l'élève sortant s'installe en tant qu'opérateur privé.

Les citations qui suivent illustrent une typologie des motivations exprimées par les agents de développement lors des entretiens. Le thème des motivations a été abordé sous un angle temporel puisqu'il s'agissait de répondre à la double question suivante: quelles étaient vos motivations au moment où vous avez intégré le secteur de l'aide au développement? Et quelles sont-elles aujourd'hui?

« Ma motivation première, c'était de me rendre utile aux autres. Quand je suis sorti de l'IPR en 1989, j'ai eu des petits contrats de trois mois à la FAO, mais parallèlement à ça, je m'occupais bénévolement d'enfants en leur donnant des cours dans la rue. Les parents des enfants que j'aidais se sont organisés pour me trouver un petit salaire. Une ONG étrangère m'a repéré et m'a proposé d'être prestataire. Puis je suis devenu salarié. Quand le programme en question s'est arrêté je n'ai pas eu de problème à trouver un autre projet, en lien avec la coopération française. Vraiment, le salaire n'a jamais constitué une motivation pour moi. Le contact avec les institutions étrangères me permet de faire des choses utiles à plus grande échelle et ça répond à ma curiosité naturelle. »

Pour cet autre agent, le salaire entre aussi en second plan, plaçant en première ligne l'épanouissement intellectuel et l'acquisition de savoir-faire :

« Ma stratégie, c'est : plus tu es efficace dans ce que tu fais, plus tu peux accéder à des niveaux de responsabilité. Ce qu'on est en mesure d'apporter à des structures, à des communautés est reconnu un jour ou l'autre. J'ai commencé dans un programme parapublic où je n'avais pas les moyens de ma politique. C'était très frustrant. En passant dans le camp des organismes étrangers (canadien, puis français, puis suisse), les problèmes matériels n'étaient plus là. Ma motivation professionnelle est de rendre service à des gens qui en ont besoin et par ce biais prendre de l'expérience pour ma carrière. En fait, mes motivations ont très peu changé depuis le début si ce n'est qu'elles sont plus nettes. Ma formation en France m'a redonné un nouveau souffle. »

Côté idéologie, pas de grand discours.

« Je n'ai pas d'idéologie précise, mais j'ai conscience de la justice et de la défense des paysans. Au niveau politique, je me dis de plus en plus qu'il faut défendre des points de vue mais concrètement, en travaillant sur la force de proposition locale, en facilitant l'accès à la parole politique, j'ai envie de bouger mais en dehors des partis politiques. »

À part le premier agent cité qui place la philanthropie en condition *sine qua non* (« pour travailler dans ce secteur, il faut avoir l'amour des autres, il faut avoir vraiment l'envie d'aider, c'est une culture à donner aux gens »), les idéologies altruistes à référence religieuse ou sociale ne sont jamais mentionnées en tant que motivation au moment de l'embauche, mais en revanche peuvent apparaître dans les motivations actuelles.

« Ce n'est que maintenant que j'apprécie en toute conscience l'intérêt humain de travailler dans ce secteur. Franchement, j'aurais du mal à passer à autre chose, mais c'est vraiment récent, cette motivation est venue sur le tard. »

Ou bien encore :

« Ma seule motivation en sortant de l'école, c'était de trouver un emploi, il fallait que je prouve que je pouvais travailler. Le secteur ne m'importait aucunement. Aujourd'hui, je crois vraiment en ce que je fais : travailler avec les producteurs, ça m'a fait croire au développement, à l'amélioration possible des conditions de vie. »

Dans la citation qui suit, on constate un cheminement inverse, pour un résultat néanmoins assez proche :

« Je me pose des questions sur le développement. Avant j'étais idéaliste mais on m'a mis en garde. Aujourd'hui, je me pose des questions mais je prends du recul. J'ai un penchant militant mais assez calme, je reste très pragmatique dans la discussion, en matière de développement, je pense toujours que je ne détiens pas la vérité. »

Citons encore cet autre agent :

« Quand on a quitté l'école c'était déjà la crise de l'emploi. Le développement, on ne le faisait pas par amour mais c'était dans les projets qu'on pouvait trouver son compte. Ce n'est pas dans la fonction publique qu'on pouvait faire fortune. Pour moi, il y a eu un double attrait : le niveau de salaire et le domaine très nouveau que constituait alors l'épargne-crédit : on était les pionniers au Mali. »

Si l'on devait retenir une seule motivation commune sur l'ensemble des agents de développement interrogés, ce serait sans conteste le désir d'apprendre, de faire ses preuves. En entrant dans le secteur du développement, on peut trouver ce que beaucoup cherchent en créant une entreprise, que ce soit dans les pays du Nord ou dans ceux du Sud : une envie de se mesurer professionnellement que l'on perçoit beaucoup plus rarement chez les fonctionnaires. Il s'agit d'une ambition personnelle dont l'originalité, dans le contexte africain, est de ne pas donner la priorité à une reconnaissance au sein de ses réseaux familiaux ou sociaux, mais à une valorisation selon ses propres critères dans son créneau. La démarche que nous avons perçue relève d'un procès d'individualisation assez proche de ce que Robert Vuarin, Étienne Gérard ou Alain Marie [1997] ont dégagé et exposé dans *L'Afrique des individus*, concernant d'autres secteurs. La formation continue que l'on peut acquérir au sein des structures de développement est une motivation actuelle récurrente dans le discours des agents de développement. Quant au thème de la considération sociale induite, il est surprenant de voir le décalage entre ce que pense l'expatrié moyen et ce qu'avouent presque en confiance les agents de développement maliens. Nous retiendrons à ce sujet la citation suivante :

« Le fait de travailler, d'être indépendant, te donne de la considération. Mais il ne faut pas croire que c'est le fait de travailler pour des *toubabs*. Autour de moi, la considération est liée au fait que j'ai un boulot supposé bien payé puisque c'est pour une structure européenne, mais personne ne s'intéresse à ce que je fais. Il faut faire la part des choses entre la considération en milieu urbain et la considération en milieu rural. À Bamako, on n'a pas vraiment de référence concrète sur le développement, on voit surtout l'argent. Dans les villages où je travaille les gens me considèrent pour ce que je fais et non pas pour l'argent que j'ai ou que je suis censé avoir. »

Plusieurs agents de développement mentionnent la différence qu'ils ressentent entre l'image qu'ils suscitent dans leur entourage urbain d'une part, et dans leur entourage rural d'autre part. En schématisant : indifférence, désintérêt d'un côté, reconnaissance, respect de l'autre. On assiste à une valorisation presque mythique de la brousse, « milieu d'autant plus vrai qu'il sait reconnaître mes propres valeurs », peut-on entendre en filigrane.

Force est de constater que le chevalier humanitaire à la française n'a pas son alter ego en terre malienne. Premièrement, travailler pour des Occidentaux n'est pas en soi valorisant, ce sont les conditions de revenus directs ou indirects qui peuvent

l'être, et ces conditions ne sont pas exclusives du secteur du développement. Deuxièmement, l'altruisme intercontinental, d'une part, et la philanthropie hors-réseau-culturellement-reconnu, d'autre part, sont loin de remporter la palme des vertus dans l'échelle des valeurs consensuellement adoptée au Mali. Bref, l'image populaire de l'agent de développement est bien différente en France et au Mali, et les agents eux-mêmes ne s'y trompent pas, la société ne leur donne pas le loisir de jouer au héros. Ou alors de façon heureusement ponctuelle, quand l'agent sans scrupule et livré à lui-même use et abuse du budget-projet à des fins personnelles et ostentatoires. Nous n'aborderons pas plus le thème de la corruption et des détournements dans cet article, ce qui ne signifie pas que nous le considérons comme négligeable mais l'on ne dispose pas de discours suffisamment denses sur le sujet pour en déduire une perception fine de la part des agents eux-mêmes. Signalons tout de même que lorsque ce thème a été abordé spontanément, c'est en parlant de la profession de manière assez générale. Exemple :

« On compte beaucoup d'opportunistes. Ceux-là choisissent les actions en fonction de l'argent qu'ils vont pouvoir eux-mêmes en tirer. Ils ne pensent qu'aux sous. C'est mauvais. Un jour ou l'autre, ils le regretteront. »

Acteur ou bénéficiaire ?

Lors des entretiens, nous avons inséré à mi-parcours une question sur l'auto-positionnement des agents de développement par rapport à l'aide extérieure. Cette question était formulée de cette façon : « Vous-mêmes, vous sentez-vous plutôt acteur ou plutôt bénéficiaire de l'aide extérieure ? »

L'attitude des interlocuteurs face à cette question, qui apparaîtrait saugrenue et gênante à bon nombre d'agents de développement occidentaux, est en soi informative. Pas de gêne, mais un intérêt manifesté par un temps de réflexion, une attitude à la fois amusée et concentrée, et dans quelques cas des remerciements en fin d'entretien pour avoir posé cette question en ces termes. Deux types de réponses ont été enregistrés. On peut les résumer ainsi : « bénéficiaire », et « bénéficiaire et en second lieu acteur ». Les bénéfices perçus, lorsqu'ils sont exprimés, sont la formation professionnelle surtout lorsque celle-ci fait voir du pays, l'emploi en lui-même et indirectement tout ce que cela peut représenter pour un chef de famille plus ou moins élargie (ou dans quelques cas pour un contribuable à la famille), la marge de manœuvre dans la prise de décision et, dans une moindre mesure, les avantages en nature liés à la fonction.

« Moi, je me sens plutôt bénéficiaire de l'aide. Du fait que je travaille, d'abord. Ça me fait vivre. À travers ça, on essaie d'aider les autres. »

« Je me sens comme un outil de l'aide extérieure. J'aurais mal si je me savais utilisé pour des motifs autres que l'aide aux paysans. Les gens de ma catégorie bénéficient quelque part de l'aide. Donc si demain l'aide partait, on serait très mal. »

« Je me sens plutôt bénéficiaire de l'aide. Si j'ai pérennisé mon emploi, c'est grâce à l'aide. »

« J'ai plusieurs casquettes. La première c'est celle du bénéficiaire, la seconde, celle de l'acteur. Quand je vois un volontaire français qui n'a rien à voir avec les villages qui vient galérer dans la boue et qui bosse jusqu'à minuit, je ne vais pas rester là à compter mes heures supplémentaires, alors que je devrais faire ça à sa place. J'explique souvent ça aux gens. Je

peux dire que j'ai vraiment exploité le réseau volontaire (je travaille à l'AFVP depuis 1993): informatique, rédaction de rapport, expertise. Pour moi, c'est une opportunité, il faut en profiter. Quand un étranger qui a un autre vécu vient nous voir, il faut en profiter pour partager les expériences et les savoirs. »

« Je me sens plus près des populations que des Français... En ce sens je me sens du côté des bénéficiaires. »

« Jusqu'à preuve du contraire, nous sommes les bénéficiaires, et ce d'autant plus que les ONG prolifèrent. Ça permet d'abord de créer des emplois et ensuite d'aider les populations à la base. »

« C'est parce que moi-même j'en bénéficie que je me dois d'en faire profiter pleinement d'autres femmes à travers nos projets. »

On ne relève aucune valorisation personnelle dans le discours des agents de développement, et on ne décèle pas de fausse modestie en cela. Les agents ont une tendance marquée à banaliser leur propre fonction, et par extension le domaine de l'aide au développement, qui est à travers le discours un secteur professionnel comme un autre. En tout cas, c'est de cette manière qu'il semble être vécu par ses permanents et non pas (ou dans une bien moindre mesure chez certains) comme une vocation ou un devoir.

Le bailleur et son objet

Pour les agents de développement, tous les bailleurs ne se ressemblent pas. Spécificité sectorielle, type de réalisation, approche méthodologique, management sont autant de critères qui font la différence. Étant eux-mêmes maillons de la chaîne, leurs discours comparatifs mettent en avant les spécificités relationnelles au sein des projets et dessinent leurs attentes vis-à-vis du bailleur de fonds, et le profil idéal du partenaire de Nord.

Aux yeux des agents de développement, la notion de concurrence, de surenchère de l'aide est bien présente au Mali. (Par exemple: « Maintenant que les Américains entrent dans le jeu, ça pousse les Français à normaliser leurs relations. » Ou bien: « Dans le monde rural on constate qu'il y a de plus en plus d'ONG anglophones. ») Concernant la France, on retiendra comme arguments positifs la diversité des secteurs d'intervention ainsi qu'un travail à long terme. (Par exemple: « Elle a une approche de développement à long terme en appuyant les filières alors que les autres pays font un appui plus ponctuel. ») Les arguments négatifs concernant la France se déclinent en deux gammes: aspects géopolitiques où l'on parle plutôt d'attitudes (hégémonie, assistanat, relations dominants/dominés, ingérence, abus d'influence...) et pratiques (paperasserie, procédure, petits outils...). Un des agents interviewés, responsable d'une ONG malienne, résume assez bien les griefs exprimés:

« Avec la France, c'est une relation d'assistanat et non pas de partenariat. Il faut qu'ils soient toujours à côté de nous pour prendre les décisions à notre place. C'est de l'ingérence. Ils nous assistent comme leur bébé, comme leurs parents (au sens malien du terme, à savoir membre de la grande famille qu'on doit naturellement prendre en charge si les revenus le permettent). Au niveau du sommet, il y a toujours une volonté de particulariser les relations avec l'Afrique, de conserver une relation dominant-dominé. Pour la France, on est des petits. Théoriquement, c'est eux qui donnent le plus d'argent, mais en pratique, ils en engagent moins. »

L'enquête d'opinion réalisée à Bamako nous donne une idée de la popularité relative des pays bailleurs. La comparaison des résultats de l'enquête et du discours des agents de développement met en lumière qu'avec du recul, le public bamakois voit beaucoup plus nettement la présence de l'aide asiatique et arabe, quitte d'ailleurs à associer *business* et aide. Dans les milieux de l'aide internationale au Mali, on occulte systématiquement ou presque les organismes asiatiques et *a fortiori* arabes. Cela se constate, par défaut, dans nos entretiens mais aussi de visu lors des nombreuses rencontres, colloques, conférences tenus dans la capitale auxquels bien peu de ressortissants asiatiques et arabes ont accès. En parallèle coexistent deux mondes de l'aide que les Bamakois mettent pourtant dans le même sac, se basant sur des critères de visibilité (des réalisations et des hommes), et d'utilité ressentie⁴. Soulignons aussi le rôle des médias, notamment nationaux, lesquels par exemple couvrent assez largement l'aide chinoise en prenant comme angle les relations diplomatiques.

Dans le paysage que constitue l'aide française, les agents de développement interrogés font peu la différence entre l'aide privée et l'aide publique. La typologie s'opère plutôt en fonction de la taille du projet, entendons par là du budget de fonctionnement dont il dispose. À propos de l'aide caritative de petites ONG, on enregistre quelques réflexions du genre « la bonne foi ne suffit pas » accompagnées de sourires exaspérés. En outre, on constate peu de griefs à propos de la présence physique de Français sur les projets de développement ou dans les organes de tutelle, alors que les fonctionnaires interrogés (dans le cadre de l'enquête d'opinion) s'étaient révélés très partagés sur cette présence et, dans certains cas, amers et hostiles. Se considérant avant tout comme bénéficiaires de l'aide, on peut avancer qu'ils ne s'aventurent pas à reprocher à des tiers des conditions dont eux-mêmes bénéficient dans une moindre mesure. On peut aussi évoquer les

4 Les réalisations ou domaines d'intervention les plus cités par les Bamakois sont (par ordre décroissant) :
 – Le nouveau pont : cité par près de la moitié des personnes interrogées. Ces personnes ont presque toutes précisé qu'il s'agit d'une réalisation financée par l'Arabie saoudite.

– Les écoles et l'appui à l'éducation : arrivent en deuxième position, cités par plus de 40 % des échantillons. Les Bamakois considèrent que ce sont en premier lieu les Français, puis les Canadiens qui investissent le plus dans ce secteur. Parmi les réalisations attribuées à la France, c'est de loin ce secteur qui est le plus cité. L'appui au secteur de l'éducation est proportionnellement plus cité par les personnes ayant un niveau d'études élevé. Le milieu associatif est tout particulièrement informé sur ces réalisations mais cite selon la même fréquence la France et le Canada.

– Le palais des congrès : cité par un quart du grand public et 42 % des étudiants. Notoriété quasi totale du pays financeur : la Chine.

– Les routes : citées par un quart du grand public, attribuées en premier lieu à la France, puis à la Chine et à la Banque mondiale. Ce secteur est plus fréquemment cité par les personnes n'ayant pas fréquenté l'école.

– L'hydraulique : citée par plus de 15 % du grand public. Les réalisations relevant de ce domaine sont principalement attribuées à l'Allemagne puis aux pays arabes, et avec une moindre fréquence au Japon.

– Les entreprises : citées par environ 15 % des échantillons, avec une forte notoriété de la Chine.

– La santé : domaine qui n'arrive qu'en septième position. La France reste le « bailleur-santé » le plus cité (suivie par le Canada et la Chine).

Plus grande est la surface visible occupée par les réalisations, plus la notoriété de celles-ci – et du pays financeur – est élevée. Parmi les réalisations un peu moins connues, notons que les mosquées et le Centre islamique sont cités plus fréquemment chez les personnes âgées ainsi que chez les étudiants (jeunes à niveau d'études élevé). Le secteur sportif se partage entre la Chine en premier lieu (pour la rénovation du stade) et la France (pour les terrains de quartier).

caractéristiques de l'entretien, mené par une expatriée ayant une expérience d'agent de développement au Mali, ce qui a pu atténuer d'éventuels reproches liés aux différences de salaires et autres points forcément polémiques, qui émaillent bien souvent les relations humaines dans un projet intégrant des agents de développement locaux et des expatriés.

À l'image de l'ensemble du discours des agents de développement sur l'aide extérieure, les opinions exprimées sur les bailleurs relèvent de deux positionnements distincts : les unes sont de l'ordre du jugement sur un objet que l'on externalise, les autres s'apparentent au registre du vécu. C'est plutôt autour de ce deuxième aspect du discours que les agents interrogés ont situé leurs attentes vis-à-vis d'un bailleur de fonds.

Tour à tour employeur, partenaire, mécène, banquier, professeur et rouleau compresseur, le bailleur de fonds constitue aux yeux de l'agent de développement local un poids avec lequel il faut composer. Le rôle de partenaire est le plus fréquemment attendu mais il revêt une allure utopique dans la mesure où le bailleur décrit ou vécu est assez loin de correspondre aux critères d'un partenariat tels que partage des risques, prise de décision consensuelle, communauté d'intérêt, etc. À ce sujet, citons la réflexion suivante concernant le processus de décentralisation du pouvoir au Mali :

« Je reste optimiste, c'est les bénéficiaires qui vont faire changer les choses. C'est pour ça que je pense que la décentralisation va porter ses fruits à terme. Les communes vont se positionner comme partenaires des bailleurs, notamment sur le plan financier, et elles ne vont pas laisser dépenser leur argent n'importe comment. »

Dans la sélection de citations proposée ci-dessous, les agents de développement égrènent les éléments qui à leurs yeux font qu'un bailleur est un « bon bailleur ». On notera une tendance récurrente à l'utilisation du langage-développement entrecoupé, il est vrai, d'expressions courantes...

« J'attends d'un bailleur sa participation pour nous permettre d'atteindre nos objectifs. On a une relation de confiance avec nos bailleurs. Tous nos partenaires ont vu le terrain. C'est notre chance. On échange beaucoup et souvent ça nous amène à modifier. Si leurs idées sont incompatibles avec nos traditions, on leur dit et ils en tiennent compte. Les contraintes, c'est surtout par rapport à la gestion. Comme ils ne connaissent pas les réalités du terrain, ils demandent parfois des choses difficiles à réaliser. Par exemple, le financement par tranche, ça nous bloque. »

« Dans un domaine comme l'épargne-crédit, il faut d'abord forger ou obtenir un capital de confiance par une éducation économique des gens. Et tout ça demande beaucoup de patience de la part des bailleurs de fonds. La compréhension mutuelle est primordiale. Mais ça vient un peu. Même la Banque mondiale commence à essayer de comprendre... Il y a un tel fossé entre la vision du Nord et les réalités du Sud. Il faut définir au préalable le jeu avec les bénéficiaires et il faut accepter de donner du temps à l'Afrique pour que les gens comprennent. Ce que je reproche surtout aux bailleurs, c'est d'envoyer des experts sans tenir compte des compétences locales et de monter des projets avec des budgets de fonctionnement trop élevés. On nous habitue à des conditions trop élevées. C'est insolent. »

« J'attends que le bailleur conçoive les projets en fonction d'un partenariat, avec le point de vue et la réflexion des populations. Il faut investir dans la réflexion, la formation, la gestion. Moi je pense qu'il ne faut pas hésiter à payer du fonctionnement. »

« J'attends d'un bailleur qu'il investisse et qu'il suive ce pour quoi il investit. Je préfère la notion de partenaire, avec des indicateurs, des outils de suivi simples, une organisation qui permet de suivre. Vraiment les bailleurs ne suivent pas assez les projets, du coup, ils ne comprennent rien, ils ne peuvent pas comprendre. J'ai travaillé sur un projet où on a très mal utilisé les 16 millions de francs. On a tous une part de responsabilité là-dedans, mais ce qui est sûr, c'est qu'il y a une complicité passive entre les bailleurs et les agents de terrain, et ce n'est pas sain. »

« Le bailleur devrait prendre des dispositions pour financer dans la durée. Si le projet est financé pour cinq à six années, ça permet de mieux structurer ce que nous avons à faire. Mais des tranches de six ou neuf mois, ça nous pousse à faire du n'importe quoi. Si c'est sur une longue durée, on peut faire les choses avec tranquillité et rationalité. Dans le suivi régulier, le bailleur doit nous contraindre à la rigueur, nous aider à nous améliorer avec de nouvelles méthodes. »

On le voit, le facteur temps est source de désapprobation des pratiques actuelles et c'est autour de la gestion du temps que bailleurs réels et bailleurs rêvés diffèrent sensiblement. Source de bâclage, de sabotage, d'agacement, de stress, d'incompréhension, et surtout de tension relationnelle entre bailleur et agent local, les trop courts délais imposés sont à la base d'une bonne partie des critiques à l'encontre des bailleurs de fonds. Par conséquent, le profil du bailleur « idéal » tel qu'il se dessine dans le discours des agents de développement maliens montre un partenaire non esclave du temps et une relation non déterminée par le temps.

Cela nous amène assez naturellement à aborder l'image des jumelages, ou « coopérations décentralisées », et plus précisément le jumelage Angers-Bamako, thème sur lequel nous nous attardons tant il nous paraît riche de sens.

Les agents de développement interrogés ont tous accordé une place à part au jumelage Angers-Bamako. Précisons que cette attitude est conforme à celle de l'ensemble des Bamakois, d'après l'enquête d'opinion réalisée en 1996. C'est en fait ici que se situerait la ligne de démarcation entre l'aide extérieure critiquable et celle qui ne l'est pas. Le jumelage dans le discours des Bamakois n'est pas critiquable dans la mesure où les relations qui s'instaurent au sein et autour d'un jumelage ne sont pas censées être critiquées.

En effet, que ce soit à partir de l'enquête d'opinion qui contient deux questions sur le sujet, à partir du discours plus libre des agents de développement ou du discours télévisé, on ne recense aucune critique négative, ou même ironique, sur la politique ou les réalisations liées au jumelage à Bamako. Et pourtant, il n'est pas difficile de constater quelques errements dans la pertinence de l'utilisation des fonds : une route goudronnée inutile et inaccessible ou encore une maison du partenariat construite à grands frais (absorbant donc la quasi-totalité du budget annuel consenti par la ville d'Angers) qui n'est autre qu'une maison de passage pour les Angevins séjournant à Bamako. Pourquoi les Bamakois et plus généralement les Maliens aiment tant les jumelages ?

« Le jumelage, je le vois comme un très bonne chose. C'est un brassage de populations différentes, une intégration parfaite, efficace. On essaie de s'aimer, de créer l'amour entre les individus. Le jumelage ne finit pas, c'est une bonne chose de ne pas avoir de délai. Chacun s'engage selon sa volonté, il y a moins d'obligation. »

Cette même personne parle dans la suite de l'interview, mais avec beaucoup d'indulgence, « des aspects folkloriques, culturels qui parfois passent avant la réflexion ».

« Le plus important dans le jumelage Angers-Bamako, c'est que le respect est mutuel. C'est avant tout du dialogue, ce n'est pas tout à fait politisé, c'est plus franc. »

« Ce qui importe aux gens, c'est d'avoir ce qu'ils veulent. Avec le jumelage, ils arrivent à avoir des choses qu'ils veulent, même s'ils ont aussi des choses qu'ils n'avaient pas demandées. Ils font quelques concessions par souci de bonne entente harmonieuse. »

« Je n'ai pas beaucoup d'informations mais je suis favorable. Je trouve que les jumelages véhiculent une meilleure image du quotidien, les Français peuvent mieux se rendre compte de la réalité. Dans le jumelage on donne plus d'importance à l'échange physique et moral qu'au don d'argent. »

« Le jumelage a beaucoup d'avenir car il a l'avantage de mieux cerner les besoins des populations. C'est une intervention de proximité, sans urgence, beaucoup plus bénéfique que l'aide publique à proprement parler. On ne voit pas les acquis en termes de rentabilité ou d'apport économique, mais en termes de plus. Ce qu'on voit avant tout, c'est le geste. Ça c'est de l'aide, c'est philanthropique. Et en Afrique, on ne critique pas ce qu'on nous donne. Bien que ce soit surtout de l'aide unilatérale, le jumelage nous donne l'impression d'une relation d'égalité, on travaille ensemble. »

On le voit, les agents de développement sont eux aussi tombés sous le charme du jumelage, et se montrent dithyrambiques à l'égard de ce qui paraît anecdotique aux développeurs professionnels occidentaux. Au cours des entretiens réalisés, un seul agent a rompu spontanément avec ce surprenant panégyrique :

« Il ne faut pas habituer les gens à la facilité. Les Bamakois trouvent ça génial parce que les Angevins font des cadeaux, travaillent à leur place et viennent régler leurs problèmes. Côté malien, il n'y a aucune réflexion sur l'utilisation, l'efficacité du jumelage. Quant à l'accueil ça c'est normal, de part et d'autre. »

En écoutant parler les Bamakois, à plus forte raison les agents de développement et en recueillant l'interprétation qu'en font des intellectuels⁵ maliens, nous pouvons avancer les points suivants : le jumelage n'est pas une relation arrêtée dans le temps, comme le sont les projets et programmes de développement mais au contraire une relation qui se bâtit peu à peu au gré des opportunités ; le jumelage est, à travers son vocabulaire, sa symbolique, basé sur des relations affectives (qu'elles soient réelles ou uniquement proclamées) et plus précisément sur une amitié, une alliance (concept qui implique des liens quasi familiaux) ; dans le cadre du jumelage, les Bamakois, à travers leurs représentants, se positionnent avant tout en hôte, en *jatigui* (celui qui accueille). Cette position est d'autant plus importante qu'il existe une véritable culture de l'accueil au Mali, notamment en milieu bambara, lequel est majoritaire à Bamako. Rôle naturellement valorisant en rupture avec la relation donateur-bénéficiaire qui induit par la force des choses une forme de domination. Il n'y a pas de donneurs de leçons positionnés d'em-

5 On utilise ce terme sans connotation, comme il est d'usage au Mali pour parler d'universitaires, de chercheurs, d'experts ayant une activité d'observation et d'analyse, en l'occurrence ici dans le champ des sciences sociales.

blée comme tels, mais plutôt une relation de mutualité relative. L'invité arrive avec des « cadeaux ».

On le voit, le jumelage est un cas à part dans le discours des Bamakois sur l'aide extérieure, tant à travers la rhétorique utilisée qu'à travers les critères de jugement spontanément évoqués. En bambara, le mot aide se traduit par deux vocables correspondant à des concepts spécifiques: le mot *demen* qui traduirait plutôt la notion d'aide-assistance, et le mot *bolomafara* qui correspond plutôt à la notion de contribution en vue de l'épanouissement de l'autre (littéralement « ce qu'on ajoute dans la main de l'autre »). Il apparaît que le jumelage tel qu'il est décrit par les Bamakois (lesquels sont à la fois bénéficiaires et observateurs) relève du deuxième concept alors que l'aide extérieure « classique » relève plutôt du premier concept, le mot *demen* étant d'ailleurs le terme utilisé et généralisé par les médias lorsqu'ils évoquent l'aide extérieure en bambara, ce qui va naturellement à l'encontre des souhaits de tout développeur.

Dans le discours des Bamakois, que ce soit celui du grand public ou celui des spécialistes de l'aide au développement, le jumelage fait intervenir une notion peu présente au niveau des autres types d'aide: la notion de plaisir dans les relations humaines. La recherche immédiate de la satisfaction de l'autre, le souci de répondre à ses attentes, dans les deux sens, sont des arguments récurrents avancés en faveur du jumelage. La non-professionnalisation des actions et de la démarche générale et, par conséquent, l'irrationalité de certaines réalisations sont rarement mises dans la balance, ou reléguées au second plan.

Les va-et-vient opérés entre le discours recueilli auprès des agents de développement et les résultats de l'enquête d'opinion réalisée auprès des Bamakois permettent de cerner en quoi les agents adhèrent aux discours ambiants ou s'en détachent. Il apparaît clairement que c'est dans la durée que leur positionnement idéologique intègre le paradigme de l'aide au développement. Le choix du secteur « développement » en début de carrière n'est pas, en soi, révélateur de leurs aspirations. *A posteriori*, l'intérêt principal de cette série d'entretiens est de cerner comment les agents de développement se positionnent d'une part dans le milieu de l'aide auquel ils sont intégrés plus ou moins par hasard, et d'autre part dans leur entourage « privé ». Discours en contraste, sans peur du paradoxe. Paradoxe entre l'image détachée de l'aide et la perception évolutive de son propre rôle. Paradoxe ou décalage entre ce qui leur est demandé d'être et de faire et les pratiques en vigueur.

On pourra aussi retenir l'étonnante place du jumelage, qui laisse deviner ce qui apparaît aux yeux des Maliens comme étant une coopération ou une aide réussie.

Il est tentant, maintenant, de vouloir comparer les discours et points de vue sur l'aide extérieure émanant des différents camps de l'aide au développement (en schématisant: expéditeur, metteur en œuvre et receveur). Mais les risques sont grands. Comparer nécessite préalablement d'interpréter des données recueillies par des voies et des méthodes forcément différentes, selon des angles de vue différents. La méthode doit être d'autant plus rigoureuse qu'on se situe dans un champ où tout est mouvant: l'opinion, la perception sont des objets qui bougent dans le temps et dans l'espace. Enquêter du côté des bailleurs pour cerner ce qu'il y a au-delà du langage-développement et de ses concepts réserverait certainement quelques surprises.

BIBLIOGRAPHIE

- BARÉ J.-F. [1996], « L'anthropologie et l'observation des politiques de développement. Quelques observations », *Papiers*, 7, Bordeaux, Regards, 12 p.
- BIERSCHENK T. [1988], « Development Projects as Arenas of Negotiating for Strategic Groups », *Sociologica Ruralis*, 28 (2-3): 146-160.
- CHAUVEAU J.-P. [1992], « Le modèle participatif de développement rural est-il alternatif? », *Bulletin de l'APAD*, n°?: 20-30.
- COPANS J. [1993], « Intellectuels visibles et invisibles », *Politique africaine*, Paris, Karthala, 51: 75-90.
- COPANS J. [1990], *La Longue Marche vers la modernité africaine*, Paris, Karthala, 350 p.
- FOSTER M.-C. [1997], *Management Skills for Project Leaders*, Centre for International Child Health, Londres, 146 p.
- GUÉNEAU M.-C., LECOMTE B. J. [1998], *Les Paysans dans les marigots de l'aide*, Paris, L'Harmattan, 279 p.
- HENRY A. [1995], « Quand donc les experts partiront-ils? », *Annales des mines*, juin: 71-81.
- IRAM [1998], *Regards du Sud, des sociétés qui bougent, une coopération à refonder*, L'Harmattan, Paris, 286 p.
- LOUVEL R. [1994], *Quelle Afrique pour quelle coopération? Mythologie de l'aide française*, Paris, L'Harmattan, 195 p.
- MARIE A. [1997], « Du sujet communautaire au sujet individuel, une lecture anthropologique de la réalité africaine contemporaine », in A. Marie (éd.), *L'Afrique des Individus*, Paris, Karthala: 53-110.
- NDIONE E. S. [1994], *L'Économie urbaine en Afrique, le don et le recours*, Karthala, Enda Graf Sahel, 214 p.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P. [1995], *Anthropologie et Développement*, Paris, Karthala, 221 p.
- VUARIN R. [1997] « Les entreprises de l'individu au Mali », in A. Marie (éd.), *L'Afrique des individus*, Paris, Karthala: 171-200.

Autonomie et dépendance des organisations paysannes au Sahel

Séverine Benoît *

Depuis octobre 1997, le Grad (Groupe de réalisation et d'animation pour le développement) travaille pour proposer des principes et des modalités d'une mise en œuvre améliorée de l'aide au milieu rural sahélien. Pour réaliser cet objectif, plusieurs séries d'interviews ont été réalisées. L'idée était de mettre sur papier ce que les responsables d'organisations paysannes ou d'ONG sahéliennes disent quand ils sont en confiance. Ces entretiens, enregistrés entre janvier et août 1998, ont été transcrits puis renvoyés aux interviewés afin qu'ils puissent y incorporer leurs corrections. D'une durée d'une demi-heure à quatre heures, ces interviews représentent environ 500 pages de texte.

L'objet de cette contribution est de nourrir la problématique autonomie/dépendance à l'aide extérieure, à partir des interviews collectées¹. L'enjeu n'est pas de dresser un tableau objectif des relations entre les différents acteurs du développement, mais de mettre en lumière la situation telle qu'elle est ressentie par les bénéficiaires de l'aide, en essayant de retranscrire le plus fidèlement possible leur pensée. Il ne s'agit pas de nier les avancées réalisées grâce à l'aide mais de souligner les effets qu'elle induit au niveau des organisations paysannes et d'envisager des pistes d'amélioration.

Après un bref rappel de la structuration paysanne au Sahel, il s'agira :

– de montrer la façon dont l'aide est perçue par les paysans et de poser la question de l'autonomie ou de la dépendance de leurs organisations ;

* Chargée d'étude, Grad, Bonneville.

1 Cette approche implique une remarque méthodologique : les acteurs interviewés ne relèvent pas d'un échantillonnage mais sont des personnes (responsables paysans ou membres de structures d'appui locales) connues du Grad et en contact avec l'aide extérieure. Leurs points de vue peuvent cependant être considérés comme révélateurs de la situation des paysans sahéliens, étant donné leur connaissance du milieu. L'intérêt est de donner la parole à une population souvent trop peu écoutée, afin d'apporter une autre vision de la problématique autonomie/dépendance dans les espaces dépendants de l'aide extérieure.

Seconde remarque : les acteurs interrogés attachent généralement peu d'importance à « qui » les aide mais portent leur attention sur « comment » ils sont aidés. Cela explique l'utilisation de termes génériques tels que « bailleurs de fonds » ou « aide extérieure », sans qu'il soit précisé si l'apport vient d'un organisme public ou d'une ONG. Nous retiendrons que lorsque les bénéficiaires parlent de « l'aide », ils pensent au soutien venu du Nord, quelle que soit la structure qui le porte.

- de faire apparaître les causes de la dépendance liées à la situation difficile des paysans mais aussi à la manière dont l'aide intervient;
- d'observer l'état de dépendance, en relevant les symptômes de la dépendance des organisations paysannes mais aussi en soulignant le degré d'autonomie dont elles disposent;
- d'avancer quelques pistes qui permettraient d'améliorer la relation d'aide et de réduire le phénomène de dépendance.

Au Sahel, les organisations de base en milieu rural sont nombreuses et variées. On peut cependant distinguer trois grandes catégories :

- les organisations traditionnelles, telles que les tontines, qui sont dans certains cas très dynamiques et qui ont parfois servi de base à la construction des deux autres types d'organisation;
- les organisations d'usagers, qui ont été créées, entre les habitants ou entre les producteurs, dans le but d'obtenir des services proposés par l'administration ou l'aide extérieure; la force interne de ce genre de structures, fondées sans réflexion approfondie entre les membres, est faible et peut disparaître avec l'appui externe;
- les organisations nées de l'association volontaire de paysans pour atteindre un certain nombre d'objectifs en commun.

Les deux derniers types d'organisations existent à différents niveaux: local, régional, national.

Problématique générale

L'aide au développement est certes une idée noble, qui rassemble nombre de bonnes volontés à travers le monde. Si son impact dans la zone sahélienne est en deçà des résultats escomptés, elle a permis des avancées majeures et apparaît en ce sens largement positive. Cependant, il est bon de se rappeler que l'aide n'est pas neutre. D'une part parce qu'elle est liée aux intérêts politiques et économiques des pays donateurs. D'autre part parce qu'elle est porteuse de valeurs considérées comme universelles (Droits de l'homme, démocratie, etc.). Les donateurs se considèrent comme dépositaires d'un modèle dont l'acceptation par les bénéficiaires va de pair avec l'appui financier. Ceci peut sembler secondaire par rapport à la nécessité de soutenir une zone comme le Sahel particulièrement touchée par la pauvreté et les aléas climatiques. Cependant, c'est en partie dans les motivations des donateurs que se trouve le risque de voir l'aide se transformer en chantage. C'est notamment en ce sens qu'il est important de mener une réflexion de fond sur les rapports donateurs/bénéficiaires, particulièrement en termes d'autonomie/dépendance.

Au Sahel, zone fortement soutenue par l'aide extérieure, les responsables des organisations du monde rural, en particulier, perçoivent clairement leur situation de dépendance vis-à-vis de cet apport.

« Se passer de l'aide extérieure en ayant suffisamment de ressources propres, aujourd'hui nulle association n'en est là. Une organisation a toujours besoin d'un quelconque appui, que ce soit financier ou technique [...] Est-il possible, à un moment donné, d'avoir suffisamment de ressources propres qui nous permettraient de nous financer, de financer nos actions et l'achat de nos services? Je pense que c'est un de nos objectifs mais ce n'est pas pour demain! » (Sara Diouf.)

Toute aide amène inévitablement des formes de dépendance, ce qui n'est pas un problème en soi tant que le phénomène reste dépassable.

« Nous avons toujours dit qu'il fallait lutter contre la mentalité d'assisté. L'aide est une nécessité mais durant un temps bien déterminé. Si on utilise cette aide dans un sens bien défini, que nous la gérons bien, que nous l'utilisons bien aussi, je crois qu'à un certain moment, nous pourrons nous passer de l'aide » (Malick Sow).

La question de l'autonomie se pose néanmoins pour trois raisons. La première est que les institutions civiles rurales, censées être durables, sont construites en bonne partie sur la base de ressources par définition provisoires. La seconde est que l'apport d'argent implique, pour les organisations paysannes, de rendre des comptes et de se plier à des règles déterminées de l'extérieur, ce qui tend à déposer les paysans de leur propre développement. Enfin, l'habitude d'être soutenus sans nécessairement fournir de réels efforts, conjuguée à l'attitude souvent envahissante des intervenants externes, entraîne chez les bénéficiaires une dépendance psychologique à l'aide.

« Les ONG imposent leurs idées, imposent des activités. Si une ONG dit vouloir intervenir dans une localité pour résoudre tel problème, le premier réflexe des populations est de dire: "oui, nous aimons", même si cela ne répond pas à leurs besoins » (Malick Sow).

La diversité des organisations paysannes et de leurs situations interdit de généraliser mais on peut relever de nombreux cas où les populations éprouvent des difficultés à envisager des actions, et parfois un avenir, sans l'aide extérieure. L'apport externe constitue alors une limite à leur progression en même temps qu'il demeure nécessaire. C'est ici que se situe le dilemme.

« Il y a un arbre fruitier dont les fruits sont beaucoup aimés par les chacals. Et là, il y a un chacal qui est malade. Quand on lui demande ce qui l'a rendu malade, il répond: "C'est tel fruit." Quand on lui demande ce qui va le soigner, il répond: "Le même fruit." C'est cela, l'aide » (Ndeye Sarr).

Pour améliorer l'impact de leur intervention et réduire les effets pervers de l'aide, les donateurs se trouvent dans une logique de réforme permanente. Cependant, si les problèmes sont aujourd'hui clairement identifiés, un certain nombre de blocages semblent jouer contre un changement réel. La prise de parole par les bénéficiaires est une voie pour approfondir la réflexion en ce sens.

Les paysans sahéliens représentent à cet égard un groupe essentiel: ils ont reçu un volume considérable d'aide extérieure et ont vu défiler des procédures d'interventions diverses. Écouter le récit de leur expérience permet de comprendre plus précisément le processus qui conduit de l'aide à la dépendance. Il permet aussi de mesurer l'impact de l'état de dépendance sur leurs structures et le degré d'autonomie dont ils disposent.

Les facteurs de dépendance à l'aide

La première cause de l'installation de la dépendance est la situation spécifique des paysans sahéliens. Le Sahel est une zone vulnérable à plusieurs niveaux:

climat, démographie, écologie, etc. À cela s'ajoutent la situation macroéconomique ainsi que les problèmes politiques et institutionnels. Tout cela rend les paysans sahéliens tributaires d'un environnement sur lequel ils n'ont que peu de prise.

Le désir de satisfaire les besoins

Au Sahel, certains pensent que c'est seulement l'aide extérieure qui développera leur zone. De même, chez des donateurs, peut naître le sentiment que la prospérité dépend avant tout de leur intervention. Leur action se fonde alors sur la question: « De quoi ont-ils besoin ? » Concrètement, cette démarche peut être à l'origine de réalisations très discutables en termes d'efficacité:

« C'étaient des gens d'une ONG américaine qui, à force de passer sur le goudron de Ndjaména et des villages proches, voyaient les femmes sécher leurs gombos posés sur la route. Sans même causer aux femmes, ils sont allés faire des dalles de séchage derrière le village. Ils sont partis eux-mêmes construire les dalles. S'ils avaient seulement demandé aux femmes pourquoi elles faisaient sécher les produits sur la route, elles auraient pu expliquer que cela leur permettait de surveiller le produit et de vendre en même temps des petites choses à ceux qui passaient. J'ai trouvé vraiment que c'était se moquer des gens: on fait des choses pour les gens sans même leur demander: "Où peut-on faire cela?" Jusqu'à aujourd'hui, les femmes n'utilisent jamais ces dalles-là... » (Aminé Miantoloum.)

Ce type d'attitude extrême d'un donateur est lié au préjugé de l'universalité des besoins: l'intervention se fait sur la base des besoins détectés par des observateurs extérieurs. Cette approche n'accorde pas d'attention aux efforts et ressources propres des populations mais seulement à leurs besoins *apparents*. La focalisation sur ces derniers plutôt que sur la demande effective contribue à placer les bénéficiaires en position d'infériorité et à les écarter du centre de la relation d'aide.

« Un des projets fréquents est la construction de magasins communautaires. On construit des magasins "comme cela" dans les villages alors que les gens n'arrivent même pas à produire. On construit des magasins de 600 000 à 800 000 francs CFA (8 000 francs français) et souvent ce sont des animaux que les paysans vont mettre dans ces bâtiments. À l'époque des groupements communautaires, il "fallait" construire des magasins. Pourtant les gens ont un système de stockage traditionnel efficace, mais on ne cherche même pas à savoir si ce système de stockage existe ou pas » (Miankeol Djerlar).

Le rapport entre aidés et aidants est alors inversé: les agences d'aide apparaissent souvent en quête de populations à soutenir (leur raison d'être) plutôt qu'en position de réponse à des demandes exprimées.

« Les agents des aides n'ont pas vraiment compris le besoin des gens, ce que les gens veulent réellement. Lorsque vous faites un projet vous-mêmes, quand vous êtes déjà en train de le réaliser et que vous le proposez aux bailleurs, ils disent "non", que cela n'entre pas dans leur ligne, qu'ils ne peuvent pas financer. Ils doivent regarder ce que les gens font, quelles sont leurs difficultés, ce que les gens eux-mêmes ont à proposer comme solution si les gens sont déjà en train de faire quelque chose vers ces solutions. Même si ce sont des choses qui ne sont pas entrées dans les lignes des bailleurs, ils doivent essayer de comprendre et laisser s'orienter les gens de cette manière. Mais les gens de l'aide viennent avec des techniques nouvelles et veulent nous les imposer. Les gens d'ici, qui ont toujours besoin de l'aide, disent: "Nous sommes prêts à recevoir », mais la gestion de cette aide-là ne va pas loin!" (Marc Mougnan.)

Certes, la demande est loin d'être toujours explicite, toutes les organisations paysannes n'ayant pas cette capacité. Mais le système tel qu'il fonctionne ne facilite pas l'expression des bénéficiaires. Il existe en effet un vide entre besoins et objectifs. La notion de demande n'existe pas dans les organismes d'appui : à partir des besoins qu'ils relèvent, les agents de l'aide construisent directement des objectifs.

« Ils cherchent les solutions à notre place. Ils voient le problème et ne nous laissent pas le temps de trouver la solution » (Rahamata Sawadogo).

Les conceptions des donateurs priment sur celles des bénéficiaires et les solutions clés en main qu'ils leur apportent placent ces derniers en situation de dépendance matérielle et psychologique. Les bénéficiaires se voient relégués à un rang d'exécutants, la capacité première qu'on leur accorde étant d'absorber l'aide.

« L'aide casse l'autonomie des gens parce que le bailleur s'impose. Il n'est pas venu pour aider, mais il est venu avec une idée arrêtée de ce que nous devons faire. Les gens sont obligés de s'orienter dans la ligne de conduite du bailleur plutôt que d'emprunter leur propre chemin. Le gâteau c'est bon, mais si le type est habitué à manger les beignets de mil, il faut l'aider à produire plus de beignets de mil plutôt que de lui dire : "Le gâteau, c'est très nourrissant ; il y a du sucre, ceci et cela." Lui, son besoin est de manger le beignet de mil et vous venez lui proposer un gâteau. Cela ne va pas car pour que cela lui soit utile, il faudrait qu'il ait les moyens de faire ce gâteau, qu'il produise assez de blé pour continuer à manger ce gâteau, qu'il connaisse la technique de fabrication de ce gâteau » (Marc Mougnan).

Cette analyse, si elle s'applique globalement à la zone sahélienne, doit cependant être nuancée. Elle reflète la réalité des zones rurales encore peu organisées (celle du Sud du Tchad, par exemple). Par contre, au Sénégal et au Burkina Faso, certaines organisations paysannes sont aujourd'hui suffisamment structurées et expérimentées pour concevoir leurs propres programmes et les faire financer.

La suprématie des ressources extérieures

La difficulté des donateurs à prendre en compte les ressources des populations constitue un facteur majeur de dépendance à l'aide et un blocage à son amélioration. Globalement, on constate qu'un projet d'aide, même quand il exige un apport des bénéficiaires, amène une part de ressources trop importante par rapport au capital propre de l'organisation paysanne aidée. La dépendance envers l'apport extérieur est alors forte, rendant l'autonomie financière difficile et empêchant de réelles négociations. La disproportion de l'appui, en rythme et en volume, s'explique par la structuration du système d'aide. Le nombre d'intermédiaires de l'aide va croissant et le bailleur de fonds, qui occupe le sommet de la pyramide, domine tous les autres. Beaucoup d'intermédiaires vivent sur un pourcentage des fonds donnés. La logique de fonctionnement du système fait que chaque acteur à son niveau est contraint de dépenser rapidement les fonds qu'il a obtenus au niveau supérieur, comme preuve de son activité et de son efficacité. Le rôle du bénéficiaire de ces fonds est de les accepter et de les dépenser. Chaque intervenant dépend à la fois de son bailleur et de « ses » bénéficiaires. L'obligation de résultat

peut paraître légitime du point de vue des moyens et des objectifs assignés mais pour les paysans sahéliens un volume d'aide excessif peut avoir de graves conséquences sur leurs structures.

« Il faut que les partenaires arrivent à respecter les rythmes et les capacités des structures qu'ils appuient. Parce que par le financement, on peut aussi casser des dynamiques et des initiatives » (Ousseiny Ouedraogo).

Soutenir la première initiative d'une organisation paysanne est tout particulièrement délicat, le risque étant de dépasser les capacités financière, technique et organisationnelle du groupe. Une démotivation des membres et la chute de la structure sont alors à craindre.

Les instruments adaptés au seul bailleur

Cette situation se trouve aggravée par des causes instrumentales. La lourdeur du système provoque de fréquents retards, en particulier des ONG, dans leurs versements et cette irrégularité des apports d'aide fragilise les organisations concernées.

« Malheureusement, les retards des apports des ONG qui nous aident nous ont obligés à consommer la trésorerie fournie par nos entreprises. En 1992 et 1993, notre association a pris à sa charge à 100 % les salaires de ses employés. Et sur le revenu des pompes à essence, des magasins, avec beaucoup de difficultés. Durant 19 mois de négociation avec une ONG, il a toujours fallu continuer à payer le personnel » (Joseph Sène).

De même, qu'il s'agisse des organisations paysannes débutantes ou de celles expérimentées, elles ont à faire face au problème des délais, généralement trop longs, pour obtenir un financement.

« Je n'ai jamais vu un programme qui a été négocié en moins de 6 à 8 mois. C'est une difficulté car on monte notre programme en fonction des réalités et du temps. Plus cela met du temps à être conclu, plus cela joue sur les besoins, sur les objectifs. Et au bout d'un an, un an et demi, nous sommes obligés de redimensionner le programme, ce qui prend encore du temps et nous coûte de l'argent » (Mathieu Diouf).

Une fois l'argent engagé, par contre, les bailleurs sont pressés d'obtenir des résultats visibles, même si parfois ils se désintéressent du projet jusqu'à l'évaluation. Si le projet échoue, le donateur repart aussitôt à la recherche d'autres partenaires. La faible durée des projets est un frein au développement du monde rural sahélien. D'une part, car les « effets invisibles » d'un projet, ceux qui permettent la durabilité, nécessitent un travail à long terme. D'autre part, parce que les paysans doivent consacrer la majeure partie de leurs efforts aux réalisations apparentes, afin que les bailleurs ne se désengagent pas. Ceci contribue à placer les paysans dans une position d'exécutants: ils doivent agir conformément aux attentes et aux règles instaurées par les donateurs, qui ont tendance à penser que puisqu'ils envoient les fonds, il leur revient de décider comment les utiliser. Cela entraîne une déresponsabilisation des bénéficiaires, qui atteint son apogée lorsqu'il leur est demandé de « participer ». L'idée de participation de la population à son propre développement est pour le moins étonnante, puisqu'elle suppose qu'il

pourrait en être autrement. En réalité, elle est l'illustration du fait que l'aide est devenue le centre du système.

« Dans les grands projets en général, l'argent ne passe pas par les mains des paysans, les paysans ne font que participer. D'ailleurs ils ne sont pas associés, on ne leur demande pas leur avis. C'est quand le projet est là qu'on leur dit: Vous participez! » (Aminé Miantoloum.)

L'aide, sauf cas exceptionnels, ne se refuse pas. Il est rationnel, humainement parlant, de choisir la voie la plus facile, surtout si l'on n'en voit pas d'autres. Mais une réalisation qui n'est pas appropriée par les bénéficiaires a peu de chance de durer et ne joue pas en faveur de leur autonomie.

« Si l'aide extérieure vient directement pour changer une situation, au lieu de l'arranger cela crée des problèmes. L'initiative de base n'est pas respectée, la crédibilité de la situation au niveau de la base est bafouée. Si l'on met l'aide extérieure sous les yeux de l'organisation paysanne, elle est tentée de s'en servir en pensant que cela va arranger la situation » (Tamba Yancouba).

L'appât de l'aide contribue au contraire à affaiblir les organisations paysannes, leurs membres étant tentés d'exploiter « l'argent facile » plutôt que le peu de ressources propres dont ils disposent.

« Une grande partie de mon travail est de sensibiliser les membres pour qu'ils ne soient pas tentés d'aller là où l'argent est facile. Le problème, c'est que les gens créent des organisations paysannes pour le financement. C'est la mentalité catastrophe. Si l'aide extérieure est seulement un appui avec des actions de base bien réalisées, il est possible que l'association de base s'autofinance. Mais quand il n'y a rien, l'aide extérieure crée des problèmes, elle prend la place du fondement » (Tamba Yancouba).

Quand « l'aide a pris la place du fondement », on est alors au-delà même d'une situation de dépendance. Certains symptômes du phénomène sont facilement repérables au Sahel. Ici encore, il n'est pas possible de généraliser, les situations variant d'une organisation à l'autre. Repérons quelques critères, à la fois de dépendance à l'aide, mais aussi d'autonomie, signalés par les Sahélien(ne)s interviewé(e)s.

La situation de dépendance

Les situations de dépendance peuvent s'entretenir ou s'aggraver à l'intérieur de cercles vicieux. Par exemple, le crédit, dans certaines conditions, peut être la source de tels phénomènes.

Le crédit peut être facteur de progrès et d'autonomie pour les bénéficiaires, s'il leur permet d'investir dans des activités générant des revenus et permettant de rembourser. Le crédit peut placer ceux qui y ont accès dans une situation dramatique. Pour les paysans, la première difficulté est de concilier les exigences rigoureuses qu'implique le remboursement d'un crédit (planification, délais, etc.) et les ressources aléatoires dont ils disposent. Ils se trouvent souvent tributaires de leur environnement et le fait de ne pas pouvoir maîtriser leur production les rend particulièrement vulnérables en termes de crédit/remboursement.

« À mon avis, une aide peut devenir négative si elle se fait sous forme de prêts. Parce que le prêt est quelque chose de compliqué et que notre premier instrument de travail c'est la terre et la pluie. Si ce que nous produisons provient essentiellement de la terre et que la pluie n'est pas au rendez-vous, cela peut handicaper pas mal d'actions et nous empêcher de rembourser » (Malick Sow).

Les crédits, s'ils ne sont pas assortis de fonds de garantie, peuvent être une limite pour le développement et maintenir les bénéficiaires en position de forte dépendance à l'organisme auprès duquel ils les ont contractés (et au système d'aide dans son ensemble). Cela est tout particulièrement vrai quand la situation économique est défavorable, comme c'est fréquemment le cas dans la zone sahélienne.

« Les gens qui ont contracté des crédits ne progressent pas, compte tenu de la crise économique que nous connaissons. Souvent, il y a mévente; or généralement les gens comptent sur leurs productions agricoles pour rembourser les crédits, et ils ne réussissent pas à rembourser. Certains font parfois reporter, mais reporter ne veut pas dire annuler. Je me suis rendu compte que les gens travaillent beaucoup plus pour rembourser le crédit que pour faire avancer les choses! Celui qui sait bien utiliser le crédit, bon il s'épanouit, celui qui ne sait pas bien l'utiliser, cela pèse sur les autres, car il reste toujours des dettes. Ceux qui sont morts, eux peut-être, sont allégés. Mais ceux qui sont vivants, tant qu'ils sont vivants, il faut qu'ils travaillent pour rembourser » (Aminé Miantouloum).

L'aide crée le besoin d'aide

À un niveau plus général que celui du seul crédit, la situation d'assisté semble indépassable quand les donateurs apportent des solutions inadaptées à la situation paysanne, créant des nouveaux besoins auxquels les bénéficiaires ne sont pas capables de répondre. L'aide se conduit parfois comme les multinationales, elle « donne goût à » pour fidéliser le client. Parallèlement, l'attraction de la « modernité » fait sauter des étapes.

« Avant, il y a eu des ONG et il y a l'ONDR (Office national du développement rural) qui est là. Tous nous orientent directement vers les engrais et autres. C'est une dépense! Au contraire, l'ONG X nous oriente sur le fumier, le compost et d'autres choses. On dépense notre énergie mais en ce qui concerne l'argent on n'a rien dépensé. Nous sommes vraiment contents du travail avec elle parce qu'elle veut que nous réussissions dans notre vie avec tous les produits que nous possédons dans le village. Avant, nous avions déjà les produits, nous avions le fumier, mais nous courrions ailleurs pour prendre à crédit les engrais des autres. Et cela nous réduit! » (Barmbaye Guelmian).

Des besoins nouveaux naissent parfois directement de l'apport d'aide, ce qui explique en partie que les paysans ne puissent trouver d'autres réponses que l'aide elle-même.

« Une ONG a proposé aux paysans des pompes, pensant qu'ils peuvent faire du jardinage. Quand le premier groupement a reçu une motopompe, tous les groupements, tout le long du Logone, ont demandé des motopompes » (Marc Mougnan).

La position de dépendance psychologique des bénéficiaires les conduit à obtenir le plus d'aide possible, de façon systématique et ils n'ont alors guère d'autre choix que de composer avec ce que l'aide a préparé pour eux. Cependant, certaines

organisations paysannes, suffisamment expérimentées, n'attendent pas les agents de l'aide pour élaborer leur propre programme. Mais elles ont fréquemment des difficultés à trouver un organisme d'appui intéressé par les actions envisagées. Les intérêts, les domaines et les instruments des bailleurs de fonds sont souvent restrictifs par rapport à la variété de leurs attentes.

« Au sein de notre premier programme, nous avons préparé des appuis pour l'amélioration de la santé. Mais les partenaires, à ce moment-là, disaient que nous pouvions permettre aux gens d'avoir de quoi améliorer leur santé en épaulant des activités productives. Mais quant à imaginer des actions de santé, construire des cases de santé, acheter des médicaments, etc., ils disaient que c'est un investissement qui ne génère pas de revenus, et ils ont refusé de financer cette partie-là » (Sara Diouf).

Pour augmenter leurs chances d'obtenir un appui, les intermédiaires du système d'aide développent des comportements d'adaptation aux priorités des bailleurs. Les paysans, en bout de chaîne, sont contraints de faire correspondre leurs demandes aux préoccupations des ONG, mais aussi des bailleurs de fonds qui financent les ONG (et parfois les organisations paysannes directement). Quand il s'agit d'une « tactique » consciente pour obtenir l'aide souhaitée, cela peut être interprété comme un signe d'autonomie stratégique. Mais ce n'est pas toujours le cas, l'adaptation se faisant dans certains cas de manière inconsciente. À force de concessions et d'adaptations, le risque est que les paysans oublient eux-mêmes leurs priorités, tombant dans une dépendance à l'égard des idées et conceptions de l'aide extérieure.

Un des symptômes de l'accoutumance des bénéficiaires aux donateurs transparaît dans le langage utilisé par certains responsables paysans vis-à-vis de l'aide, ce que Marie-Laure de Noray nomme (cf. son article) le « langage-développement ». L'utilisation, par les paysans, de termes directement empruntés au vocabulaire des donateurs (« autopromotion », « conscientisation » ou encore « les populations », « les bénéficiaires », « les plus démunis », en parlant d'eux-mêmes) est le signe d'une dépendance inconsciente à l'aide. Et c'est ce qui amène ensuite les problèmes : les mots sont les mêmes mais ils ne recouvrent pas forcément les mêmes concepts.

L'exemple des organisations paysannes structurées de façon formelle est significatif de cette ambiguïté. À la moindre assemblée, on trouve un président, un vice-président, un secrétaire, un trésorier, un commissaire aux comptes..., alors que ce sont des notions vides de sens dans la majorité des cas, mais qui correspondent au modèle imposé par l'aide. Sans voir l'intérêt réel d'une telle organisation, les paysans semblent pourtant convaincus que c'est le préalable à l'obtention de fonds.

Outre le comportement d'adaptation, l'absence d'initiative est un autre symptôme de la dépendance des paysans à l'aide. L'habitude de tout attendre de l'aide est vite prise.

« Souvent, quand les gens ont un projet, ils pensent déjà à l'aide extérieure [...]. Nous avons des problèmes avec une organisation paysanne de Nyan, qui ne voit que l'aide extérieure pour réaliser son projet de commercialisation de céréales. Nous n'avons pas réussi à ce qu'ils commencent eux-mêmes et qu'ils constituent au moins leur fonds de roulement,

pour qu'on voie s'ils peuvent réellement mener cette activité. Mais eux ont dans la tête l'aide, l'aide » (Aminé Miantoloum).

La dépendance à l'aide est parfois consciente et mal vécue. Néanmoins, même dans ce cas, les paysans éprouvent beaucoup de difficultés à prendre l'initiative d'agir autrement qu'en tirant parti de l'aide (en attendant son départ).

« Nous n'avons pas encore l'idée de laisser l'aide extérieure dehors. Peut-être, quand l'ONG X se retirera complètement de chez nous, aurons-nous cette idée. Pour le moment, elle est encore derrière nous et ce n'est pas facile de dire cela » (Vincent Guelmian).

Certains responsables paysans affirment « se préparer » au départ de l'aide, d'autres sont centrés sur les moyens de la conserver. Si l'aide est considérée comme nécessaire pour l'instant, l'inéluçtabilité d'un retrait sur le long terme est une idée communément partagée. Le passage de l'un à l'autre apparaît globalement comme la grande inconnue.

Cela est d'autant plus vrai pour les organisations paysannes en situation d'isolement. Beaucoup d'ONG et certains projets de la coopération publique établissent une relation assez exclusive avec leurs partenaires paysans, ne les mettant pas en relation avec les acteurs économiques que sont les banques ou les entreprises. De nombreux paysans trouvent cette situation confortable et préfèrent la captation de l'aide extérieure à l'utilisation des services des acteurs économiques. Coupées des services existants en dehors du système d'aide, ces organisations disposent alors de très peu de marge de manœuvre pour agir sans l'aide.

Les formes de la résistance à la dépendance

Cependant, la dépendance n'est jamais totale: les organisations sahéliennes disposent d'un degré d'autonomie, variable selon leur situation spécifique.

Face aux conceptions, exigences et conditionnalités de l'aide extérieure, les paysans sahéliens ont une capacité à se dérober. Ainsi, ils peuvent s'engager dans une action définie avec un bailleur et l'adapter ensuite à leurs préoccupations propres, même si cela est rarement bien perçu par le donateur.

« Quand on a reçu les fonds, on s'est dit: Voilà, d'une part, ce que l'on a écrit dans le projet; d'autre part, on sait que la rentabilité de beaucoup d'activités (comme les boutiques) peut nous permettre de financer des activités jusqu'ici financées par le bailleur X ou refusées par lui. Donc on a pris cet argent et on a installé des boutiques alimentaires. Le bénéfice de ces boutiques nous permettait de financer tous les volets qui étaient prévus dans le projet. Quand le bailleur a vu cet acte, il nous a écrit: "Le reste du fonds de ce projet, on préfère ne pas vous le verser parce que vous n'êtes pas en train de mener les activités qui étaient dans le projet." Alors, là! On s'attendait à expliquer pourquoi on avait utilisé ces fonds pour installer des boutiques mais X n'a pas du tout tenté de comprendre pourquoi l'association avait cessé le travail prévu initialement » (Pascal Mané).

Les paysans peuvent également profiter de l'aide, sans tenir compte de leurs engagements initiaux. Une fois l'argent arrivé, les activités prévues ne sont pas réalisées, et lors de l'évaluation, les responsables doivent faire preuve d'ingéniosité pour montrer aux bailleurs le fruit de leur travail.

« Des champs de famille ont été montrés aux bailleurs de fonds en leur faisant croire que c'était un champ de groupement. Un jour, on a même fait cela sans avoir le temps d'informer le paysan. Ce jour-là, on a échoué. Il voit des voitures qui se garent autour de son lopin de terre; il est venu et leur a dit: "Mais qu'est-ce que vous voulez? Vous regardez quoi? Pourquoi visitez-vous mon champ? Vous voulez me le saboter?" On a essayé de traduire le contraire de ce qu'il disait. Pareil pour le maraîchage: on visitait des maraîchages de familles réussis au lieu de maraîchages de groupements qui n'existaient pas ou qui étaient mauvais. On voulait toujours montrer aux bailleurs de fonds des choses jolies! Et toujours on disait: "Le groupement a ré-alisé ceci, cela", alors que c'était la famille qui l'avait fait » (Baba Ouedraogo).

L'exigence de résultat du donateur (et son manque fréquent de souplesse sinon de compréhension) place les paysans face à deux options: abuser celui qui les soutient ou perdre l'apport financier. On comprend qu'ils préfèrent « arranger » la réalité. Cependant, si ce type de réaction témoigne d'une forme d'autonomie tactique, il ne joue pas en faveur d'une amélioration du partenariat et de l'efficacité de l'aide.

Le fait de porter un regard critique sur l'action de l'aide ou de refuser les conditions qu'elle impose est un autre critère de mesure du degré d'autonomie des organisations paysannes. Si de telles attitudes ne sont pas générales, elles sont observables, au moins de la part de responsables paysans expérimentés. Cela peut même aller jusqu'au refus pur et simple d'un appui.

« Une fois, nous avons refusé un partenaire qui, un jour, est venu à notre association, l'Entente. Nous leur avons montré nos objectifs, nos défis. Il a dit: "Je veux que vous travaillez comme ceci, comme cela." Il nous a mis en place un chemin. Mais les gens de l'Entente ont vu que ce chemin-là ne pouvait pas aller loin. Après discussion, ils ont refusé de travailler avec cette ONG » (Ndeye Top).

Ce cas de figure demeure cependant très rare et ne concerne que les associations anciennes, disposant d'une expérience importante et ayant mûri une réflexion sur l'aide ou au contraire certaines associations, encore plus rares, qui se sont construites en opposition à l'aide extérieure.

« Pour qu'il y ait une résistance à la pression de l'aide, il faut un long travail. Certains responsables sont conscients de cela parce qu'ils veulent préserver leur organisation. Ils sont conscients que, faute de maîtriser l'aide, ils ne pourront pas définir eux-mêmes leur propre projet d'avenir » (Pape Maïssa Fall).

Si certains responsables paysans sont conscients que toutes les conditions de l'aide ne doivent pas être acceptées, la difficulté demeure de le faire comprendre aux membres de leur organisation, pour qui l'aide extérieure apparaît souvent comme une aubaine. En refusant une aide, certaines d'entre elles ont ainsi perdu plus de 50 % de leurs membres du jour au lendemain. La notion d'autonomie des organisations, ou d'autonomie collective, demeure de ce fait toute relative.

Les voies de l'autonomie

Présentons quelques-unes des voies de l'autonomie décrites, ou suggérées, par les Sahélien(ne)s interviewé(e)s.

Proscrire l'aide comme aubaine

L'appui dans des domaines que les paysans n'ont pas analysés eux-mêmes comme nécessitant un soutien n'a que très peu d'impact en termes de développement et il est facteur de dépendance. Cela ne signifie pas que l'on ne peut pas, très prudemment, amener des éléments nouveaux. Mais les besoins exprimés, ainsi que les actions menées par les paysans doivent être mis en avant par rapport aux besoins apparents détectés. Certes, les donateurs reconnaissent aujourd'hui cette nécessité, mais l'application concrète de ce renversement est difficile parce que celui qui aide, prisonnier du système, est souvent contraint d'agir et de dépenser les fonds sans attendre.

« Il faut que l'aide ne vienne que progressivement et qu'elle soit toujours appelée par les besoins. Je me rappelle que certaines aides téléphonaient pour dire : "J'ai un reliquat de ceci, de cela, est-ce que vous pouvez le prendre?" Ce sont des dons qui ne viennent pas appelés par des besoins. On reçoit cela, on ne sait pas quoi en faire et alors on fait n'importe quoi » (Baba Ouedraogo).

Intervenir en fonction de l'expression d'une demande implique un travail sur le long terme. D'abord parce qu'elle n'existe pas toujours et qu'il faut donner du temps aux paysans pour se réunir, réfléchir ensemble puis formuler leurs attentes. Ensuite parce qu'elle ne correspond pas forcément au cadre classique d'intervention et qu'elle peut nécessiter des innovations de la part des donateurs, à la fois dans les volumes, les rythmes et les instruments. Or l'aide manque globalement de souplesse en termes de délais et a tendance à se réformer à la marge plutôt qu'à expérimenter des méthodes totalement nouvelles. C'est ce qui explique que même lorsque les limites du système sont connues et critiquées, les actions se répètent sans changement réel.

Le cas de la formation dispensée au Sahel pour les paysans est à cet égard un cas d'école.

« Ils (des volontaires étrangers) nous ont donné beaucoup de formations mais dès qu'ils sont partis, les formés ont tout oublié. Il y a un tas de gens qui ont été formés, mais à part ces deux-là qui ont mis en place des diguettes énormes dans leurs champs, les autres n'ont rien fait de ce qu'ils ont appris. Quand le premier volontaire est revenu, il a fait la tournée dans tous les lieux où il avait tenu des cours et il a vu que dans le domaine de l'agriculture, les gens n'ont rien mis en pratique des nouvelles techniques qu'il avait enseignées. Je ne sais pas pourquoi, peut-être qu'ils avaient fait cela pour le volontaire et non pas pour eux ! Pour gagner à manger ou de l'argent, je ne sais pas. Mais pas pour leur intérêt personnel. Ils lui ont même dit qu'ils appliqueraient ses conseils s'il leur donnait de l'argent ! » (Vincent Guelmian.)

Il est malheureusement fréquent que les formations données aux paysans ne présentent pas, à leurs yeux, d'intérêt en elles-mêmes. Une évolution en ce domaine, qui est sans doute une priorité, pourrait se faire en établissant une formation *par* les paysans, plutôt que *pour* les paysans. La vision classique de la formation entretient l'idée que des réponses préfabriquées peuvent être apportées de l'extérieur. En réalité, il y a des réponses à construire à partir de l'environnement paysan tel qu'il est vécu.

Un engagement de l'aide dans des pratiques innovantes, basées sur la mise en valeur des conceptions paysannes, est applicable dans d'autres domaines que celui de la formation, à condition d'inverser la démarche d'intervention.

« Avant d'aller sur le terrain, le partenaire ne doit pas avoir une idée fixe de ce qu'il doit faire. Parce qu'avoir une idée fixe, c'est avoir dans sa tête un projet qui est déjà ficelé. Et cela l'orientera rapidement. Je préférerais que ce partenaire, une fois sur le terrain, essaie d'une manière participative, avec une approche prospective, de faire sortir les besoins des gens. Alors seulement il pourra se déterminer et dire ce qu'il va financer par rapport à ce qui est sorti [...] Nous, en tant que personnes de la base, nous devons être capables d'identifier nos problèmes et de dire: "C'est de cette manière-là qu'on entend pouvoir vraiment les solutionner." C'est pourquoi, si j'avais à conseiller un partenaire, je lui demanderais d'accompagner les gens dans la réflexion. Et de ne rien retenir de ce qui pourrait la figer. Dans ce processus-là, on finit par inventorier beaucoup de choses intéressantes » (Sara Diouf).

Le développement est par nature difficile à découper en tranches temporelles et en objectifs spécifiques et les instruments classiques de l'aide, rigoureux et exigeants, ont montré leurs limites. Une évolution vers plus de souplesse est sans doute un facteur nécessaire pour renforcer le rôle d'acteur des bénéficiaires et favoriser l'autonomie.

Construire les ressources institutionnelles par l'échange et la communication

On pense encore souvent que les formations sont l'unique voie d'apprentissage, alors que les échanges sont tout autant formateurs. La communication, l'information, la réflexion, le partage d'expériences sont des facteurs importants de gain d'autonomie. Par exemple, stimuler un dialogue et une réflexion sur la relation d'aide, au sein des organisations paysannes éventuellement en collaboration avec les donateurs, permet d'aborder la question de l'autonomie. Les relations interpayans sont également enrichissantes, par la mise en commun de réflexions et d'expériences qu'elles occasionnent. De même, la communication interne aux structures, notamment entre les membres et les leaders, est un facteur de progrès essentiel. Or les Sahéliens constatent que ces investissements immatériels sont rarement financés par les agences d'aide parce que les résultats en sont difficilement mesurables et que l'aide préfère généralement financer ce qui est visible.

« J'ai constaté, pour la communication et généralement pour l'appui institutionnel, que les partenaires préfèrent financer des choses concrètes, palpables. [...] La rentabilité de la communication ne peut pas se déterminer de façon palpable. C'est comme la formation, les visites d'études. Et quand tu demandes de l'argent aux partenaires, ils disent: "Quel est l'impact au niveau des membres?" Alors que pour nous c'est un élément important parce que des activités sans formation ou sans communication ont peu de chances de réussir. Maintenant le problème est de faire comprendre à nos partenaires ce besoin vital de communication. Ils veulent pouvoir dire: "C'est moi qui ai fait le château d'eau là-bas, c'est moi!" Alors qu'il y a un aspect important mais peu visible: l'aspect institutionnel, l'aspect formation-communication. C'est devenu notre champ de bataille afin de leur montrer que cela ne doit pas être négligé » (Mathieu Diouf).

Au Sahel, l'échange des expériences peut être favorisé par la mise en place de lieux tels que les instituts de coformation ou les bibliothèques donnant accès aux

paysans à une information neutre. L'intérêt spécifique des instituts de coformation est de mettre en contact agents d'aide et paysans sans que l'un des deux acteurs soit désigné à l'avance comme devant transmettre son savoir à l'autre. Ceci peut permettre aux agents extérieurs de découvrir le savoir paysan. L'échange entre organisations paysannes de degré similaire, ainsi qu'entre organisations paysannes et acteurs économiques locaux, mérite également d'être favorisé. Cela permet un échange riche, un renforcement des structures par la prise en compte d'idées nouvelles et une capacité d'expression accrue, notamment face aux partenaires extérieurs.

De la même manière, l'appui institutionnel permet le renforcement des capacités des organisations pour qu'elles puissent identifier les problèmes à résoudre et les actions à mener, fixer leurs priorités, exécuter les programmes, etc. Cet appui doit reposer sur une démarche très différente des approches traditionnelles. Il suppose un apport financier de plusieurs années sans qu'il soit possible de préciser l'utilisation définitive des fonds au moment de leur engagement, ce qui va à l'encontre des démarches de type projet ou même programme.

L'appui institutionnel n'est cependant pas exempt de risque en termes d'autonomie. Notamment si l'aide ne tient pas compte des conditions paysannes mais tire trop vers le haut le « niveau de vie » des bénéficiaires. Si l'aide extérieure prend en charge le fonctionnement des structures paysannes, celles-ci peuvent se retrouver dans une situation de dépendance quasiment irréversible.

Valoriser les ressources financières propres, préparer la fin de l'aide

Les moyens financiers des organisations paysannes existent. Ils sont d'abord basés sur les cotisations, facteur important d'autonomie financière dans la mesure où l'accumulation de capital peut être réinvestie dans des activités rentables permettant à la structure de fonctionner, ou tout au moins d'avoir une autre ressource que l'aide extérieure. Cependant, les cotisations varient énormément selon la taille et l'ancienneté de la structure et elles sont parfois limitées. L'aide peut alors réduire le phénomène de dépendance en favorisant la constitution de fonds propres constitués autrement que par la seule contribution de leurs membres.

« Il faut permettre aux associations d'ouvrir des comptes de réserve constitués du reste des fonds non utilisés dans les programmes et des revenus des entreprises, des prêts et des prestations de services » (Lamine Fayenke).

Le crédit, qui peut être un grave facteur de dépendance, peut aussi être un facteur de progrès et d'autonomie financière quand il fonctionne correctement. Il est possible de limiter les risques en organisant des garanties et en plafonnant les sommes prêtées.

Les initiatives économiques génératrices de revenus constituent une autre ressource paysanne à valoriser. On observe un dynamisme réel de la part de certaines structures paysannes, qui se mobilisent pour s'intégrer à leur environnement et qui proclament leur volonté de devenir des acteurs économiques indépendants.

« Nous devons nous intéresser à ce qui se passe à travers le monde. Nous sommes dans des productions céréalières, laitières, maraîchères. Nous comptons sur elles pour pouvoir vivre,

alors non seulement nous devons produire suffisamment, en consommer une part mais aussi en écouler l'autre partie. C'est au niveau de cet écoulement que, dans le contexte mondial, il y a des choses qui se passent que nous devons maîtriser pour qu'on ne soit pas enfermés par des intermédiaires situés entre nous et le marché mondial » (Malick Sow).

Il est impossible de généraliser, l'organisation citée ci-dessus étant une fédération ancienne et solide, ce qui n'est pas le cas de la grande majorité des structures. Cependant, les initiatives économiques peuvent permettre à ces organisations de sortir du système d'aide pour entrer dans le jeu économique normal. C'est dans cette optique que s'inscrit la recherche de modes de financement plus proches du marché, tels que les banques. Pour que les entreprises des organisations paysannes puissent s'affirmer sur le marché, il est nécessaire d'améliorer leur gestion, notamment en distinguant clairement entre les entreprises et l'association-mère.

La valorisation des moyens paysans va naturellement de pair avec l'idée d'une réduction, voire d'une disparition de l'aide. La fin d'un appui peut être l'occasion de retrouver des voies d'actions internes mises en veilleuse durant la phase d'apport externe.

« On constate que la fermeture de certains robinets extérieurs a eu comme effet favorable la recherche d'une meilleure utilisation des ressources locales [...] Ainsi, on s'appuie sur les acquis existants, sur les savoir-faire déjà acquis par l'organisation elle-même » (Fidèle Toé).

La tentation est grande de penser que la réduction de l'aide est l'ultime voie de l'autonomie des paysans sahéliens. Sans aller jusqu'à prôner l'arrêt des interventions extérieures, il semble essentiel que les donateurs aient à l'esprit qu'ils se désengageront un jour.

« Si pendant que vous financez vous préparez les communautés à la relève, vous les amenez à réfléchir aux actions qui pourraient être durables et puis rentables pour elles, même si vous partez ces populations pourront se prendre en charge. Il y a certains bailleurs qui acceptent de financer certains programmes jusqu'à cinq ans, si c'est un projet à long terme, bien structuré, ils sont d'accord pour le financer parce qu'ils se disent que d'ici cinq ans, au moins il y aura une certaine autonomie. Il faut que nous aussi ayons en tête de fonctionner vers l'autonomie » (Mariam Maïga).

Pour l'instant, les organisations paysannes ne croient pas au désengagement des donateurs et font plutôt jouer la concurrence des bailleurs de fonds (d'autant plus facile si l'organisation paysanne est réputée). C'est pourquoi l'autonomie financière ne peut se construire que s'il s'agit d'un souci constant des donateurs, dès le départ de la relation avec le bénéficiaire. En prévoyant la fin de l'aide, les partenaires s'obligent à trouver des solutions à l'autofinancement. Pour rester dans une perspective de soutien temporaire, il est essentiel que dès le début les activités soient menées dans le cadre des efforts propres des acteurs locaux. C'est à eux de prendre les initiatives, de mobiliser les moyens, d'en contrôler la mise en œuvre. L'aide extérieure apporte un complément. C'est pourquoi l'appui doit s'adapter en permanence à l'évolution des capacités locales. Une croissance du degré d'autonomie ne dépend pas tant des instruments utilisés que de la façon dont ils sont mis en œuvre. Pour éviter le risque de dépendance, il convient de construire l'autonomie financière de chacune des activités du partenaire pendant la période d'aide extérieure.

Réduire la dissymétrie : de l'aide au partenariat

Les réformes instaurées dans le système d'aide en vue d'amélioration sont généralement tirées d'une réflexion stratégique concernant les domaines sur lesquels intervenir, les « populations-cibles » à soutenir, les instruments à mettre en œuvre. Si cela peut permettre une amélioration de l'aide à la marge, seule une réflexion de fond sur la dissymétrie de la relation donateur/bénéficiaire peut permettre une réelle évolution.

« Deux personnes sont assises sur un même socle :

Il y a un monsieur avec une grande bouche et de toutes petites oreilles, ou il n'en a pas du tout car il ne veut rien entendre. Il a les poches remplies d'argent et il a une grosse tête parce qu'il connaît tout.

Il y a un monsieur qui a des grandes oreilles, une petite bouche, ou il n'en a pas du tout parce qu'il ne peut rien dire et il a les poches vides.

Nous ne voulons pas de ce partenariat-là » (Ndeye Sarr).

Les paysans doivent gagner en poids face aux acteurs intervenants dans leur milieu. Pour cela, les unions et fédérations paysannes sont un atout incontestable. Une grosse structure peut être un moyen de gagner en capacité de négociation.

Il n'est possible de parler de partenariat que si les engagements du donateur, comme du bénéficiaire, sont négociés et clairement définis.

« Ce qui permet aux structures de base un bon partenariat, c'est le respect des engagements qui sont pris. Toute collaboration est tenue par un certain nombre de principes, définis parfois grâce à de longues négociations. Les capacités qui ont été inculquées aux responsables à la base ont permis de négocier d'égal à égal avec le partenaire. Une fois que la négociation est faite, les éléments du contrat doivent être respectés » (El Hadj Ndong).

La négociation et la contractualisation des rapports entre organismes d'aide et structures locales permettent un partenariat équilibré avec des obligations réciproques. Au-delà, une transformation profonde des rapports entre acteurs du Nord et acteurs du Sud pourrait passer par la mise en place d'une interdépendance effective. Pour cela, un important travail de remise en cause des visions classiques semble s'imposer.

« On ne peut pas continuer à dire de manière classique : "Le monde rural [sahélien], ce sont des gens qui ne connaissent rien, etc." Les gens ont des savoirs, des préoccupations » (Miankeol Djerlar).

Les partenaires du Sud ont des capacités et des savoirs, utiles pour eux-mêmes mais aussi pour les pays du Nord. Le problème de la dépendance des paysans sahéliens à l'aide extérieure sera peut-être résolu le jour où la mise en œuvre d'un projet (concernant des problèmes tels que l'exclusion ou la prise en charge des personnes âgées par exemple) conçu par des acteurs du Sud pour le Nord sera tout aussi naturel que l'inverse. Des deux côtés, un long travail reste à faire.

PERSONNES CITÉES DANS LES EXTRAITS D'INTERVIEWS

- DIOUF Mathieu, président de l'Araf (Association régionale des agriculteurs de Fatick) et trésorier général de la FONGS (Fédération des ONG sénégalaises) [1998, Sénégal].
- DIOUF Sara, secrétaire général de Jig-Jam et coordinateur au conseil régional de la FONGS [1998, Sénégal].
- FALL Papa Maïssa, animateur [1996, Sénégal].
- FAYENKE Lamine, secrétaire général de YEF (jeunesse et environnement) [1998, Gambie].
- GUELMIAN Barmbaye, trésorier du Codeb (Comité d'organisation pour le développement de Bédogo) [1998, Tchad].
- GUELMIAN Vincent, président du Codeb [1998, Tchad].
- M^{me} MAÏGA Maryam, cadre à Terre des hommes [1998, Burkina Faso].
- MANÉ Pascal, animateur à l'Entente de Diouloulou [1998, Sénégal].
- MIANKEOL Djerlar, cadre à l'ASSAILD (Association d'appui aux initiatives locales de développement) [1998, Tchad].
- M^{me} MIANTOLOUM Aminé, cadre à l'ASSAILD [1998, Tchad].
- MOUGNAN Marc, fonctionnaire et cadre à l'ATNV (Association tchadienne pour la non-violence) [1998, Tchad].
- NDONG El Hadj, secrétaire général de l'Apco (Appui-Conseil) [1998, Sénégal].
- OUEDRAOGO Baba, secrétaire général de l'Assy (Association pour la survie dans le Sahel et au Yatenga) [1998, Burkina Faso].
- OUEDRAOGO Ousseyni, cadre de la Fenop (Fédération nationale des organisations paysannes) [1998, Burkina Faso].
- M^{me} SARR Ndeye, présidente de la FONGS (Fédération des ONG du Sénégal) [1998, Sénégal].
- M^{me} SAWADOGO Rahamata, animatrice [1998, Burkina Faso].
- SÉNE Joseph, ancien président de l'Araf (Association régionale des agriculteurs de Fatick) [1993, Sénégal].
- SOW Malick, secrétaire général de la Fapal (Fédération des associations paysannes de la région de Louga) et coordinateur au conseil régional de la FONGS [1998, Sénégal].
- M^{me} Top Ndeye, animatrice à l'Entente de Koungheul et membre de la FONGS [1998, Sénégal].
- YANCOUBA Tamba, secrétaire général de Forage (Fédération des organisations rurales pour l'agriculture et la gestion écologique) [1998, Sénégal].
- TOÉ Fidèle, secrétaire général du SAARAUD (appui-conseil) au Burkina Faso (extrait fiche 143, Dialogue pour le progrès de l'homme – DPH) [1996].

Le renforcement des capacités : l'expérience du projet Madio à Madagascar

*François Roubaud **

À l'heure où, sous la pression budgétaire, les pays développés s'interrogent sur l'efficacité de l'aide publique au développement et menacent d'en réduire fortement le volume, et où des voies de plus en plus nombreuses critiquent de façon radicale le bien-fondé de l'assistance technique telle qu'elle a été mise en œuvre depuis l'ère des indépendances, cette étude se propose d'apporter un éclairage original sur les principales contraintes que rencontre la coopération technique, ainsi que quelques réflexions prospectives.

Cette contribution se nourrit de l'expérience concrète d'un projet mené entre 1994 et 1998 à Madagascar. Si les conditions spécifiques dans lesquelles il a œuvré au sein de l'Institut national de la statistique interdisent toute généralisation hâtive des conclusions tirées, il n'en est pas moins possible d'en retenir quelques enseignements. Après avoir présenté brièvement les objectifs et le bilan du projet en question, nous nous interrogeons sur les principaux facteurs qui ont conduit aux résultats obtenus, et sur les difficultés rencontrées. L'étude met l'accent sur l'absence de capitalisation des savoirs, comme principe explicatif central de l'inefficacité des administrations publiques africaines. Ce diagnostic conduit à réhabiliter le rôle de l'assistance technique de longue durée, même si ses modalités d'intervention doivent être reconsidérées pour éviter ses dysfonctionnements passés. Parmi les nombreuses missions à l'aune desquelles un projet de coopération peut être jugé, la troisième partie aborde la question de la pérennisation des actions engagées, dans la perspective du renforcement des capacités institutionnelles. Nous dressons les perspectives du projet en question pour les années à venir.

Dernière remarque liminaire : il convient de préciser que l'auteur de cet article a été l'initiateur et le responsable du projet en question durant quatre ans. Cette implication directe pose problème, puisqu'elle soulève la question de l'objectivité, et donc de la légitimité, du diagnostic. Cependant, nous avons pris le parti d'assumer pleinement cette subjectivité. En premier lieu, cette étude n'est pas une évaluation formelle (autoévaluation) du projet, faite par ailleurs [Nancy, Valette, 1996], ni même la défense d'un bilan, mais propose des pistes de réflexion à partir d'une expérience collective. Le principe non contestable d'indépendance et d'extériorité

* Économiste IRD, responsable du projet Madio, Dial.

d'évaluation extérieure ne doit pas interdire de s'interroger sur ses propres pratiques, un exercice salutaire malheureusement peu répandu. En second lieu, au-delà de la nécessaire honnêteté intellectuelle, à laquelle nous avons cherché à nous soumettre, nous avons pris garde de fonder notre analyse sur une large batterie d'indicateurs de performances, afin d'objectiver au mieux notre position.

Une question résolue : la création d'un pôle de compétence

Madio : un projet réussi ?

Le projet Madio (MAdagascar-Dial-Instat-Orstom) a pour objectif d'étudier les conditions de réussite du double processus de transition (économique et politique) actuellement en cours à Madagascar. Le projet a été mis en place à Madagascar fin 1994 et s'est achevé début 1999. Les deux partenaires scientifiques du projet étaient : l'Institut national de la statistique malgache (Instat) et l'Institut de recherche pour le développement français (IRD, ex-Orstom). Il a bénéficié de conventions de financement de l'Union européenne et du ministère français de la Coopération, sous forme de dons, pour un montant total de 5 millions de francs.

Partant d'un groupe de huit chercheurs début 1995, les effectifs de Madio sont progressivement montés en puissance. En 1998, il mobilisait une équipe de vingt personnes, dont sept dépendent de l'Orstom, deux sont fonctionnaires de l'Instat et onze contractuels du projet, dont neuf statisticiens/économistes malgaches. Madio travaille en étroite collaboration avec les chercheurs de Dial. Madio inscrit son intervention sur deux fronts :

- la promotion de l'analyse économique à Madagascar ;
- la réhabilitation de l'appareil statistique national.

Plus précisément, on peut regrouper les actions de Madio autour de cinq fonctions principales :

- réalisation d'enquêtes statistiques,
- mise en place de modèles macroéconomiques,
- réalisation d'études économiques,
- mise en place d'une politique de valorisation et de diffusion de ses résultats,
- participation à la formation.

Dans tous ces domaines, Madio peut être considéré comme une réussite peu commune en Afrique : ses acquis scientifiques sont nombreux et solidement établis, son utilité sociale et la reconnaissance dont il jouit sont saluées par ses principaux partenaires et utilisateurs. En cela, il se démarque très nettement de nombreuses interventions en matière d'analyses économiques et statistiques financées par les bailleurs de fonds depuis plusieurs décennies [pour un bilan détaillé, voir Roubaud, 1999 a]. Si les acquis d'un projet se prêtent mal à une quantification précise, nécessairement réductrice compte tenu du fait que les *outputs* les plus importants sont aussi souvent ceux qui œuvrent de façon diffuse, le tableau ci-contre donne un aperçu des réalisations de Madio. Il montre en particulier que la plupart des fonctions implicites que l'on peut attendre d'un projet de coopération ont été satisfaites : productivité élevée, fonction d'innovation, effet de démonstration sur l'environnement, capacité à se reproduire sur une base endogène, etc. Au-

Bilan synthétique des actions de Madio 1995-1998

Enquêtes statistiques	Modélisation macroéconomique	Études économiques	Diffusion, valorisation scientifique	Formation, animation
4 enquêtes emploi	1 modèle de court terme	300 publications scientifiques	4800 études vendues	1 séminaire hebdomadaire de recherche
4 enquêtes secteur informel	1 modèle d'équilibre général		500 articles de presse	17 formations « formelles » courtes
2 enquêtes ménages ponctuelles	1 modèle <i>input-output</i>		20 émissions radio, TV	12 thèses en cours
4 enquêtes dans l'industrie	2 projections-simulations par an		Création d'une revue économique	16 mémoires de 3 ^e cycle
4 enquêtes agricoles			18 communications (colloque nat.)	2 mémoires de 2 ^e cycle
Rénovation de l'IPC* (mensuel)			18 communications (colloque internat.)	20 consultations (nat. ou internat.)

* IPC: indice des prix à la consommation.

delà des chiffres, le fait qu'à la demande de l'Instat les bailleurs de fonds du projet aient accepté de reconduire l'expérience pour les trois prochaines années (1999-2001), alors même que ces derniers sont de plus en plus réticents à s'engager dans des opérations de coopération institutionnelle et que les ressources se font plus rares, est un gage de reconnaissance.

Les raisons du succès: des éléments d'interprétation

On est donc en droit de s'interroger sur les raisons qui ont conduit au succès de Madio. Cet essai d'interprétation est d'autant plus nécessaire que les options méthodologiques du projet Madio étaient au départ expérimentales, et donc contestables et d'ailleurs contestées.

Une équipe jeune et dotée d'une solide formation supérieure. Madio a pu bénéficier du retour à Madagascar d'une génération de jeunes ingénieurs statisticiens-économistes (ISE), fraîchement sortis des écoles de statistiques internationales (Ensea d'Abidjan,

CESD Paris), qui ont constitué le gros des membres malgaches de Madio. Avec ces jeunes ISE formés à l'étranger, deux écueils ont pu être évités. D'une part, Madio n'a pas eu à pâtir de la forte dégradation du système de formation à Madagascar, notamment à l'université. Si les membres de Madio ne possédaient aucune expérience professionnelle, ils disposaient au moins de la formation de base requise pour l'acquérir. En second lieu, Madio n'a pas été contraint de recruter des fonctionnaires âgés, peu formés aux techniques modernes d'analyses statistique et économique, et souvent complètement déqualifiés par un environnement professionnel improductif et inefficace, comme dans nombre d'administrations publiques en Afrique au Sud du Sahara (ASS). Ici encore, Madio a profité d'une conjoncture « favorable » : le gel des embauches dans l'administration, particulièrement pervers à l'échelle du pays, a permis à Madio de recruter de jeunes cadres qui ne trouvaient pas de débouchés ailleurs ; Madio étant censé jouer le rôle de sas d'entrée potentielle dans les rangs de l'administration, une fois la contrainte de recrutement levée.

La capitalisation des savoirs : la clé de la réhabilitation institutionnelle. La présence d'éléments bien formés ne suffit pas à assurer la pérennité d'un projet comme Madio. En général, les jeunes diplômés, fraîchement sortis du système scolaire et sans expérience professionnelle, se retrouvent, lorsqu'ils sont intégrés dans la fonction publique, complètement isolés dans des services où l'apprentissage du métier n'est pas possible faute de compétences déjà en place. Aussi bien intentionnés soient-ils au départ, *ils subissent un processus de déqualification accélérée*, qui se double dans de nombreux cas d'une attitude fataliste et désespérée sur la possibilité de changer l'état de la situation. Ils y perdent aussi bien leur savoir-faire technique que leur éventuel esprit d'initiative. Dans ces conditions, le dénombrement des diplômés pour mesurer l'état des compétences existantes ne reflète en rien la capacité réelle d'expertise.

Les instituts nationaux de statistiques, à l'instar de l'ensemble des administrations économiques (douanes, trésor, impôts, plan, etc.), ne peuvent fonctionner efficacement que sur la base d'un savoir technique routinisé. L'exemple des administrations équivalentes dans les pays développés est là pour le confirmer. Tant qu'une chaîne de procédures standardisées, aussi bien techniques qu'administratives, n'existe pas, il est illusoire de croire qu'un apport financier, même massif, pourra pallier cette insuffisance.

L'échec presque systématique de la coopération en matière d'appui aux administrations économiques et financières s'explique largement par la non prise en compte de la nécessité de la capitalisation des savoirs au sein des institutions ciblées. Si dans le meilleur des cas, les projets ont réussi à déboucher sur des résultats ponctuels (installation d'un logiciel, réalisation d'une enquête ou d'une année de base des comptes nationaux), rares ont été ceux qui ont laissé une empreinte durable, assurant un véritable transfert méthodologique qui débouche sur une endogénéisation de la production des *outputs* inscrits dans le cahier des charges de l'institution en question. En mettant au point un certain nombre de produits techniques (enquêtes, modèles, revue, modules de formation) et de procédures d'exécution pour leur mise en œuvre, à la portée d'une institution comme l'Instat, Madio s'est donné les moyens d'atteindre ces objectifs.

La question fondamentale qui se pose alors est de savoir comment une institution peut mettre en place les conditions d'accumulation des savoirs spécifiques nécessaires pour remplir sa mission, lorsque ceux-ci sont inexistantes ou embryonnaires.

Le rôle central de l'assistance technique de longue durée pour « amorcer la pompe ». Dans la mesure où il s'agit de mettre en place un système de procédures, correspondant à une greffe d'une « culture d'entreprise » véritablement nouvelle, il semble difficile de faire l'économie d'une assistance technique de longue durée (plusieurs années). Celle-ci doit veiller évidemment à ce que les savoirs techniques soient effectivement transférés, mais aussi et surtout à ce que ces savoirs puissent être valorisés, en particulier en s'inscrivant officiellement dans les structures (organigramme) et les programmes de travail des services en place.

De ce point de vue, la présence en permanence sur le terrain de chercheurs expatriés a aussi été un des principaux ferments du succès. L'apprentissage des méthodes standard du travail scientifique a été d'autant plus facile dans le cadre de Madio, que les cadres malgaches partageaient avec leurs homologues « orstomiens » une communauté de culture, forgée sur les bancs des mêmes écoles (Ensaë-CESD).

Par ailleurs, la présence d'étrangers dans le cadre du projet Madio aura aussi été un moyen d'assurer la crédibilité et surtout de résister aux pressions d'ânés, peu enclins à accepter l'émancipation « scientifique » de leurs cadets, jugés statutairement inférieurs. Les chercheurs expatriés ont permis d'éviter un « contrôle générationnel » trop strict, traditionnel dans la société malgache et dans l'administration en particulier, mais totalement incompatible avec les critères de l'excellence scientifique.

Le chef de projet: la question du leadership. Le responsable du projet joue un rôle déterminant dans la conduite des activités de Madio. Sa tâche relève de plusieurs registres qu'il convient de concilier: animation de la recherche, contrôle de qualité, gestion quotidienne, cohésion et motivation de l'équipe, interface avec les partenaires, etc. Elle est d'autant plus stratégique que, d'une part, Madio reste une structure jeune, précaire, au fonctionnement artisanal eu égard à ses objectifs, et que, d'autre part, l'environnement de travail (administration publique) est peu dynamique, donc souvent hostile à l'innovation. Dans le cas de Madio, le fait que la responsabilité ait été accordée à un chercheur étranger, donc extérieur aux luttes de pouvoir sous-jacentes, a sans doute été déterminant dans la consolidation d'un projet dont aucun des membres nationaux ne bénéficiait au départ d'une position hiérarchique au sein de l'Instat. Cette situation risquait cependant à terme de fragiliser le projet, en posant le problème de l'appropriation, après le retrait de l'assistance technique.

Concentrer les forces et miser sur les jeunes: la nécessaire « masse critique ». L'accumulation des savoirs ne peut se faire que sur la base d'une expérience collective et durable. Trop souvent, l'assistant technique n'a qu'un seul interlocuteur (quand il n'en est pas tout bonnement dépourvu). L'intervention extérieure doit

éviter le saupoudrage pour espérer être pérenne, et chercher à constituer des équipes d'homologues. Ceci permet aussi de pallier partiellement le problème de déperdition. Fréquemment la personne qui a bénéficié de la formation technique dispensée dans le cadre d'un projet est appelée à un autre poste, en général plus lié à la gestion du personnel qu'aux tâches opérationnelles, ce qui réduit à néant les efforts de transfert technique consentis. En intégrant dès sa conception la notion de « masse critique minimum » nécessaire à l'internalisation des méthodes mises en œuvre, Madio s'est donné les moyens d'engager un travail de formation pérenne.

Face à l'impéritie de l'environnement professionnel, le regroupement d'un nombre suffisant de jeunes cadres est une question de survie. Il leur permet d'éviter un isolement atrophiant, de réaliser des actions d'envergure hors d'accès pour des individus isolés, aussi brillants soient-ils, et de fonctionner comme une véritable équipe de recherche, qui se nourrit de travaux collectifs et d'échanges d'expériences.

Innovation et diffusion des connaissances. La fonction d'innovation a été au cœur de l'action du projet: production et diffusion de connaissances nouvelles, méthodologies et modes d'organisation originaux, etc. En particulier, Madio a su *proposer une articulation originale entre production statistique, analyse économique et diffusion*. La production statistique a été mise au service de l'analyse économique, et ce savoir-faire a lui-même été subordonné au faire-savoir à travers la diffusion des résultats. L'effort de valorisation des résultats d'enquêtes Madio (études économiques, présentation publique, création d'une revue, etc.) s'est révélé payant, engendrant un véritable cercle vertueux: des résultats d'enquêtes produits en temps réel, des analyses thématiques issues de ces enquêtes suscitent l'intérêt et apportent des ressources fraîches pour de nouvelles enquêtes. Non seulement Madio a réussi à susciter une demande forte pour ses productions, mais l'expression de cette demande est elle-même un puissant facteur de motivation des cadres et de renforcement de la confiance en soi [Fino, 1999].

Mobilisation de la « société civile ». Madio a pris appui sur l'étonnante et salutaire liberté d'expression qui souffle à Madagascar, pour promouvoir son action et ses idées. Depuis le début de la décennie, la société malgache est en pleine mutation: démocratisation, liberté politique, liberté de la presse, constitution d'une société civile active et organisée. Dans ce contexte, Madio a su profiter de la marge de manœuvre qui lui était offerte pour aborder des questions sensibles, et parfois même des sujets « qui fâchent » (corruption, problèmes ethniques, insuffisances ou échecs de certaines politiques économiques), qui ont été largement relayés par les médias. Cette liberté de ton a eu pour effet de renforcer la légitimité de Madio, perçu par tous comme un organisme réellement indépendant, et non inféodé au pouvoir. De plus, la diffusion publique des résultats a provoqué un effet de « boomerang ». Elle a obligé les autorités à s'intéresser aux questions soulevées, sur lesquelles elles se devaient d'apporter des réponses. Les médias n'ont pas été les seuls à s'approprier les résultats diffusés par Madio. Ainsi par exemple, les organisations patronales se sont montrées de fervents supporters du projet: plus de 85 % des industriels se déclarent satisfaits du mode de restitution des

résultats d'enquêtes. D'une part, ces organisations ont sollicité la capacité d'expertise de Madio pour traiter des problèmes spécifiques (par exemple: opportunité d'une augmentation du salaire minimum, en 1996). D'autre part, elles ont utilisé les résultats fournis et participé aux débats publics organisés par le projet dans son dialogue avec l'État (par exemple: la question du crédit en 1997, ou la fiscalité en 1998).

Sans ces relais, les travaux de Madio seraient restés dans les tiroirs, sans impact significatif sur le processus de décision politique. Ainsi, l'appel à la société civile remplit une double fonction: soumettre les *outputs* du projet au verdict de la demande (expression directe de son utilité sociale) et imposer à l'État de rendre des comptes sur les effets de sa politique (cf. le concept d'*accountability*). En introduisant à Madagascar une culture du « chiffre » et de l'évaluation, et en prouvant son intérêt pour tous, Madio a créé un besoin qu'il serait difficile de remettre aujourd'hui en question.

Les options fondamentales mentionnées ci-dessus ne constituent pas, tant s'en faut, la liste exhaustive d'une recette miracle permettant de reconduire ailleurs ce type d'expérience en toute sécurité. D'ailleurs, il serait présomptueux de croire détenir un mode d'emploi standard, applicable en tout lieu et en toute circonstance, tant les conditions locales et les concours de circonstance pèsent sur le déroulement des projets de coopération. Si certains facteurs de réussite relèvent de choix délibérés, d'autres dépendent de la conjonction d'éléments favorables, sur lesquels un projet n'a pas de prise, si ce n'est en se montrant capable de saisir les opportunités qu'ils portent potentiellement en eux au bon moment.

Ainsi, le contexte politique défavorable a paradoxalement servi le projet. Dans un premier temps, l'instabilité politique chronique a permis à Madio de faire entendre sa voix, même si certains messages véhiculés étaient très critiques à l'égard de l'action des autorités, les hommes politiques ayant d'autres chats à fouetter que d'exercer des pressions sur un « petit » projet comme Madio. Le hasard des circonstances a voulu que dans un second temps, à un moment où le pouvoir politique se stabilisait et où l'on pouvait craindre un durcissement dans le contrôle de la liberté de parole, la conjoncture économique favorable facilite le travail de Madio. Comme le projet a été le premier à diagnostiquer, et le seul à suivre en temps réel, ce retournement historique grâce à ses enquêtes annuelles, il devenait difficile pour les autorités de brider l'indépendance des prises de position des travaux publiés, même si Madio a fait l'objet de certaines pressions ponctuelles.

Une question en suspens: la pérennisation des actions

Si tous les interlocuteurs du projet s'accordent déjà à reconnaître qu'il remplit sa mission en matière de production scientifique (enquêtes, études) et de transferts de compétences techniques (formation, valorisation des compétences des cadres malgaches), Madio se heurte à la lancinante question de l'internalisation, et de la pérennité de ses actions une fois le projet arrivé à échéance. C'est ce problème fondamental que nous voudrions aborder dans cette deuxième partie, en mettant l'accent sur ce qui constitue à notre avis les principaux facteurs de blocage

à la réhabilitation des administrations économiques et en suggérant quelques pistes tirées de l'expérience de Madio.

D'abord, il convient de noter que par définition, la pérennité des effets d'un projet ne peut être appréciée que sur la durée. La première phase venant à peine de s'achever, il est encore trop tôt pour en juger. Cela est d'autant plus vrai que Madio amorce aujourd'hui une seconde étape qui devrait se terminer fin 2001. Ensuite, il n'existe pas de critère unique pour mesurer les effets de long terme. La capacité de l'Instat à entretenir la dynamique enclenchée par Madio afin de mieux répondre à sa mission de service public ne représente qu'un aspect. Par exemple, si les membres de Madio étaient amenés à quitter l'institution, pour valoriser leurs compétences acquises au sein du projet dans d'autres organismes, publics ou privés, voire pour créer leur propre entreprise, du point de vue de Madagascar une forme de pérennisation aurait été atteinte. Même en ne considérant que le seul intérêt de l'Instat et toujours en supposant que les cadres du projet se dispersent, le bilan pourrait être jugé positivement, si l'effet de démonstration permettait d'enclencher un sursaut productif durable de l'institut. Enfin, les effets durables du projet ne touchent pas seulement la capacité de ses membres à se réinsérer, ou la réhabilitation de l'Instat. Ainsi, si Madio avait réussi à susciter un besoin irréversible de demande d'informations statistiques et d'analyses économiques de la part des autorités ou plus généralement de la société civile, encore une fois une fonction de pérennisation aurait été satisfaite. Ces exemples ont été choisis justement parce que nous avons de bonnes raisons de penser que Madio a effectivement rempli ces objectifs.

Cependant, nous ne nous intéresserons ici qu'à la seule dimension de pérennisation que constitue le renforcement des capacités institutionnelles de l'Instat en tant qu'administration publique. Non qu'elle soit la plus importante, mais parce qu'elle représente à nos yeux à la fois la mission la plus complexe et celle qui a connu le plus grand nombre d'échecs dans la coopération internationale. Ce n'est pas un hasard si la Banque mondiale a retiré la composante « réforme de l'État » des conditionnalités de son nouveau crédit d'ajustement structurel à Madagascar (CAS II, 1999), alors qu'elle faisait partie intégrante du CAS I, il y a seulement deux ans. Pourtant cette réforme est sans doute une des plus importantes pour le développement du pays. En effet, nombre d'analystes considèrent que la réforme de l'administration est aujourd'hui la principale pierre d'achoppement de l'efficacité de l'aide [Banque mondiale, 1998], et qui, dans le cas de Madagascar, risque de remettre en cause le processus de croissance amorcé depuis deux ans [Razafindrakoto, Roubaud, 1999].

De ce point de vue, l'Instat est un cas d'école dans l'immense registre de la déshérence des administrations publiques africaines. On peut lui appliquer en tout point le diagnostic catastrophique formulé par une enquête récente sur les instituts de la statistique dans plusieurs pays d'ASS [Afristat, 1998]: les missions de service public n'y sont plus remplies depuis longtemps, et son personnel pléthorique, peu qualifié et démotivé. De plus, au cours des cinq dernières années, l'Instat a changé cinq fois de directeur général. Un audit récent faisait état d'un profond « déficit de gouvernance » de l'Instat [Bodin, Candot, 1999]. Aussi, plus que de renforcement, il serait approprié de parler de reconstruction des capacités institutionnelles.

Dernière remarque liminaire importante: *Madio n'a jamais été chargé d'assumer seul la nécessaire réforme de l'Instat*. Conçue comme un simple programme de recherche sur la transition économique, la convention liant l'Instat et l'Orstom ne mentionne nulle part cet objectif. D'une part, les *outputs* attendus de Madio étaient exclusivement scientifiques et, d'autre part, il eût été aberrant d'attendre d'une équipe de chercheurs prévue pour compter environ dix personnes qu'elle puisse remodeler une institution forte de 460 salariés. Ce n'est qu'au fil des batailles gagnées sur le front de la production statistique et de la diffusion des analyses économiques et sociales que la question du rôle de Madio en faveur du renforcement des capacités institutionnelles s'est progressivement posée. Elle est devenue d'autant plus aiguë que Madio a fini par jouir d'une renommée supérieure à celle de l'Instat dans le pays, au point d'être perçue comme une institution à part entière, concurrente de l'Instat. En fait, l'inscription du projet dans le champ de la réforme institutionnelle relève d'un choix que se sont librement imposé les concepteurs de Madio et non d'une mission contractuelle.

Madio et la reconstruction des capacités institutionnelles

Dès sa création, en faisant le choix d'opérer au sein de l'Instat contre l'avis de la plupart de ses interlocuteurs qui y voyaient une institution moribonde, Madio a accepté de jouer pleinement le jeu de la réhabilitation institutionnelle. Ce parti pris volontariste marquait le refus d'une option de plus en plus courante de la coopération à savoir la création de cellules parallèles *ad hoc*, hors structures administratives, dont le rôle réel est de doubler (et implicitement de remplacer) les services et ministères jugés inefficaces. Plus généralement, le développement de la coopération en dehors du cadre de l'administration publique des pays aidés constitue une tendance lourde de l'Aide publique au développement (APD) depuis quelque temps. À Madagascar, des cellules parallèles se sont multipliées ces dernières années, sous l'impulsion de la Banque mondiale. Cette dynamique procède du même diagnostic porté sur l'incapacité de l'État à se réformer. On peut voir aussi, dans ce même renoncement, une des lignes conductrices des politiques de démantèlement de l'État.

Mais en contrepartie, ce choix de « lutter de l'intérieur » imposait à Madio une double fonction (former une équipe de jeunes Malgaches à l'analyse statistique et économique *et* participer directement à la réhabilitation d'une institution publique) particulièrement lourde à porter. Concrètement, en quoi Madio a-t-il œuvré à la reconstruction des capacités? D'une part, et de manière directe, Madio a participé au renforcement des compétences du personnel de l'institut à travers l'implantation d'enquêtes et de modèles macroéconomiques dans les services compétents de l'Instat, la participation de dizaines de cadres de l'Instat aux opérations statistiques, la réalisation de modules de formation, le financement de stages, la mobilisation des services provinciaux à la dérive, la collaboration avec différentes directions pour l'analyse et la publication de résultats, etc. Au bout du compte, Madio a plus collaboré avec l'ensemble des directions de l'Instat, que celles-ci ne l'ont fait entre elles.

D'autre part, Madio a systématiquement veillé à ce que ses principales productions, notamment les systèmes d'enquêtes annuelles, remplissent deux

conditions de base : s'inscrire dans le programme normal de l'Instat et remplir les conditions de « reproductibilité » [Naudet dans ce numéro], une fois le projet achevé. En effet, trop souvent les projets fragilisent les institutions qu'ils appuient en se fixant un programme d'activités qui répond plus aux désirs fluctuants de leurs bailleurs de fonds qu'à la mission officielle de l'administration concernée. En matière statistique, cette orientation a une double conséquence. La versatilité thématique des enquêtes réalisées nuit à la construction d'un véritable système d'information. En favorisant les opérations de grande envergure pour se constituer un palmarès, les projets rendent impossible leur reconduction une fois que les ressources extérieures se sont retirées, du fait de leurs coûts prohibitifs.

Mais peut-être, plus que ces transferts directs, est-ce le rôle de catalyseur qui constitue le principal apport de Madio à l'Instat. En premier lieu, le projet a renforcé sensiblement *la crédibilité de l'Instat*, ce qui lui a permis de décrocher de nouveaux contrats et d'accroître sa visibilité après une longue période de déclin.

En second lieu, l'expérience de Madio a eu une *fonction de démonstration vis-à-vis de l'Instat*. Par ses réalisations, Madio a prouvé aux cadres de l'Instat que la fonction statistique n'était pas inéluctablement vouée à la déchéance ; en particulier, que le cycle de réduction des budgets pouvait être contrecarré, pour peu que la logique traditionnelle soit inversée. Plutôt que d'attendre passivement une improbable mise de fonds supplémentaire pour engager une nouvelle opération, il était plus productif de se mettre au travail avec les moyens du bord (ou éventuellement de monter un projet peu coûteux) pour prouver aux financeurs potentiels l'existence d'une véritable compétence professionnelle susceptible d'être appuyée. Contrairement à l'idée couramment admise, *le problème de fond à Madagascar n'est pas un problème financier, mais un problème de compétences*.

En dehors de ce changement de mentalité, l'effet de démonstration a aussi joué dans tous les domaines de la production et de la valorisation statistique : de la publication des résultats (nature des documents publiés jusqu'à la forme des tableaux) à la mise en place de séances publiques de restitution et à la participation aux conférences *Instat-Point Information*. L'évolution des courbes de production et de productivité de l'Instat au cours des dernières années montre sans ambiguïté que la présence de Madio, loin de démotiver les agents de l'Instat, a eu un effet positif sur leur efficacité.

Difficultés et perspectives : le pari est-il définitivement gagné ?

Si Madio a fait la démonstration qu'il était possible d'infléchir la trajectoire involutive de l'Instat, peut-on considérer que ce pari risqué est définitivement gagné ? La réponse à cette question est clairement négative. Les acquis de Madio sont fragiles, et dépendants de l'intervention extérieure. La mise en place du projet Madio II (1999-2001) a été spécifiquement conçue pour consolider les résultats dans le sens d'une autonomisation vis-à-vis de l'assistance étrangère, et tenter de surmonter les écueils qui ne manqueront pas de se présenter.

L'objectif général du projet est d'*assurer la continuité des activités de Madio, sans assistance technique permanente, dans le cadre d'une descente de filière progressive vers*

l'analyse économique. Le programme de travail du projet est organisé autour des cinq objectifs suivants :

1. sécurisation des systèmes d'enquêtes périodiques, préalablement réalisées par Madio, et délégués aux services compétents de l'Instat;
2. animation du pôle d'analyse économique au sein de l'Instat, autour de la revue *Économie de Madagascar*;
3. développement de la réflexion macroéconomique au sein de l'Instat, à partir des modèles mis au point par Madio;
4. formation-appui méthodologique aux différentes directions de l'Instat;
5. renforcement des capacités nationales en analyse économique (université, etc.).

Gérer le calendrier de désengagement de l'assistance étrangère. Le véritable enjeu de ce nouveau projet sera la gestion du désengagement de l'assistance étrangère. D'un point de vue général, ce désengagement s'inscrit sur deux fronts :

- le désengagement technique,
- le désengagement financier.

Pour sérier les problèmes et compte tenu de la faible capacité financière de l'État malgache à court terme, il est souhaitable que le projet s'attache à répondre au premier défi (désengagement technique extérieur), même s'il est possible d'avancer sur le second (désengagement financier), sans que ce dernier soit un critère de performance ou d'évaluation. La séquence complète de Madio peut être décomposée en trois phases :

- réponse aux objectifs techniques de Madio avec assistance technique et financière permanentes (Madio I: 1995-1998; opération achevée);
- réponse aux objectifs techniques de Madio sans assistance technique permanente mais avec assistance financière (Madio II: 1999-2001);
- réponse aux objectifs techniques de Madio sans assistance technique ni financière extérieure (après 2001).

Dans l'actuelle deuxième phase, il convient d'éviter le retrait brutal de l'assistance technique. Trop souvent une telle stratégie s'est soldée par l'effondrement des projets. Pour minimiser ce risque, l'assistance technique sera envisagée sous forme de missions de courte durée de suivi périodique et rapproché, sur une base trimestrielle. Elles auront pour objectif d'apprécier en temps réel la réalisation des activités inscrites au programme de travail et d'apporter un appui technique en cas de besoin. Cette configuration, sans présence permanente d'un assistant technique, est peu commune en matière de projet de coopération. Si elle favorise clairement la prise de responsabilité de la part des partenaires malgaches, elle a aussi un certain nombre de conséquences, notamment sur les relations avec les bailleurs de fonds. Ces derniers ont rarement l'habitude de traiter directement avec leurs interlocuteurs nationaux, et utilisent l'assistant technique comme courroie de transmission.

L'absence d'assistance technique permanente a aussi pour conséquence que la gestion des fonds alloués au projet sera entièrement assurée par l'Instat. Là encore, cette délégation de pouvoir joue dans le sens du renforcement institutionnel. Les deux partenaires (Instat et bailleurs de fonds) sont liés de façon contractuelle par

des conventions de prestations de services qui spécifient un dispositif d'obligations réciproques mesurables. Pour déjouer les éventuelles tentatives de détournements, les fonds seront débloqués tous les six mois, par conventions successives.

Au-delà des missions de courte durée, les liens avec l'expertise internationale seront maintenus, mais sur une nouvelle base. L'équipe malgache du projet a été jugée suffisamment solide pour passer de la relation verticale imposée par l'assistance technique, à une collaboration plus horizontale, Madio II devenant un laboratoire associé d'une unité de recherche de l'IRD, ayant Dial comme implantation principale, et bénéficiant de ce fait de toute la palette des instruments du partenariat existant à l'IRD (accueil, échange, valorisation, etc.).

Intégrer statutairement l'équipe Madio au sein de l'Instat. Jusqu'à présent, Madio ne jouissait d'aucune inscription précise dans l'organigramme de l'Instat, bien qu'opérant en son sein et dans les locaux de l'institut. La grande majorité de ses cadres étaient des contractuels du projet. Cette option a été imposée par le gel des recrutements dans l'administration. De plus, elle se justifiait dans une première phase de construction d'un savoir-faire inexistant auparavant. Il faut bien souligner que la contrepartie positive de « l'extraterritorialité » du projet¹, est d'avoir pu permettre de servir de champ d'expérimentation tous azimuts, position qui n'aurait pas été envisageable au sein d'un service traditionnel de l'administration. Cependant, aujourd'hui, il est nécessaire de passer à une nouvelle étape. Maintenir le statut d'autonomie risquerait de fragiliser l'Instat, en repoussant la greffe de deux cultures d'entreprises radicalement différentes.

Les membres de Madio II vont s'intégrer au sein de l'Instat dans le cadre de la création d'un « Service des études » de la Direction des synthèses économiques², dont le directeur sera aussi le responsable du projet. La récente transformation du statut de l'Instat, anciennement direction d'administration centrale, en établissement public industriel et commercial (EPIC), avec autonomie de gestion et possibilité de recrutement, a opportunément favorisé cette solution. Elle présente de nombreux avantages. L'absorption de Madio par l'Instat renforce l'institution: le projet ne pourra plus être considéré comme une entité séparée, voire concurrente. Par ailleurs, le nouveau statut de l'Instat rend possible une forme d'individualisation des rémunérations en fonction de la productivité, ce qui n'était pas envisageable dans le cadre de la fonction publique. Les sursalaires perçus par les cadres de Madio y acquerront une autre légitimité que la seule capture de la rente des projets, pour autant que leur productivité reste supérieure à celle des autres agents de l'Instat, ce qui était effectivement le cas dans le passé³.

1 On notera que la localisation au sein de l'institution-mère, même hors organigramme, n'est pas équivalente à la création d'une structure complètement extérieure. Elle est préférable pour les deux parties: projet et institution aidée, en favorisant les échanges et une meilleure évaluation des possibilités de chacun et des sources d'efficacité.

2 Il a été envisagé que ce service devienne à terme une direction à part entière, consacrant la mission d'analyses économiques, depuis longtemps abandonnée, bien que faisant partie des missions statutaires de l'Instat.

3 La grille des salaires mise en place par Madio vient d'être adoptée par l'Instat dans le cadre de la réforme en cours.

La concentration de toutes les ressources humaines du projet dans un seul service est le résultat d'un choix stratégique mûrement réfléchi. L'alternative aurait été de disperser les membres de Madio dans les différentes directions de l'Instat, dont toutes manquent cruellement de cadres compétents. Les deux options présentent des avantages et des inconvénients. Trois raisons ont conduit à adopter la première. D'un point de vue technique, le démembrement risquait de conduire à une atomisation contre-productive, contrevenant au principe de « masse critique » développé dans la première partie. Deuxièmement, le renforcement de la composante « analyse économique » n'aurait pu être mené à bien, tant les compétences sont encore fragiles dans ce domaine, et doivent par nature se nourrir d'échanges. Autant la production statistique semble pouvoir être assurée par les services compétents de l'Instat, autant la construction d'une capacité d'expertise en « analyse économique » ne peut se faire qu'en regroupant les forces. Enfin, la nouvelle culture d'entreprise, basée sur l'efficacité technique et le rôle de la demande, ne pourra prendre que si la greffe est suffisamment forte pour ne pas être étouffée dans l'œuf. Comme du fait de leur âge, aucun des cadres de Madio ne pouvait prétendre à des postes de responsabilité, il est probable qu'une fois isolés, ils n'auraient pu faire entendre leur voix, tant le changement de mentalité initié par Madio constitue une réorientation radicale du mode de fonctionnement actuel de l'Instat, fondé sur une logique bureaucratique. S'il ne faut pas exclure l'hypothèse d'un choc trop radical qui pourrait entraîner son rejet, le nouveau « service des études » devra nouer des alliances avec les autres services ou avec les individus qui ont intérêt au changement. Ils existent déjà au sein de l'Instat mais sont dispersés, et il reviendra à Madio de les fédérer afin de résister aux forces qui ont intérêt au *statu quo*⁴.

Dans cette entreprise, Madio pourra aussi compter sur divers soutiens, y compris au sein de l'Instat. La mise en place d'un comité de pilotage ouvert à la société civile (organisations professionnelles et syndicales, société civile) qui a toujours appuyé la démarche de Madio, devrait aussi servir de contrepoids aux velléités « castratrices » de l'administration. Enfin, la mise en place en 1999 d'un projet impliquant l'ensemble de l'Instat (*Programme global de réhabilitation du système statistique national malgache*), financé par l'Union européenne, devrait soulager Madio dans cette mission qu'il ne peut porter sur ses seules épaules. Ce dispositif global, dont Madio n'est qu'une petite composante, lui permettra de s'inscrire dans un environnement plus favorable, et de se consacrer à ses tâches essentielles, en particulier de continuer à développer sa dimension de laboratoire d'innovations.

Une reconsidération du rôle des « projets-enclaves »

S'il est encore trop tôt pour juger de la réussite de l'ensemble des séquences du projet Madio, Madio II venant à peine de démarrer, les acquis de Madio I conduisent

4 Trop souvent, l'analyse des projets se focalise sur un jeu à deux : institution aidée/bailleur de fonds, sans prendre en compte la diversité des acteurs et des points de vue au sein des institutions elles-mêmes. Cette absence de diagnostic est à l'origine de nombreux échecs. Elle conduit à privilégier les interlocuteurs qui y détiennent le pouvoir (principe de non ingérence), en occultant le fait qu'ils sont aussi largement responsables de la situation qui a conduit à la nécessité d'une intervention extérieure.

à remettre en question la condamnation sévère de l'aide-projet formulée depuis un certain temps par ceux qui s'interrogent sur l'efficacité (ou le manque d'efficacité) de l'aide [Lecomte, 1986; Berg, 1993; Naudet, 1999]. En effet, Madio I possède de nombreuses caractéristiques d'un « projet-enclave » : institution différente de l'Instat (bien qu'opérant en son sein) et perçue comme concurrente de celle-ci, dotée de moyens que n'avait pas l'Instat, autonomie de décision et d'action par rapport aux lourdeurs bureaucratiques d'une administration. La plupart des raisons du succès de Madio relèvent de cette situation, et sont autant de facteurs qui risquent de rendre plus difficile sa pérennisation. Les fonctions de production statistique, d'analyse économique et de diffusion, intégrées au niveau du projet, vont être dispersées dans les différentes directions de l'Instat. La jeunesse de l'équipe Madio peut contrarier l'internalisation dans la mesure où ses membres seront en tout état de cause dans des positions subordonnées au sein de la hiérarchie de l'Instat, et donc d'autant moins en mesure de faire fructifier leur savoir-faire et leur capacité d'innovation que le rôle de « parapluie » des expatriés ne sera plus assuré. L'ensemble de ces faiblesses de l'institution-projet conduit certains auteurs à la rejeter (« On ne renforce pas les capacités par des projets » [Banque mondiale, 1996⁵]), voire à lui conférer des propriétés « destructrices » [Van de Walle, Johnston, 1996]. Sans nier la justesse de ces critiques, attestées par plusieurs décennies de résultats peu probants, l'expérience de Madio plaide pour une position plus nuancée, et invite à ne pas jeter le bébé avec l'eau du bain.

En l'état actuel fréquent de déliquescence des administrations africaines, leur réhabilitation n'est pas tant une question d'amélioration, qu'il faudrait financer (donner les moyens pour travailler), que de changement radical. Il s'agit de passer d'une culture bureaucratique poussée jusqu'à la caricature (rigidité, inefficacité, impunité) à une culture d'entreprise fondée sur la compétence, la productivité, l'innovation et la réponse aux incitations tenant compte de la demande. Dans ces conditions, il est impossible de faire l'économie d'un choc frontal, et il faut s'attendre à ce que de fortes résistances de la part de ceux qui ont intérêt *au statu quo* se fassent jour. C'est bien à ce niveau que se sont cristallisées les difficultés rencontrées par Madio au sein de l'Instat, dont plusieurs directions bénéficiaient de financements extérieurs supérieurs à ceux accordés au projet. Aussi et contrairement à l'interprétation négative qui en est faite habituellement, l'existence de tensions peut être plutôt bon signe : elles peuvent traduire le fait que les activités du projet entrent en contradiction avec la logique bureaucratique.

La question est alors de savoir comment introduire cette nouvelle culture, dans des institutions où elle est totalement absente. Nous pensons avoir montré précédemment que des « projets-enclaves », du type Madio, sont de bons candidats. Par

5 Ce constat n'interdit pas à la Banque de continuer à court-circuiter les institutions que ses propres actions sont censées renforcer, à travers la création de structures *ad hoc*, chargées de « doubler » les fonctions de l'administration. À Madagascar, cette stratégie s'est traduite par la création de toutes pièces et le soutien financier de deux de ces « cellules », le STA (Secrétariat technique de l'ajustement) et le SPPM (Secrétariat permanent à la prévision macroéconomique), dont les directeurs et une partie des cadres ont été débauchés de l'Instat, alors que parallèlement, la Banque mondiale finançait la réhabilitation de cette institution. Cela montre que le chemin est long entre les recommandations de principes et leur application sur le terrain.

nature, la réforme ne peut venir que de l'extérieur. Cela est d'autant plus vrai que, dans notre cas, il ne s'agit pas seulement d'une greffe « culturelle », mais aussi d'une greffe technique : les savoirs dans ce domaine sont soit inexistantes soit obsolètes. Dans un tel environnement, il convient de créer de toutes pièces et de protéger temporairement, à l'instar des « industries naissantes », l'éclosion d'un noyau chargé d'enclencher le processus de mutation. Sur ce point, le souci de « l'exécution nationale » ne permet pas en soi de répondre à cette contrainte de construction des compétences locales, chaque fois que celles-ci n'existent pas dans le pays (ce qui constitue la majorité des cas). La réflexion actuelle sur la réhabilitation des administrations africaines se fourvoie en se centrant trop exclusivement sur le dilemme assistance technique/exécution nationale.

Il est important de noter qu'une structure comme Madio, grâce à sa relative autonomie, a satisfait aux quatre principaux critères identifiés récemment par la Banque mondiale dans sa réflexion stratégique sur la réforme de l'aide, et auxquels devraient souscrire les nouvelles interventions dans les pays où le cadre institutionnel est déficient : a) identification d'un « champion » (effet de démonstration), b) avoir une vision à long terme du changement systémique, c) promouvoir la création de savoir-faire et l'innovation, d) mobiliser la société civile [Banque mondiale, 1998]. Dans ces pays, le montant des financements compte moins que l'expérimentation et la diffusion des idées nouvelles. L'étude conclut que, dans la mesure où elle remplit ces critères, l'approche-projet garde toute sa pertinence. Cependant, à la phase initiale d'incubation au moyen du « projet-enclave » doit succéder une seconde phase d'intégration institutionnelle. C'est justement l'objectif que s'est fixé Madio II, à travers la gestion raisonnée et progressive du désengagement de l'assistance extérieure. L'intégration de l'équipe du projet dans un service de l'Instat est en soi une voie originale pour tenter d'éviter la dissolution des ressources humaines formées en son sein.

*

Voilà les quelques réflexions que suscite l'expérience du projet Madio. Loin de constituer une recette miracle pour une réussite assurée de la coopération internationale, elles montrent que même dans les conditions actuelles, il est possible de trouver les voies de l'efficacité en Afrique en matière d'appui à l'administration. Même si les projets de coopération avec l'État en ASS sont toujours sur le fil du rasoir, tant l'environnement dans lequel ils interviennent est dégradé, l'expérience novatrice de Madio plaide en faveur de quelques principes de base qui méritent d'être explorés plus avant dans d'autres contextes. Parmi ceux qui ont été mentionnés précédemment, on retiendra tout particulièrement : l'imbrication étroite entre objectifs techniques et institutionnels⁶, le rôle des jeunes et la notion de masse critique, et la reconsidération des missions de l'assistance technique et du

6 Suite aux critiques du mode de fonctionnement de l'assistance technique, il y a aujourd'hui une tendance à opposer coopération technique à coopération institutionnelle (substitution *vs capacity building*) au profit de la seconde. Cette tendance sous-estime le rôle positif que peuvent jouer les réalisations techniques et opérationnelles sur le renforcement des capacités.

calendrier d'intervention (modification du « temps du projet »). Il apparaît que sous certaines conditions, une stratégie d'appui ciblée à des structures qualifiées péjorativement de « projets-enclaves » peut se révéler payante. Ce résultat, qui prend à contre-pied la condamnation généralisée de ce mode d'intervention, doit être creusé. L'importance de l'enjeu que représente la réhabilitation des administrations publiques africaines aussi bien pour le développement durable des pays en question que pour l'avenir de l'aide publique, comme la somme des échecs accumulés dans ce domaine depuis trop longtemps, conduisent à suivre de près et à encourager l'expérience originale et passionnante de Madio.

BIBLIOGRAPHIE

- AFRISTAT [1998], *État du système statistique dans les États membres d'Afristat. Rapport de synthèse de l'enquête réalisée en 1996.*, Bamako, série Études, 1.
- BANQUE MONDIALE [1998], *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, World Bank Policy Research Report, Oxford University Press.
- BANQUE MONDIALE [1996], *Un partenariat pour le renforcement des capacités en Afrique*, Bureau du vice-président, région Afrique.
- BERG E.-J. (éd.) [1993], *Repenser la coopération technique. Réformes pour renforcer les capacités en Afrique*, Paris, Bureau régional pour l'Afrique, PNUD-Development Alternatives, Inc, Economica.
- FINO D. [1999], *La Coopération et le Renforcement des services publics africains. Atouts et limites.*
- BODIN J.-L., CANDOT [1999], rapport de l'*Audit organisationnel de l'Instat à Madagascar*, Luxembourg, CESD-Communautaire.
- LANGVIN B. [1997], *Projet intérimaire de renforcement institutionnel du système statistique à Madagascar*, Eurostat, Bruxelles.
- LECOMTE B.J. [1986], *L'Aide par projet. Limites et alternatives*, Paris, OCDE.
- NAUDET J.-D. [1999], *Trouver des problèmes aux solutions. Vingt ans d'aide au Sahel*, Paris, OCDE-Club du Sahel.
- ROUBAUD F. [1999 a], « Le projet Madio à Madagascar: l'information statistique au service du débat démocratique sur la politique économique », Paris, Insee, revue *Stateco* 92/93, chapitre 1 (à paraître).
- ROUBAUD F. [1999 b], « Les raisons du succès et les perspectives pour les années à venir », Paris, Insee, revue *Stateco* 92/93, chapitre 11 (à paraître).
- VAN DE WALLE N., JOHNSTON T. [1996], *Improving Aid to Africa*, Washington, ODC.

Comment suis-je devenu sensible au dilemme autonomie/dépendance ?

*Bernard J. Lecomte **

Peut-on rêver d'un meilleur endroit, pour réfléchir au dilemme autonomie et dépendance dans la relation d'aide, qu'une chambre de soins intensifs, aux derniers jours du mois d'août ? D'autant plus qu'il n'y a pas de guérison attendue, mais un geste simple, selon le dire du cardiologue : la pose d'une pile pour stimuler le rythme cardiaque.

Réfléchir n'est pas le mot adéquat. En accord avec David Naudet, et même à sa demande, je tenterai plutôt de relater les faits et surtout les conversations qui, petit à petit, ont construit ma propre manière de tenter de répondre aux exigences contradictoires du dilemme. Ma nature me porte vers autrui et j'éprouve beaucoup plus de difficulté à dire non que oui. Ma culture – fortement marquée par l'influence du catholicisme social – m'a poussé à ne pas « laisser-faire-le-monde », mais à contribuer à sa construction.

Pour donner une idée de mes convictions des années cinquante, je citerai cette interpellation de Louis-Joseph Lebret :

« Prendre dans son cœur et sur ses épaules la misère du peuple, pas comme un étranger mais comme l'un parmi les autres, avec les autres, en les mettant dans le coup, en les engageant dans le combat de leur délivrance, en les faisant monter dans l'accomplissement d'un grand effort » [Lebret, 1944 :10-11].

Cinquante années ont patiné d'un peu d'archaïsme cette phrase. Mais mon émotion – au sens de ce qui met en mouvement – reste vive à la recopier. Beaucoup d'autres émotions m'ont peu à peu formé et rendu sensible au dilemme autonomie/dépendance dans ma propre relation avec les autres. J'essaierai d'en rendre compte sous trois aspects : prises de conscience, leçons acquises, cheminer sur la ligne de crête.

* Ingénieur-conseil.

Prises de conscience

L'imitation, vertu et vice ?

Je n'avais pas, jusqu'en 1953, considéré l'imitation comme pouvant être un défaut. Ingénieur depuis trois ans, j'avais largement profité de ses bienfaits au cours de nombreux stages. Je la voyais comme une vertu capitale pour apprendre, jusqu'à une après-midi moite passée sous l'équateur. J'étais en Oubangui Chari, à 100 kilomètres de Bangui (République centrafricaine), pour créer l'atelier de teinture d'une usine de textiles neuve, plantée dans la forêt primaire. Fort de mon inexpérience pratique, je m'affrontais à une machine, assisté de deux ouvriers analphabètes et pétillants d'intelligence. Ils se débrouillèrent vite seuls mais toujours, quand ils la mettaient en route, ils refaisaient le même défaut : ils embrayaient en deux coups secs au lieu d'opérer d'un seul geste souple. Agacé, je crie et l'un d'eux me répond : « Mais patron, on fait comme toi ! » J'avais, dans mon premier geste malhabile, enseigné moi-même ce défaut et, comme je n'avais pas pensé leur montrer ce qu'est un embrayage (caché sous son carter), ils avaient peu de chance de percevoir leur erreur.

Imiter sans comprendre, n'est-ce pas le juste retour d'enseigner sans expliquer ? Un geste nouveau apporté sans une réflexion entre l'apprenti et le maître ne pourra que se répéter sans permettre ni rectification ni innovation. Hugues Dupriez [1999 : 24], agronome et formateur, montre, par un adage, la démarche pédagogique susceptible de vaincre le défaut d'imitation :

« Apprenons ensemble la vie du vent, avant de planter des brise-vent. »

L'expertise externe : un anesthésiant ?

Nous avons travaillé ¹ pendant deux ans pour les études préparatoires à la planification à long terme du Sénégal et, en juillet 1960, nous arrivions au bout de ce travail. L'équipe se réunit pour discuter du futur. L'accord s'est fait immédiatement entre nous de ne pas proposer de poursuivre notre action, que ce soit pour aider à préparer le premier plan quadriennal ou pour réaliser un programme de formation au Sénégal. Notre argument était simple : en faisant tout ce travail préparatoire, nous avions conscience d'avoir occupé le terrain et été au bout de ce qu'un assistant technique peut faire s'il veut respecter la liberté de décision d'autrui. Et nous sommes partis, sans même laisser un institut ou une petite équipe de veille.

Deux ans plus tard, dans un autre pays que je ne citerai pas pour ne blesser personne, je participais à une étude sur les conditions socioéconomiques du développement, région par région. Arrivé au bout du diagnostic, nous demandons audience : « Monsieur le ministre, pourriez-vous nous consacrer un peu de temps pour arbitrer entre différentes voies possibles ? » Cette interrogation s'adressait au ministre chargé de la planification. Sa réponse fut pour nous, étonnante : « Mais c'est vous qui faites le plan, ce n'est pas à moi d'arbitrer ! Proposez-moi un plan. »

1 Au sein de la coopérative d'études CINAM : Compagnie d'études industrielles et d'aménagement du territoire.

Était-ce parce que ce plan était un acte non vraiment désiré par le gouvernement de l'époque, mais nécessaire pour obtenir la considération des bailleurs de fonds? Nous n'eûmes jamais de réponse à cette question car, ayant mis en exergue de nos recommandations de donner priorité à la solution des problèmes de régime foncier, nous n'avons pas « duré » là-bas! Mais j'avais vérifié notre hypothèse dakaraise: l'expertise peut être anesthésiante.

De retour au Sénégal, en 1963, j'écoutais avec stupeur mes propres mots dans le discours d'un chef de centre d'expansion rurale (CER) sénégalais! Les CER, animés par des équipes polyvalentes d'agents (une équipe par arrondissement), sont au service des villageois et peuvent répondre à leurs sollicitations dans différents domaines: agriculture, élevage, santé, etc. Le chef du centre prononçait des mots que nous avons écrits dans les papiers faits en 1959-60 pour la mise en place des CER. Appliqués trois ans plus tard, ils n'avaient plus de sens. La situation avait changé, mais mon interlocuteur récitait sa leçon, fier de montrer qu'il restait fidèle à cette orientation! Notre apport, on dirait aujourd'hui notre expertise, avait duré bien au-delà de notre premier séjour. Et l'imitation, manifestée par ce mot-à-mot, était orientée à 180 degrés de ce que L.-J. Lebreton m'avait inculqué:

« Tu veux savoir, va voir. Méfie-toi du livre, suis l'objet » [Lebreton, cité par Houée, 1997 : 39].

Il nous restait la rude tâche d'expliquer à notre ami étonné que fidélité ne veut pas dire reproduction à l'identique, et que l'observation des faits est une priorité pour celui qui travaille sur le terrain.

« *La main qui donne est au-dessus de la main qui reçoit* »

L'aide extérieure, au niveau des villageois, est perçue comme un don, un don plutôt étonnant quand il provient d'une main qu'on ne connaît pas vraiment. Un chef de village burkinabé avait reçu du ciment et construit les « dix latrines prévues au projet », mais avait laissé un puits en construction s'écrouler durant le même hivernage par manque de buses (en ciment); comme, en 1981 au cours d'une évaluation, je m'étonnais qu'il n'ait pas modifié l'objectif du projet, il rétorqua en riant: « Ils voulaient m'offrir des latrines! Oh! Ce n'est pas la brousse (où l'on va faire ses besoins à l'aise) qui manque ici! Mais si je t'offre une poule à toi qui me rends visite, vas-tu lui mettre la main au derrière (pour voir si elle est grasse ou maigre)? »

On ne refuse pas un cadeau... On le prend sans trop le regarder.

Quant aux donateurs, ils ont l'art de préparer eux-mêmes leurs cadeaux. J'avais pris conscience de cela en 1959 en participant à une rencontre entre le ministre sénégalais du Plan et une délégation de bailleurs de fonds: « Vous n'avez pas besoin de vous inquiéter, Monsieur le Ministre, pour le coût des études de vos projets destinés au financement par l'aide extérieure; nous les ferons gratuitement. » La rage me prit alors d'imaginer qu'une fonction si importante que celle des études pouvait être offerte gratuitement à ceux qui allaient, quelques mois plus tard, négocier leur indépendance.

Celui qui aide trouve normal d'être placé devant les receveurs quitte à agir, à penser et à décider à leur place. Ainsi, il quitte la fonction d'aide, « d'appui que

l'on apporte à quelqu'un pour faire quelque chose » (Larousse). Et, dès lors, l'aïdant appelle le bénéficiaire à participer à « ses » projets. Le renversement des rôles est total. Illustrons cela par une observation faite en 1972 à Bamako: les chrétiens d'un quartier éloigné du centre décident entre eux de construire une chapelle de quelques mètres carrés. L'évêque réagit: « C'est bien, mais inutile de continuer à construire cette chapelle, nous allons construire une vraie église. Je vais demander l'appui de Rome. » Les paroissiens laissent là leurs premiers parpaings et perdent illico l'envie de faire ensemble quelque chose. Et ils attendront que l'évêque revienne de Rome avec « son » cadeau.

Leçons acquises

Nous mettrons l'accent sur cinq leçons. En premier lieu, il convient de ne pas chercher seulement l'efficacité propre de l'aide; plus encore, il s'agit de mettre le frein sur les dynamismes externes; et de former en partant du savoir des gens. Il est capital de percevoir le tissu des relations locales comme plus essentiel que le partenariat Nord-Sud et de ne pas oublier que le dilemme autonomie/dépendance concerne aussi les opérateurs d'aide et pas seulement les bénéficiaires.

Viser l'efficacité à court terme peut tuer l'efficience à long terme

La première leçon de patience m'a été donnée au moment où j'abandonnais les tâches de planification (1973). Celles-ci étaient le plus souvent réduites alors à l'étude de catalogues de projets juste ficelés pour que les bailleurs de fonds puissent facilement faire leur marché. Je rejoignais l'équipe d'un centre de formation privé, le Cesao au Burkina Faso. L'un des stagiaires, Jean-Gabriel Seni, qui fut parmi les premiers responsables paysans ayant créé une association autonome, sise dans la zone cotonnière, m'explique ceci: « J'ai mis sept ans pour que le groupement dans mon village soit bien établi et que l'opposition du chef de village disparaisse. Ensuite, j'ai commencé à aller vers d'autres villages aux environs; il m'a fallu une année pour convaincre les autorités administratives que je ne voulais pas créer de désordre; et puis encore trois années pour que l'union des groupements se fasse sans que j'en sois le président. Maintenant, j'essaie de faire la rencontre entre les unions de ma région et celles des autres régions du pays » (Burkina Faso, 1974). Vingt ans plus tard, ce même militant présidait la première rencontre nationale des associations paysannes burkinabé à Dedougou (1994). Et il a fallu encore attendre cinq ans pour qu'un comité de coordination nationale entre les trois plus importantes fédérations paysannes soit créé, dans la douleur (1999).

Cette patience à long terme, quel rapport a-t-elle avec le dilemme autonomie/dépendance, me direz-vous? D'un côté, l'impatience est un trait caractéristique de la relation d'aide: recherche de résultats à court terme, affectation de budgets annuels ou – au mieux – triennaux, missions TGV des consultants, etc., ces divers traits font que les processus d'aide ressemblent à une succession d'épreuves de demi-fond. D'un autre côté, les opérateurs d'aide sérieux savent qu'ils sont engagés dans un marathon; mais prépare-t-on et court-on cette distance en accumulant des 400 mètres et des 1 500 mètres et en subissant de multiples

pauses (sans apport d'aide)? Pour celui qui reçoit cette dernière, chaque nouveau projet, chaque nouvel acteur, chaque nouveau virement blessent sa capacité de maîtrise de son propre processus et usent sa persévérance. Pour ma part, j'ai expérimenté durant quatorze ans, via l'ONG 6S², qu'un apport d'aide faible mais versé avec ponctualité et pendant des années peut être un facteur de construction de l'autonomie de l'institution locale.

Laisser de l'espace. Mettre le frein sur les dynamismes externes

Revenue travailler au Sénégal, en 1964, pour épauler la mise en œuvre de programmes régionaux au sein de la direction de la planification, notre équipe était submergée de travail. Après quelques mois, l'un des agronomes français m'interpelle :

« — Je te demande de me laisser travailler à mi-temps.

— Tiens, quelle idée!

— Ce n'est pas une idée, c'est que nous pesons trop. Notre petite équipe est soudée, efficace, cohérente. Face aux fonctionnaires des administrations régionales et à la direction du Plan, c'est trop. Nous pesons et nous empêchons, peut-être n'est-ce pas exprès, qu'ils aillent à leur rythme, qu'ils réfléchissent selon leurs propres façons de penser. En me mettant à mi-temps j'espère leur laisser une plus grande marge de liberté. »

Ces propos, à l'époque, étaient pour moi quasi incompréhensibles; il y avait tellement de travail pour aider au développement! Pourquoi se mettre à mi-temps? Mais comme ils venaient de quelqu'un que j'estimais, je les pris comme argent comptant sinon pour moi, au moins pour le libérer! Ce n'est qu'un quart de siècle plus tard – grâce au choix du statut de consultant – que j'ai suivi son exemple en ne travaillant qu'un cinquième de mon temps sur chacun des chantiers auxquels j'ai depuis lors participé. Tenter d'aider moins soit, mais refuser d'aider, est-ce possible? Certes! Mais pour ma part, j'ai mis du temps à admettre que freiner mon propre dynamisme permettait de faire place à l'initiative d'autrui.

Probablement est-ce une infirmière, que je n'ai jamais rencontrée, qui m'a ébranlé lors d'une mission d'étude au Rwanda. Habitant sur les hautes collines, près de Kibuyé en 1972, et bien intégrée dans le milieu, elle était chargée d'un dispensaire depuis longtemps soutenu par des envois de médicaments et de vivres de Belgique. Un jour, les habitants stupéfaits lisent sur une pancarte clouée sur la porte du dispensaire: « Fermé ». Ils enquêtent auprès du bourgmestre, ils cherchent l'infirmière et la palabre commence. « Oui, nous avons fermé le dispensaire, dit-elle, parce qu'aucun papa ne s'intéresse à nourrir ses enfants. Et je vois revenir ici les mêmes enfants, plusieurs fois, avec les mêmes maladies et les mêmes signes de malnutrition. Tant que les papas n'auront pas fait quelque chose pour améliorer l'alimentation de leurs propres enfants, cela ne sert à rien d'ouvrir le dispensaire. C'est même plutôt négatif. » La palabre aboutit, après quelques

2 6S: « Se Servir de la Saison Sèche en Savane et au Sahel », association internationale de droit suisse (1976-1990).

jours de réflexion, à la décision suivante : ce sont les pères qui, désormais, accompagneront l'enfant malade au dispensaire. Et quand ils arrivent, ils sont priés de rester là un certain nombre de jours pendant que leur enfant est soigné, des jours durant lesquels ils cultivent une petite parcelle située en bordure du dispensaire qui fournit des aliments locaux pour leur progéniture.

Des années plus tard, je trouvai confirmation de la valeur de la pancarte rwandaise dans les travaux de recherche menée sur plus de cent associations dans le monde par deux chercheurs américains :

« Nous soulignons que les efforts intensifs et arbitraires pour soigner les maladies des organisations de base peuvent seulement empirer le mal [...]. Les initiatives paternalistes qui n'engagent pas les membres et les dirigeants à trouver des solutions aux problèmes qu'ils ont eux-mêmes repérés et analysés affaiblissent les capacités futures de l'organisation » [Esman, Uphoff, 1982].

« *Bernard, ta diarrhée nous constipe !* »

En 1971, au cours d'une évaluation d'un institut de formation, je demandai d'assister – sans intervenir – à un cours sur les caisses d'épargne et de crédit. Quand j'entrai dans la salle, une quinzaine de personnes discutaient. Trente minutes après, je ressortis, étonné : je n'avais pas réussi à repérer qui était le formateur parmi les participants. Quatre années plus tard, travaillant dans le même institut (le Cesao³ à Bobo Dioulasso), je fus chargé d'un cours sur la planification pour des cadres des services agricoles venus de différents pays d'Afrique. Après deux matinées de cours, nous procédons à une évaluation. Chacun exprime que tout va bien, que parfois je vais trop vite, etc. On tournait en rond quand le plus âgé des stagiaires, un cadre camerounais qui me connaissait par ailleurs, se lève et dit : « Bernard, ta diarrhée nous constipe ! » Il se rassied tandis que les éclats de rire fusent. La discussion s'engage sur la nécessité, pour un professeur, de ne pas partir de son seul savoir, débité à son rythme et avec ses propres exemples, mais d'accompagner l'effort de ceux qu'il forme pour exprimer leur propre façon de réfléchir, les observations qu'ils ont faites durant leur carrière et solliciter au besoin des explications supplémentaires, sans que celles-ci leur soient apportées toutes cuites.

C'est pourquoi une journée de formation gagne à ressembler à un échange où chacun enseigne et apprend grâce à l'apport des autres et d'un « connaisseur ». Mais l'apprentissage pour devenir un accoucheur-connaisseur n'est pas si facile, reconnaissons-le ! Il s'agit d'écouter d'abord chacun de ceux qui viennent chercher des connaissances et, quand les apprenants questionnent, de ne pas apporter de réponses mais de les laisser exprimer leurs savoirs et de faciliter l'échange de ceux-ci entre apprenants. Puis vient le moment d'approfondir les questions en proposant d'autres points de vue et d'autres interrogations. Ensemble, autour de la table ou de la parcelle, chacun cherche. Celui qui forme est l'un d'eux. Aux bons moments, il exprime un peu de son propre savoir.

3 Centre d'études économiques et sociales en Afrique de l'Ouest.

Percevoir le tissu des relations locales comme plus essentiel que le partenariat Nord/Sud

En 1977, l'ONG 6S a reçu les premiers fonds non affectés d'avance ; c'est-à-dire des sommes venant de trois bailleurs différents et qui pouvaient être dépensées sur le terrain à partir des décisions prises par des groupes locaux en cours de création. La première de ces sommes fut envoyée (environ 9000 francs) à une association de « foyers de jeunes paysans du Walo » dans le delta du fleuve Sénégal. Croyant bien faire, leurs responsables avaient envoyé au siège de l'association une prévision de cette dépense qui ne concernait que la pisciculture. Quelques semaines plus tard, quand ils adressèrent leur décompte annuel, on vit que la pisciculture ne représentait que très peu dans la dépense effective mais que par contre, moutons, bœufs et essence étaient parmi les principaux postes de dépenses. Étonnement des bénévoles comptables devant ce qui paraissait n'être que du gaspillage. Explication venue du Walo : « Vous nous aviez dit que le fonds était non affecté d'avance et que nous devions décider à la base. Quand nous, les responsables de l'association, nous avons proposé des journées piscicoles, les foyers ont dit : Nous n'avons pas besoin de journées piscicoles. Aujourd'hui, nous avons besoin de mieux connaître l'administration locale et que celle-ci connaisse les *foyers* de nos villages et qu'ensemble nous puissions travailler. Aussi, nous avons organisé, au lieu des journées de pisciculture, des journées de rencontre. Et nous avons invité, à nos frais et donc avec l'appui de 6S pour la nourriture et les transports, les autorités – dont le gouverneur – pour qu'elles viennent voir les foyers de jeunes qui étaient déjà en place dans la région. Cela a été un excellent moyen de nous faire connaître. »

Cette utilisation des relations sociales comme élément d'une stratégie économique est souvent accusée de polluer ce que serait une bonne conduite économique. À l'inverse de cette thèse, Emmanuel Ndione montre comment fonctionne ce qu'il appelle l'économie relationnelle :

« Les relations sociales et les réseaux constituent le terreau d'une activité économique, ils la nourrissent et doivent être ensuite entretenus. »

Il observe que « tous les réseaux, tous les notables ou *reliés* envers lesquels on a investi sont des tiroirs-caisses. Il faut les remplir pour pouvoir, en cas de besoin, exercer à leur égard des droits de tirage » [Ndione, 1992].

C'est dire que les tête-à-tête souhaités par bien des partenaires du Nord pour asseoir leurs relations avec leurs bénéficiaires sont un contresens. Aider un seul village ou n'avoir qu'un seul « correspondant » freine l'établissement de relations tissées hors des circuits de l'aide extérieure et accentue les effets de dépendance.

Autonomie versus dépendance, le dilemme concerne aussi les opérateurs d'aide

La relation d'aide met en jeu l'autonomie propre de chacun des opérateurs, publics comme privés. L'autonomie de celui qui aide paraît évidente mais cela est trompeur : la main qui donne dépend, elle aussi, de la main qui reçoit : « C'est moi qui vous nourris », disait un assisté lucide aux assistantes sociales de son quartier.

Lui fait écho l'analyse d'un responsable d'association paysanne sénégalais, Joseph Séné: « Pourquoi est-il nécessaire que notre association passe par un intermédiaire du Nord pour obtenir une aide de l'Union européenne? Qu'apporte-t-il? Les gens des ONG sont là pour défendre leurs intérêts; pas pour nous défendre. Parce que tant que les paysans sont incapables, les ONG ont leur place. Mais quand les paysans arrivent vraiment à prendre leurs responsabilités, petit à petit, ces intermédiaires n'ont plus leur place » (J. Séné, Sénégal, 1993). Intermédiaire! Chacun voit les autres sous ce jour. Mais qui ne l'est pas? Même les leaders des organisations paysannes font désormais partie de ce que les anthropologues classent sous l'appellation *courtiers du développement!*

De leur côté, beaucoup d'ONG du Nord construisent leur réputation, leur pouvoir et leur stabilité en cherchant de nouveaux partenaires. Pour financer cela, elles multiplient les projets cofinancés entre elles et les sources publiques de financement. Cette façon de faire affecte leurs relations avec leurs partenaires du Sud. « Elles sont situées entre les donateurs réels et les bénéficiaires », explique J. Séné. « Nous, les associations paysannes, on est les bénéficiaires. Elles vont négocier des sous et viennent vers nous pour discuter avec nous, ou s'imposer, en nous disant de faire ça et ça. Puis pour répondre aux clauses qu'elles ont avec leurs donateurs, elles reviennent et disent: nous avons des comptes à rendre. Ce sont des intermédiaires et, si on ne leur donne pas d'informations, elles ne peuvent pas justifier leurs programmes » (J. Séné, Sénégal, 1993).

Au lieu de renforcer l'autonomie des bénéficiaires, le cofinancement accentue alors leur subordination. Pour diminuer cette dernière, chaque organisation du Sud essaie de multiplier ses sources d'aide. Le temps et l'énergie consommés pour négocier deviennent vite considérables et peuvent absorber la majeure partie de l'énergie de leurs dirigeants. Un système épuisant et destructeur peut se dissimuler sous le concept attirant et passe-partout de « partenariat ».

Cheminer sur la ligne de crête

« Enfin! Cessez de parler d'aide. Parlons donc de vos propres programmes de développement, sans toujours penser à l'aide! » Cette algarade avait instantanément refroidi l'ambiance d'un travail de groupe que j'effectuais au sein de la Fédération des ONG du Sénégal (FONGS), en 1992, dans le cadre d'une formation à la préparation et à la négociation de programmes élaborés par des associations paysannes dont chacun des participants était membre. Cela avait glacé le public parce que, probablement, ma colère dépassait ce qu'ils avaient l'habitude d'entendre. Et puis calmement, avec douceur, la présidente de la FONGS et deux de ses amies m'arrêtèrent: « Bernard, tu ne peux pas dire cela de l'aide. L'aide, c'est vrai, est un inconvénient, mais s'il n'y avait pas d'aide, penses-tu que nous, les femmes, nous serions assises ici? » Elle posait clairement les deux termes du dilemme « autonomie/dépendance » alors que moi, exaspéré, je n'en avais sur le moment retenu que le second.

Autrement dit, elle me rappelait que cheminer avec des organisations paysannes revient à marcher en permanence sur une ligne de crête. Trop d'appui ou trop d'argent vous précipite dans « l'assistancialisme ». Trop peu d'argent ou un

impact géographique trop restreint limite l'efficacité de votre apport et le rend sans intérêt à long terme, tandis qu'une discrétion excessive peut vous faire complice de leur éventuel laxisme.

Nous mettrons en évidence trois aspects de la maîtrise conjointe des deux parties du dilemme. Ils concernent les flux d'argent venus de l'aide extérieure, la maîtrise d'ouvrage et le pouvoir des bénéficiaires.

Aider ni trop, ni trop peu ; ni trop tôt, ni trop longtemps

En 1973, la grande sécheresse au Sahel avait détruit les cultures sur pied et décimé le bétail. L'aide internationale avait mis en place des dispositifs d'aide alimentaire. Une amie infirmière travaillant depuis des années dans des dispensaires de brousse était le pivot de la distribution du lait dans la région de Bobo Dioulasso. Elle m'explique ceci : « Quand tu entres dans le bureau du directeur d'une ONG internationale à Ouagadougou, tu vois derrière son dos une grande carte de la Haute-Volta avec plein de petits drapeaux piqués là où il a déjà réussi à apporter du lait en poudre. Et puis une courbe, mois par mois, montre la progression du volume de la distribution de lait. Quand je suis là devant, j'ai honte de me dire que, quelques mois après la sécheresse, je suis en train d'habituer les nourrissons et leurs mamans à se nourrir de lait international. Mais lui me rassure en disant : Vous voyez, cela progresse bien : nous touchons de plus en plus d'enfants. Nous avons actuellement le meilleur système de distribution de tout le Sahel. Est-ce là un bien ? Un progrès ? Je ne sais. Une chose me rassure à moitié : quand je fais les distributions dans les villages, je fais en même temps un cours de nutrition aux mères et des soins aux enfants. »

Que ce soit pour l'aide alimentaire ou pour l'aide au développement, la pression de l'offre d'aide s'exerce et chaque opérateur tend alors à dépenser sans trop tenir compte ni des ressources, ni des organisations propres des populations. Il prend le risque d'agir trop tôt et à la place des gens. D'un autre côté, la conduite d'un projet d'aide puissant et complexe peut difficilement devenir l'affaire de cette population. Cette disproportion entre moyens extérieurs et moyens locaux peut conduire celui qui est trop aidé à n'accorder qu'une très faible valeur à ses propres moyens et compétences, et à conclure à son incapacité de se développer par lui-même.

Résoudre le dilemme entre le rythme de dépense d'aide et la mobilisation des ressources propres des populations conduit à chercher des méthodes de financement « au goutte-à-goutte » qui respectent le rythme des gens et, autant que faire se peut, régulent les apports d'aide en fonction des apports des acteurs locaux. Cette évidence est bien difficile à transformer en pratique. Contrebalancer le principe d'efficacité directe de l'aide par celui de la mobilisation des « efforts propres » soulève des réticences chez les receveurs (pressés par le court terme), chez les donateurs (aux yeux fixés sur le moyen terme) et chez les dirigeants politiques (préoccupés essentiellement par le volume des transferts financiers).

Réaliser directement versus appuyer leurs institutions pour qu'elles réalisent elles-mêmes

Si une équipe d'aide prend elle-même la responsabilité des différentes étapes de mise en place d'une intervention, elle allège à court terme le fardeau des bénéficiaires, mais elle les prive d'une source d'apprentissage irremplaçable. Pire, elle les désorganise. L'ennemi principal de l'autonomie est alors l'organisme extérieur : sa soif d'aider, d'apporter de l'argent, de faire exprimer les besoins. Satisfaire les besoins n'est pas l'affaire de l'institution externe, c'est celle des gens eux-mêmes. Et pourtant, que de bonnes et mauvaises raisons (l'efficacité de l'aide, la lutte contre la corruption, l'urgence et autres...) sont chaque jour apportées pour justifier une aide directe ! En 1973, une infirmière française, revenant du Nord du Burkina Faso, m'explique sa fatigue :

- « — Tu vois, ce qui était épuisant là-bas, c'était le lait.
 — Tiens, pourquoi ?
 — Eh bien, il fallait nourrir plusieurs centaines de personnes tous les jours avec du lait en poudre. C'étaient bien les hommes du camp de réfugiés nomades qui tiraient l'eau du puits, mais c'était nous, les deux infirmières, qui faisons le mélange entre l'eau et le lait. Et cela pouvait prendre plusieurs heures. Ensuite venait la distribution que nous assurions nous-mêmes deux fois par jour !
 — Mais n'était-il pas possible d'associer à ces tâches les responsables de chacun de ces groupes ?
 — Ah non, non, ils se seraient disputés entre eux. C'était à nous de le faire. »

Et vingt ans plus tard, l'analyse d'un leader paysan sahélien, Mamadou Cissokho, montre la persistance de la même méfiance : « Les gens des ONG n'aiment pas trop collaborer de près avec les organismes fédératifs paysans. Ils ont une perception des mouvements paysans comme si nous étions des concurrents. Les mouvements dérangent un peu les appuyeurs parce qu'ils ont réellement la force de la base derrière eux. Or, comme toute ONG parle d'appuyer la base, quand la base elle-même s'organise jusqu'à devenir un mouvement national, cela leur pose un problème ! » (M. Cissokho, Sénégal, 1994.)

Le dilemme autonomie/dépendance est particulièrement mis en évidence lorsque se pose la question de savoir qui est le maître d'ouvrage. Quand celui qui aide s'accapare de cette fonction, il n'aura pas à s'étonner plus tard de la faiblesse de l'appropriation. Faiblesse qu'aucune « méthode participative » ne pourra compenser.

« Le pouvoir d'abord, le programme ensuite » [Alinsky, 1976]

Des paysans d'Afrique de l'Ouest, au cours d'un atelier à Bobo Dioulasso en 1975 portant sur l'échec et la réussite de programmes publics de développement rural, exprimaient d'une façon saisissante l'antinomie existant entre leur désir d'autonomie et leur situation de dépendance : « Nous sommes des citoyens comme les autres. Nous voulons être libres de vendre à qui nous voulons, d'acheter à qui nous voulons. Nous aussi, nous voulons fixer nos prix. Les encadreurs n'ont pas à nous *vulgariser seulement en coton* : nous avons à cultiver ce qui nous paraît le meilleur pour nous. Eux disent : Suivez notre programme, vous aurez

notre aide et, quand on les a suivis, le prix de leur charrue double, le prix de nos produits reste pareil... »

Changer cela, dans les années soixante-dix, fut la tâche de responsables paysans révoltés. Ils osèrent créer des associations autonomes comme le fit Alphonse Koissi, un Ivoirien, qui affirmait clairement la nécessité d'un renversement des rôles :

« C'est ensemble, paysans et cadres, que nous devons décider les choses. Ce sont nos groupements paysans qui ont choisi les jeunes de nos villages pour les envoyer se former. Ce sont nos groupements eux-mêmes qui les embauchent et qui les paient. Quant à celui qui dit vouloir nous aider, c'est à lui de me demander mon avis et c'est à nous, paysans d'en prendre la responsabilité chez nous. Mais ceux-là disent qu'ils sont au service des paysans, et puis, quand il s'agit de prendre une décision, c'est eux-mêmes qui la prennent tout seuls. Cela ne va pas du tout cette manière de faire : elle peut gâter complètement le pays » [cité dans Graap, 1977].

Le dilemme autonomie/dépendance est au cœur de la conquête du pouvoir. Tant que les gens n'ont pas les moyens de changer quelque chose sans courir trop de risques, il y a bien des chances que rien ne bouge. Et leur apporter des moyens avant qu'ils ne se soient réorganisés pour innover ensemble ne fera que reculer le moment de leur prise de conscience. Or, amener les gens à se rencontrer, à analyser les situations non seulement de leur seul village mais de plusieurs et à s'exprimer en tant que représentants de la zone face aux autorités est une démarche politique que bien des opérateurs d'aide ne souhaitent pas appuyer. Alors, ils programment leurs propres actions ou leurs propres appuis, mettant ainsi la charrue avant les bœufs.

*

Pour conclure : « Votre pile est du type *pile-sentinelle*, me dit le cardiologue sur le pas de la chambre : elle ne vous aidera qu'au moment où le rythme cardiaque tombera sous la barre des 50 battements/minute. » Rêver d'une relation d'aidant à aidé du type « sentinelle » ? Non ! Mieux vaut terminer par une citation moins idyllique et qui souligne clairement la nécessité de joindre deux impératifs :

« Toute situation de développement implique d'un côté une autoprise en charge par les populations locales et fait appel nécessairement à une dynamique endogène, comme elle implique tout aussi nécessairement une intervention extérieure, et suppose un transfert de savoirs et de ressources. C'est l'équilibre entre ces deux impératifs qui varie » [Olivier de Sardan, 1995 : 108].

BIBLIOGRAPHIE

- ALINSKY S. [1978], *Manuel de l'animateur social*, le Seuil.
- DUPRIEZ H. [1999], *École aux champs, pour une démarche de communication*, Terres et Vie, Nivelles.
- ESMAN M.J., UPHOFF N.T. [1982], *Local Organizations and Rural Development; the State of the Art*, Londres, Cornell University.
- GRAAP (Groupe d'appui à l'autopromotion paysanne) [1981], *Paroles de brousse: des villageois africains racontent*, Karthala.
- HOUÉE P. [1997], « Louis-Joseph Lebreton, un éveilleur d'humanité », Les éditions de l'Atelier.
- LEBRET L.-J. [1944], « Principes pour l'action », in *Économie et Humanisme*, Éditions ouvrières.
- NDIONE E. [1992], *Le Don et le Recours, ressorts de l'économie urbaine*, Dakar, ENDA.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P. [1995], *Anthropologie et Développement*, Karthala.

Le dilemme entre solidarité et dépendance

Jean-David Naudet *

Une des principales conclusions d'une large évaluation de l'aide vers la région sahélienne, menée au sein du Club du Sahel, mettait en garde contre l'excès d'aide: « Les multiples effets pervers rencontrés montrent que le pire ennemi de l'aide est l'aide elle-même. Le système de coopération ne doit rien tant redouter, et tenter de prévenir, que ses propres excès » [Naudet, 1999]. C'est la répétition de l'analyse de situations concrètes et d'expression d'acteurs qui a conduit à cette conclusion, par ailleurs non originale et déjà énoncée sous des formes voisines par plusieurs spécialistes [par exemple Ferguson, 1990, ou Berg, 1997].

Sous certaines formes et au-delà de certaines limites, l'aide devient un obstacle à un développement autonome, prenant essentiellement appui sur les ressources propres. On peut qualifier ce phénomène de « dépendance à l'aide » (voir introduction), expression souvent employée dans le quotidien de la coopération mais peu présente dans l'analyse académique ou institutionnelle.

L'idée que l'excès d'aide et la dépendance pouvaient être des dangers importants est longtemps restée totalement étrangère aux institutions, comme le Club du Sahel, et aux acteurs (dont l'auteur de cet article) de l'aide. Ceux-ci étaient souvent persuadés que l'aide au développement était un fort minime témoignage de solidarité du Nord vers le Sud et que, au vu de l'ampleur des inégalités et de la pauvreté, le plus serait toujours le mieux.

Si la notion de dépendance n'était qu'un risque lointain, assorti de quelques exemples d'abus manifestes, elle aurait aisément trouvé sa place dans cette position « généreuse ». Mais l'idée qu'il puisse s'agir d'un phénomène répandu dans les pays les moins avancés et d'un risque majeur pour l'efficacité de l'aide apparaît comme fort dérangeante. Pourrait-on en conclure que la solidarité entre peuples et entre nations est trop élevée, en dépit du fossé toujours croissant entre pays riches et pays pauvres?

Ce dilemme entre générosité et dépendance est une question ancienne. Il a été posé dans ces mêmes termes par John Stuart Mill à propos des *Poor Laws* en 1848 :

« Le dynamisme et l'autonomie (*self-dependence*) sont cependant susceptibles d'être compromis par l'absence d'aide aussi bien que par l'excès d'aide... Le problème à résoudre est donc

* Économiste au Groupement d'intérêt scientifique Dial.

d'une importance mais aussi d'une délicatesse particulières : comment donner le plus large montant d'une aide nécessaire avec le plus faible encouragement à la dépendance. »

C'est cette question de John Stuart Mill, peu traitée dans le domaine de l'aide au développement, qui constitue le thème de la présente réflexion. En particulier, nous nous attacherons à analyser les zones de conflit et de conciliation entre la « générosité » du donateur et l'autonomie du bénéficiaire.

Dans un premier temps, nous examinerons brièvement la question du niveau de solidarité. Selon l'échelle de valeur avec laquelle on mesure le produit de cette solidarité, on peut tout aussi bien conclure à la faiblesse ou à l'importance des niveaux des flux d'aide internationaux. Ce « paradoxe de la solidarité » éclairera un des éléments de notre dilemme.

Dans un deuxième temps, il est essentiel de cerner plus précisément le phénomène de dépendance, mot souvent utilisé dans des significations très différentes. On traitera ici les phénomènes dynamiques de cercles vicieux de la dépendance (voir introduction). La seconde partie tente ainsi une définition de ce concept et en décrit les mécanismes et les processus. Elle met toutefois en garde de voir dans ces processus un « produit fatal » de toute relation d'aide.

Enfin, la troisième partie aborde le conflit entre le besoin de solidarité et le risque de dépendance. Il sera alors nécessaire d'examiner les différentes fonctions que l'on prête à l'aide internationale, en particulier celles de justice et d'efficacité. Nous pourrions alors esquisser en conclusion quelques pistes de conciliation du dilemme entre générosité au Nord et autonomie au Sud.

Les paradoxes de la solidarité ¹

L'écart de revenu entre les pays riches et les pays pauvres ne cesse de s'accroître [PNUD, 1999]. Dans le même temps, l'effort relatif d'aide publique au développement fourni par les pays riches n'a jamais été aussi bas, se situant en 1997 à 0,22 % de leur PIB. Il peut paraître inconvenant de parler de générosité, et plus encore d'imaginer un éventuel excès de solidarité dans un tel contexte. Et pourtant, pour 24 des 33 pays africains les moins avancés, l'aide s'établissait en 1996 à plus de 12 % de leur PIB. Pour 10 d'entre eux, elle dépassait les 20 %. Si le niveau de solidarité à 0,7 % du PIB des pays riches, promis par ces derniers, avait été respecté, l'aide serait alors près de trois fois supérieure à son niveau actuel. Quel serait alors le niveau d'aide en fonction du PIB des PMA ? Probablement supérieur à 30 %, voire 40 %, pour la majorité d'entre eux. Les situations de dépendance risqueraient alors d'être écrasantes.

La solidarité, même peu généreuse, peut devenir étouffante. C'est le paradoxe de la générosité que de paraître, selon les angles de vue, tantôt insignifiante et tantôt envahissante.

1 On parle ici de solidarité ou de générosité du point de vue de leurs résultats et non de leurs motivations. En particulier, on ne s'interrogera pas sur ce qu'il y a d'égoïsme et d'altruisme, d'humanisme et de paternalisme, dans les motivations de cette « générosité ».

Premier paradoxe : une offre déclinante et pourtant foisonnante

Un fait majeur, largement commenté, de la période récente est la nette diminution de l'effort des pays donateurs en matière d'aide publique au développement. La tendance est à la baisse depuis 1992. Entre 1992 et 1997, le volume total d'aide a chuté de près de 25 % en dollars constants². L'évolution de l'aide française n'est pas différente. Cette dernière a baissé de 22 % en valeur réelle entre 1992 et 1997, se situant à 37 milliards sur cette dernière année (après avoir, il est vrai, augmenté très fortement sur la période antérieure, de plus de 30 % entre 1986 et 1992).

Et pourtant dans le même temps, l'offre d'aide semble s'être largement répandue, notamment grâce à la multiplication des acteurs non gouvernementaux. En France, par exemple, une enquête menée en 1994 a dénombré environ 1 000 ONG agissant dans le domaine de la solidarité internationale qui avaient financé pour 3,5 milliards d'activités dont 3,2 sur ressources propres. Les mêmes données étaient de 1,3 milliard en 1986 et 2,1 en 1989. La coopération décentralisée (en provenance des collectivités locales) a également connu un essor notable. On estime aujourd'hui, en France, que 1 500 collectivités sont engagées dans des programmes de développement pour un montant annuel de 1,2 milliard de francs.

Certes, les volumes globaux d'aide diminuent. Les gros projets trouvent sans doute difficilement à être financés. Mais l'offre d'aide se diversifie et se multiplie et peut être pressante dans certains domaines. Pour nombre de petits projets, c'est plutôt les partenaires du Sud que les financements qui sont difficiles à trouver.

Deuxième paradoxe : un petit effort au Nord donne un grand pouvoir au Sud

Les différences de taille, de niveau de vie et de prix de référence sont telles qu'un effort modeste au Nord peut prendre des proportions importantes au Sud, et acquérir un poids déterminant face aux ressources propres locales. Ainsi, la France a accordé une aide au Niger en 1996 correspondant à 50 millièmes de son PIB (0,005 %). L'effort semble presque dérisoire, et pourtant cette somme équivaut à 4,5 % du PIB du Niger et à près de la moitié de ses recettes budgétaires. Le pouvoir d'incitation que cette aide possède sur les institutions et les acteurs nigériens est sans commune mesure avec la modestie de l'effort qui en est le résultat.

Ce contraste va en augmentant avec la différenciation croissante entre pays les plus riches et les plus pauvres. Ainsi, l'aide à destination de la région du Sahel, pour prendre un exemple, a baissé en valeur réelle de 28 % entre 1986 et 1996 si on la mesure par rapport à l'évolution des prix des pays donateurs. Elle a en revanche augmenté de 11 % si on la déflate par les prix du PIB des pays sahéliens. On peut dire que si l'« effort des donateurs » à destination du Sahel s'est singulièrement amoindri, le « pouvoir de commande » de l'aide, c'est-à-dire sa capacité à acheter des biens et des services locaux, sur les économies sahéliennes a pour sa part augmenté.

2 Une part de cette chute (autour de 5 %) est toutefois due à des restrictions en 1996 et 1997 dans la liste des pays pour lesquels les transferts publics sont considérés comme de l'aide au développement.

Troisième paradoxe : une aide omniprésente et qui pourtant n'atteint guère les populations, et notamment les pauvres

Bien que l'aide atteigne des montants très importants face aux revenus globaux des pays pauvres, et qu'elle soit omniprésente dans un certain nombre d'activités, le reproche de ne pas atteindre les populations, et en particulier les populations pauvres lui est constamment adressé. Lorsque l'on recueille les opinions des citoyens des pays pauvres, on trouve très largement exprimée l'opinion émise par Amadou Moussa, paysan nigérien, au cours d'une enquête menée par une ONG nigérienne.

« Ce qui est sûr, c'est que les médias annoncent presque tous les jours des montants importants d'aide reçus par le pays mais seules des miettes parviennent aux bénéficiaires officiels que sont les paysans » [ABC Écologie, 1998 : 6].

Il existe plusieurs causes à ce phénomène. L'attention portée aux populations pauvres par les politiques nationales est souvent faible. L'aide indirecte (comme l'aide aux réformes économiques) est importante et peu visible par les populations.

Mais c'est également le résultat de la liaison entre aide et ressources propres. La prise en compte de la capacité d'absorption des bénéficiaires pousse l'aide à se concentrer vers les grandes institutions et les grands acteurs. Les populations pauvres ne peuvent prétendre qu'à des appuis limités, qui peuvent leur paraître dérisoires face aux flux globaux en jeu.

Certains systèmes d'appui (dans le domaine du microcrédit par exemple) parviennent certes à dispenser des ressources réduites de façon très dispersée vers un grand nombre d'acteurs, et donc à mettre en jeu des sommes significatives. Mais ces dispositifs de goutte-à-goutte à grande échelle restent des exceptions, et souvent les tentatives d'atteindre des populations nombreuses en respectant leur capacité d'absorption conduisent à un gonflement des coûts d'approche qui deviennent alors prépondérants par rapport aux transferts réellement effectués. Se trouve alors confortée l'idée également très répandue (parfois avec raison) que l'aide subit des « pertes en ligne » telles dans la chaîne d'intermédiation que les bénéficiaires ne reçoivent que les miettes.

Les mécanismes de la dépendance

Clarification des concepts

Brève revue de l'utilisation du concept de dépendance. L'éventail des significations données à la notion de « dépendance à l'aide » dans la littérature sur le développement peut se voir à travers deux distinctions. La première sépare les situations de dépendance statique des processus de dépendance dynamique. La dépendance statique qualifie des situations dans lesquelles un individu ou un pays ne se suffit pas à lui-même pour satisfaire ses besoins ou remplir ses objectifs et doit faire appel à l'aide. La dépendance dynamique s'applique à des processus dans lesquels la perte d'autonomie se renforce à l'intérieur d'un cercle vicieux, où « l'aide appelle l'aide ». On ne se penchera dans cet article que sur cet aspect de dépendance dynamique.

La seconde distinction sépare l'utilisation de la notion de dépendance par les macroéconomistes et par des auteurs plus empiriques. Pour un macroéconomiste, une économie est dépendante (de façon dynamique) si ses besoins, c'est-à-dire ses *gaps* de financement, ne diminuent pas au cours de son processus de croissance, si bien que le pays a besoin d'une aide constante ou croissante pour rester sur un sentier de croissance³. Cette définition de la dépendance sous-entend que l'aide est efficace, et a su accompagner un processus de croissance. Si une économie est stagnante ou régressive, alors il est évident que ses besoins ne diminuent pas et donc qu'elle est dépendante. Autrement dit, la préoccupation de dépendance est ici seconde à celle d'efficacité: le plus important est avant tout d'être sur un sentier de croissance.

Ce type de définition est toutefois difficile à manier. Elle repose sur la notion de *gap* de financement, notion de plus en plus contestée qui semble avoir perdu, avec le discrédit de la planification, l'essentiel de sa signification⁴. Le débat est en particulier de savoir si l'aide comble des déficits préexistants ou génère elle-même, de façon mécanique, des déficits⁵.

À l'opposé, on trouve de nombreuses références à la dépendance dans une littérature plus empirique sur le développement, sans que soit prise la peine de lui conférer une définition précise. Ce sont alors les aspects de domination, de manque de marge de manœuvre, d'absence d'*ownership* qui sont mis en avant, ainsi qu'un certain nombre d'attitudes tant d'arrogance et d'autorité chez les donateurs que de docilité, due à la passivité ou au contraire à une complaisance active, chez les receveurs.

Dans l'ensemble l'accent mis sur la dépendance à l'aide semble d'apparition récente⁶, et ne suffit pas à en faire une préoccupation importante de la réflexion et de l'action sur le développement, et notamment une préoccupation pour les grandes institutions dont la réflexion est déterminante pour la communauté du développement⁷. Ainsi, le document de l'OCDE [1996], *Le Rôle de la coopération*

3 On trouvera par exemple cette définition dans Vos et White [1998]. Pour illustrer le type de raisonnement sous-jacent, on peut se référer aux travaux de Chenery et Strout [1966]. Ces auteurs montrent que, dans le cas le plus simple, c'est la propension marginale à épargner qui sera l'élément déterminant de la soutenabilité du processus de croissance. Si le gain de revenu dû à l'aide entraîne un supplément d'épargne domestique plus que proportionnel à ce revenu, alors le déficit d'épargne pour financer l'investissement ira en décroissant. Dans le cas contraire, il ira en croissant. La spirale de l'endettement est un autre phénomène par lequel « l'aide peut appeler l'aide ».

4 Le concept de besoin ou de déficit de financement (*gap*), ainsi que les instruments et les méthodes d'évaluation associées, notamment les modèles de déficits, sont considérablement discrédités. Ainsi Easterly [1997] conclut une étude, intitulée *The Ghost of Financial Gap: How the Harrod-Domar Growth Model still Haunts Development Economics*, de la manière suivante: « En somme, il n'y a pas de justification, théorique ou empirique, pour supposer une relation proportionnelle de court terme entre investissement et croissance. Il n'y a pas de justification théorique ou empirique pour calculer un *gap* financier entre les besoins d'investissements et l'épargne. Il n'y a pas de justification théorique ou empirique pour utiliser un tel calcul de *gap* pour influencer les politiques ou l'allocation de l'aide extérieure. Après quarante ans, le spectre du *gap* financier peut être enterré » [Easterly, 1997 : 25].

5 Ainsi White [1997] semble conclure à l'absence de sens de la notion de dépendance et affirme par ailleurs: « Il est incorrect de regarder l'ampleur du déficit courant et dire que l'aide est nécessaire pour combler ce déficit – l'aide crée elle-même le déficit » [White, Luttik, 1994 : 32].

6 Du moins l'accent mis sur cette question indépendamment d'une critique plus radicale des modes de relations internationales.

7 La seule étude disponible, à notre connaissance, spécifiquement consacrée à la dépendance à l'aide, a été commanditée par le Sida en 1996 [Sida, 1996]. Une étude menée par l'ODC et l'AERC est également en cours sous le titre *Managing the Transition from Aid Dependency in Sub-Saharan Africa*.

pour le développement à l'aube du XXI^e siècle, qui envisage l'avenir de la coopération à partir des expériences passées et du contexte mondial actuel, n'en fait pas mention. De même pour le document récent de la Banque mondiale [1998], *Assessing Aid*, qui tourne autour du sujet de la dépendance sans toutefois l'aborder. L'efficacité de l'aide reste encore aujourd'hui le seul concept considéré⁸.

Efficacité, reproductibilité et dépendance. L'efficacité de l'aide se mesure à sa capacité à atteindre ses objectifs. On peut résumer, en général, l'efficacité de l'aide par son impact durable sur la croissance et la diminution de la pauvreté. On utilisera également le concept de reproductibilité. Une aide sera dite reproductible⁹ si l'action qu'elle soutient dégage suffisamment de ressources propres (des bénéficiaires) pour être poursuivie au-delà de la période d'appui. On parlera de capacité de reproductibilité pour qualifier le niveau maximal d'aide qui autorise la reproductibilité.

Les notions d'efficacité et de reproductibilité sont proches mais toutefois distinctes. Une aide reproductible peut parfaitement être inefficace si l'action concernée concourt peu à l'atteinte des objectifs visés. De même une aide efficace peut ne pas être reproductible : une campagne de vaccination peut avoir un impact positif sans pour autant permettre sa reproduction.

La reproductibilité est au cœur de l'analyse de la dépendance dynamique, comme nous le verrons. En revanche, efficacité et dépendance sont des notions largement étrangères l'une à l'autre, ce qui explique peut-être le peu d'attention portée à cette dernière. On conçoit facilement que la dépendance puisse être une source d'inefficacité et que l'efficacité soit une condition favorable pour sortir de la dépendance. Mais l'analyse de l'efficacité porte avant tout sur l'« objet » transféré, alors que la dépendance s'intéresse à la relation d'aide en tant que telle (cf. introduction). Des notions aussi cruciales pour la dépendance que la capacité d'absorption (ou de reproductibilité) des bénéficiaires ou le lien entre ressources propres et ressources extérieures ne s'intègrent pas aisément dans une analyse d'efficacité. Il s'agit bien de registres d'analyse de l'aide différents.

Les mécanismes de la perte d'autonomie

Dans une approche multidisciplinaire, les processus de dépendance dynamique, vus comme des cercles vicieux entraînant la perte d'autonomie, nous semblent être relayés par deux mécanismes : la désincitation à l'effort due à la disponibilité d'aide et l'irréversibilité des besoins générés par un dépassement de la capacité de reproductibilité.

Découragement des efforts et disponibilité d'aide. L'idée que l'accès à des ressources d'aide (ou plus généralement à des ressources rentières non liées aux efforts

8 Pourtant John Stuart Mill, une nouvelle fois, posait remarquablement le problème de l'évaluation de l'aide : « Dans toutes les situations d'aide il y a deux types de conséquences à examiner : les conséquences de l'assistance et les conséquences de la dépendance à l'assistance » [Mill, 1848 : 333].

9 Par abus de langage, car c'est l'action soutenue qui est en fait reproductible.

consentis) crée une désincitation aux efforts propres est une idée courante et ancienne dont on peut trouver de nombreuses illustrations dans le monde du développement, tel par exemple le quasi-abandon de l'investissement public sur ressources propres dans de nombreux pays pauvres fortement aidés.

La discussion autour des effets désincitatifs a constitué sans doute le thème le plus traité de l'analyse macroéconomique de l'aide, qui s'est largement concentrée sur les effets d'éviction que les transferts extérieurs pouvaient avoir sur l'épargne propre, les recettes fiscales et les exportations¹⁰ [cf. White, 1998, pour une synthèse].

Certains auteurs ont également vu, dans les appuis d'ajustement structurel, une véritable désincitation à la réforme, qui expliquerait les faibles résultats obtenus [par exemple Berg, 1993]. En effet, les appuis d'ajustement ont parfois eu la mission paradoxale d'être des ressources budgétaires incitatives à une réduction des dépenses budgétaires. En assouplissant la contrainte, ils pouvaient rendre moins nécessaire la réforme qu'ils étaient censés promouvoir.

La même idée de désincitation a également été largement évoquée au niveau des comportements individuels et collectifs, comme l'exprime par exemple Elliot Berg: « L'impact peut-être le plus insidieux d'une forte présence d'aide porte sur les attitudes et les incitations. L'aide tend à déresponsabiliser les leaders politiques et induit un comportement de résignation et de passivité parmi les technocrates nationaux » [1997 : 89].

Dépassement de la capacité de reproductibilité et création irréversible de besoins. Une aide reproductible est génératrice d'autonomie. Non seulement elle permet de s'affranchir de sources diverses de restriction de l'autonomie (par la maîtrise des conditions naturelles, le désenclavement, l'innovation technique, etc.), mais elle peut susciter une incitation à l'effort, contrairement au mécanisme évoqué ci-dessus, en offrant temporairement des opportunités nouvelles.

À l'inverse, une aide non reproductible peut être le départ d'un processus de dépendance. Elle contribue à créer un besoin, en le comblant pendant une période, d'une nature ou d'un niveau qui ne peut être satisfait par les ressources propres des acteurs concernés. Ce besoin se révèle souvent difficilement réversible et peut entraîner une situation d'appel constant à l'extérieur.

Cette création de besoin est probante lorsque la ressource extérieure a été empruntée. Si l'investissement réalisé n'a pas généré les ressources nécessaires (et donc s'il n'y a pas eu reproductibilité), un nouveau besoin de financement est suscité par l'obligation de remboursement.

En cas d'aide par don, un phénomène voisin peut advenir par le biais de la modification peu réversible des préférences des bénéficiaires. La satisfaction temporaire d'un besoin à l'aide de ressources externes non reproductibles se traduira par une dévalorisation des niveaux de bien-être accessibles par les seules ressources propres et ainsi par une demande d'aide durable.

10 Ce dernier effet d'éviction (sur les exportations) ayant lieu lors de situations de *Dutch disease* dues à l'aide extérieure.

La non-reproductibilité d'une action d'aide peut prendre différentes formes. Elle peut porter sur le résultat de cette action, mais aussi sur l'activité générée et sur les standards employés. Pour illustrer cette diversité, prenons l'exemple d'un programme routier portant sur une période donnée. La forme de reproductibilité (ou de non-reproductibilité) la plus couramment utilisée est celle du résultat obtenu, c'est-à-dire les routes. Elle porte sur la capacité à entretenir, voire à renouveler, les routes sur ressources propres.

Mais le programme a suscité une activité importante pour les administrations, les entreprises, les travailleurs. S'il s'arrête, même si les routes sont entretenues, tous les acteurs concernés par l'activité appelleront à une poursuite des flux d'investissement afin de maintenir leur activité, ou seront frustrés de revenir à la situation initiale. Ainsi, dans les pays fortement aidés, le renouvellement de la dépense d'investissement public sur fonds extérieurs apparaît comme une nécessité pour éviter une crise profonde, quel que soit par ailleurs l'objet de cet investissement.

Enfin, le programme routier a fonctionné sur un certain standard, du point de vue des niveaux de salaires, d'équipement et de technicité. Il est très difficile d'assurer la reproductibilité du résultat ou de l'activité si l'on retourne à un standard plus faible, résultant de l'utilisation des ressources propres. La modification des préférences agit comme un facteur de démotivation.

Les enjeux de la reproductibilité ne se posent pas, comme on pourrait le croire à l'issue de cet exemple, pour les seules ressources financières. Bien souvent, ce sont les ressources techniques, institutionnelles ou politiques amenées par l'aide extérieure qui constituent la source la plus importante de non-reproductibilité. Le processus de création de besoins non réversibles n'en est pas moins identique¹¹.

Le danger d'une aide non reproductible est bien connu depuis longtemps. Les fondateurs de l'économie du développement voyaient l'aide extérieure comme strictement réservée à des activités reproductibles. L'aide ne devait financer que des investissements rentables, et surtout pas la consommation, et être délivrée essentiellement sous forme de projets possédant chacun sa reproductibilité propre.

Ce schéma a été en partie conservé dans les principes mais tout à fait dévoyé en pratique. Dans les PMA, l'aide contribue fortement aux dépenses de fonctionnement, y compris par l'intermédiaire des projets, et les exigences de rentabilité et de reproductibilité internes des actions sont devenues au mieux formelles. De plus la non-reproductibilité des activités et des standards est également patente.

À un niveau d'ensemble, il est facile de s'apercevoir que la reproductibilité des actions appuyées par l'extérieur est souvent très réduite. La plupart des pays les moins avancés ont des niveaux d'aide qui atteignent 15 % ou plus de leur PIB. Cette aide finance des ressources humaines, techniques, institutionnelles et poli-

11 Alain Henry voit dans ce phénomène un facteur majeur de la perpétuation de l'assistance technique: « Une partie du voile se lève lorsque l'on accepte de reconnaître que la mission des expatriés ne se réduit pas au seul transfert de connaissances. Si tel était le cas, la plupart d'entre eux seraient déjà repartis. Alors qu'on les croit occupés à jouer ce rôle, ils en assument simultanément un second: ils sont chargés de superviser la gestion. Tandis que la première mission est celle qui donne à leur présence toute sa légitimité, c'est en réalité la seconde, moins visible, qui les retient sur place. Or il semble qu'on ne voit pas de solutions de substitution pour cette seconde fonction qui paradoxalement est plus indispensable » [Henry, 1996 : 30].

tiques à des standards très éloignés de ceux accessibles par les ressources propres. Il ne fait aucun doute que la capacité globale des receveurs d'aide à reproduire les résultats et les activités des actions appuyées est notoirement dépassée. Le phénomène de création de besoins irréversibles, par l'endettement et par la modification des préférences, est massif et génère de lui-même une situation d'« appel à l'aide » qui se perpétue d'elle-même.

Les processus de dépendance dynamique. La désincitation aux efforts propres jointe à la création irréversible de besoins est de nature à provoquer un double effet d'éloignement des attentes des receveurs d'aide vis-à-vis des possibilités offertes par leurs ressources propres. Vincent Guelmian, paysan tchadien, évoque très simplement un mécanisme de ce genre.

« Avant que l'aide extérieure n'arrive, notre association fonctionnait mieux car avec le peu de cotisations que nous avons, nous n'avions pas d'autres idées. Par exemple quand on disait : on va se rencontrer demain sur tel lieu, on venait massivement faire notre réunion ou travailler dans les champs des autres. On travaillait normalement parce que rien ne nous divisait. Dès que nous n'avons eu de l'aide extérieure, les membres n'ont plus voulu de travail collectif. Ils disent qu'il y a de l'argent ici et qu'eux ne vont pas se donner de la peine pour rien. Comme ils ont refusé de faire des travaux collectifs et des cotisations, cela a été difficile de maintenir l'entente. Beaucoup de gens ont leur regard fixé seulement sur l'aide extérieure et ne font pas d'efforts personnels, ce qui entraîne le recul de notre association » [Grad, 1998 : 32].

Le mécanisme de désincitation est très clairement décrit. Celui de transformation des attentes est parallèle et est bien exprimé par l'explicite « nous n'avions pas d'autres idées », sous-entendu que de tirer profit de nos ressources propres.

Mais jusqu'à présent, nous n'avons décrit que l'apparition d'une dépendance. Un processus de dépendance dynamique intervient lorsqu'un troisième mécanisme se met en place : celui de décapitalisation des ressources propres pendant la phase de réception de l'aide. Un tel phénomène est évoqué, sur le plan institutionnel, par Vincent Guelmian qui remarque que l'entente a diminué au sein de son association et parle de recul.

L'aide peut être associée à une diminution du capital économique, social, institutionnel ou technique des bénéficiaires. On entre alors dans un véritable cercle vicieux où la croissance des besoins s'accompagne d'une diminution constante de la capacité à les satisfaire, et donc où le bénéficiaire est dans une situation de sujétion croissante envers le détenteur de ressources extérieures. Ces phénomènes sont fréquents et on peut citer quelques exemples pour témoigner de leur diversité.

Une décapitalisation institutionnelle comme résultat d'incitations salariales, comme dans l'exemple de Guelmian, est un cas courant. Les individus durablement « motivés » par des ressources extérieures échappent souvent, selon le mécanisme de modification des préférences précédemment décrit, à leur institution d'origine. Lorsqu'ils sont conduits à y retourner, cela est vécu comme une punition et leur productivité en est affectée. L'appui est donc susceptible de provoquer une destruction des capacités propres de l'institution aidée en même temps qu'il hausse le niveau des attentes que l'environnement a vis-à-vis de cette institution, en augmentant temporairement le rythme de ses activités et de ses résultats.

Robert Denève cite un exemple de décapitalisation technique à propos de la construction de puits au Sahel : « À force de recevoir toutes les x années un nouveau puits, les communautés locales sont de moins en moins capables de creuser et d'entretenir leurs puits elles-mêmes, ce qu'elles avaient pourtant fait depuis toujours et jusque dans les années soixante ! » [1995 : 38].

Dans un registre proche, l'affaiblissement du capital propre peut résulter d'un certain désintérêt pour les ressources propres, comme en témoigne l'exemple anecdotique mais instructif rapporté par Marilou Mathieu.

« Lors de l'entretien anthropologique sur les anciennes ressources, une vieille Dogonne me parle d'une plante à teinture malheureusement disparue à laquelle elle semble tenir beaucoup. Sur mon insistance à en savoir plus, elle me propose de m'en montrer un échantillon et disparaît quelques minutes pour me rapporter une plante vive avec ses racines fraîchement arrachées. À mon étonnement sur sa capacité à me montrer quelque chose qui n'existe plus, elle précise que la récente amélioration de la pluviométrie a permis à la plante de se régénérer de façon significative. Alors pourquoi ne pas reprendre l'activité liée à l'indigo ? Elle m'explique que "les projets proposent autre chose, et qu'il faut leur demander ce qu'ils vous offrent". Précisons que des réflexions de ce type foisonnent dans les entretiens. Elles sont par ailleurs significatives d'une situation de dépendance par rapport aux projets, dans la mesure où les artisanes ne peuvent plus envisager une activité qui ne serait pas soutenue de l'extérieur » [Mathieu 1995 : 7].

Enfin, pour balayer la palette de ce type de mécanismes, on peut songer au phénomène de décapitalisation des ressources politiques propres dans le cas d'une présence active de l'aide extérieure. Ainsi les programmes d'ajustement ont, dans la durée, affaibli la maîtrise du gouvernement sur les économies nationales, pendant qu'ils plaçaient toujours plus haut les attentes de réformes. De manière plus générale, les ressources politiques locales sont mises en question quand l'existence d'un pouvoir extérieur d'arbitrage, élément par nature non reproductible, est nécessaire à un processus de changement institutionnel ou social¹².

Entre une relation d'aide fructueuse ou dépendante, ce n'est qu'une question de nuances. Le principal écueil, lorsque l'on traite de dépendance à l'aide, est d'éviter de tomber dans une position radicale qui fait de l'aide un vecteur mécanique de dépendance, voire une chose nocive par nature. Le fait que le revenu rentier, non issu du travail, soit nocif à l'homme, et plus encore aux pauvres, est une position morale et/ou politique classique de la culture occidentale et particulièrement de la tendance politique conservatrice. Galbraith ironise fréquemment sur le souci que l'on a de l'effet nocif de l'aide sur les pauvres :

« Il n'est pas plus évidente solution à la pauvreté qu'un revenu. Mais rien n'est si fermement admis par la plupart des Américains [des Occidentaux, pourrions-nous dire] que l'effet négatif de l'argent sur les pauvres. Notre compassion prend sa forme la plus vertueuse dans notre souci du mal que le revenu non gagné va faire à l'homme sans fortune. Et nous percevons un

12 C'est souvent le cas sur les scènes locales. L'équilibre politique complexe qui se met en jeu avec les acteurs financés par l'extérieur (ONG, projets) ne survit souvent pas à leur présence. On peut alors dire que les ressources politiques locales ne peuvent assurer la reproductibilité des résultats et activités réalisés par les acteurs de développement.

danger pratique autant que moral: le pauvre risque de préférer au travail l'argent versé par les pouvoirs publics, et ce choix répandra un esprit de dépendance qui frappera au cœur le système économique » [1994 : 209].

Cette position de principe sur la nocivité de l'aide sur les efforts propres des bénéficiaires a régulièrement alimenté des critiques radicales contre l'aide au développement.

Il faut se préserver de ces positions provenant avant tout de présupposés moraux et/ou politiques. On ne peut pourtant pas nier la réalité de processus de dépendance dynamique dans les pays fortement aidés par la coopération internationale. La voie est ainsi étroite entre une analyse « objective » et la position de principe conservatrice.

Elle réside, en premier lieu, dans la reconnaissance que la dépendance est un risque et non une fatalité. Les mécanismes décrits admettent également leur opposé. Une aide temporaire est fréquemment une incitation positive à l'effort propre en ouvrant de nouvelles possibilités aux bénéficiaires qui leur permettent d'investir des ressources jusqu'à présent inutilisées¹³. Une aide peut aider à mobiliser l'épargne plutôt que la décourager. Le processus de création de nouveaux besoins, décrit comme un des rouages des processus de dépendance, est aussi un mécanisme essentiel du progrès lorsqu'il a lieu dans un contexte de croissance. Une aide peut également permettre de poursuivre un processus de capitalisation (par la formation et l'échange) plutôt que d'entraîner le processus inverse. Les processus décrits précédemment sont des éventualités mais ne sont pas inscrits dans la nature même de l'aide.

En second lieu, dépendance et nocivité sont des notions qu'il faut soigneusement distinguer (cf. introduction). Certaines situations de dépendance doivent être vues comme des moindres maux¹⁴. C'est le cas lorsque l'on cherche à franchir une phase particulièrement difficile. L'appui à l'ajustement structurel a souvent relevé de cette analyse. Par ailleurs, on doit envisager le cas des bénéficiaires (individus, populations, pays) soumis à de graves handicaps. Les « conservateurs » font volontiers l'hypothèse que chacun est capable, par ses efforts propres, d'atteindre une situation socialement acceptable (proportionnée aux mérites de chacun). Cette hypothèse est reproduite pour le développement et chaque pays ou population est censé pouvoir atteindre à terme une situation d'autonomie internationalement acceptable. Ce « terme » fait toutefois une grande différence, car il n'est certainement pas le même pour tous. Lorsqu'il dépasse toute capacité sérieuse de

13 Citons par exemple l'appui au développement des cultures de contre-saison au Sahel, qui a eu des effets spectaculaires.

14 Il y a peut être à ce sujet un certain relativisme culturel à prendre en compte. La dépendance apparaît sans doute sous des jours différents selon les contextes culturels. Philippe d'Iribarne évoque ce point: « Ce qui paraît étrange s'éclaire dès lors que l'on perçoit que les fondements de la dignité sont loin d'être partout identiques. L'horreur des sociétés occidentales pour les situations de dépendance est à la mesure de l'intensité de l'association qu'elles font entre dignité et souveraineté » [1998 : 282-83]. Farmo Moumouni [1994], dans une analyse de l'aide aux pays sahéliens, explique que la situation d'obligations réciproques, due à la « logique du donner », qui peut être interprétée comme de la dépendance, est courante et banale dans les sociétés sahéliennes et qu'elle est reproduite dans les relations avec les bailleurs de fonds internationaux.

prévision, alors on peut être conduit à accepter une aide, partiellement palliative, comme la moins mauvaise solution pour préserver l'avenir même si elle peut susciter des formes de désincitation.

En fait, le rôle de l'aide dans les processus vertueux de prise d'autonomie, les situations de dépendance comme moindre mal et les mécanismes pervers de dépendance dynamique ne se distinguent que par une question de nuances et non de nature. Ce sont ces nuances que nous devons analyser, en particulier à travers l'examen d'un petit nombre de facteurs déterminants.

Les facteurs déterminants dans les processus de dépendance

Le niveau de l'aide. Le niveau de l'aide est un paramètre essentiel de la survie de processus de dépendance. Il doit être rapporté à la capacité de reproductibilité des bénéficiaires, c'est-à-dire aux niveaux de départ et potentiel de leurs ressources propres.

Si l'on veut éviter d'entrer dans une relation dépendante, le niveau de l'aide doit être proportionné à celui des ressources et des efforts propres. Ces derniers ne doivent pas apparaître comme négligeables, entraînant un processus de déconsidération puis de décapitalisation des ressources propres. Mais plus encore, au bout d'une période, le résultat potentiel des efforts propres doit en principe apparaître comme une alternative acceptable, voire souhaitable, c'est le principe de reproductibilité.

Cette question de niveau de l'aide n'est pas simplement une question financière. Le même risque de dépendance survient si les ressources extérieures techniques, politiques ou institutionnelles excèdent trop nettement les ressources propres de même nature.

Même si d'autres facteurs rentrent en jeu (voir ci-dessous), l'apparition de processus de dépendance, dès qu'un certain niveau d'aide est dépassé (la capacité de reproductibilité), est sans doute très difficile à éviter, comme l'exprime Elliot Berg.

« Les effets institutionnels négatifs s'accroissent au fur et à mesure que l'aide devient plus importante. Dans les pays où le niveau d'assistance est relativement important, disons 5 % du PIB, ces effets sont déstabilisants; à un plus haut niveau ils deviennent dévastateurs... Les gouvernements receveurs, dans ces circonstances, perdent la maîtrise de la plupart des fonctions qui sont centrales pour le développement » [Berg 1997 : 3].

Cet auteur parvient à la conclusion que le niveau d'aide doit être modulé en fonction des ressources propres des pays receveurs, et par exemple amené progressivement en dessous de cette limite de 5 % du PIB. Une telle proposition a le mérite de mettre clairement en question le niveau de l'aide comme un facteur en lui-même de dépendance et indirectement d'inefficacité de l'aide.

Durée et stabilité de l'offre d'aide. Le lien entre temps et processus de dépendance est plus complexe qu'il peut paraître et fait intervenir les dimensions de durée, de stabilité et de prévisibilité.

On considère en général, et plus particulièrement du point de vue du donateur, qu'une aide doit être ponctuelle afin de ne pas provoquer de dépendance. Une

aide trop durable, et plus encore trop automatique ou prévisible, est susceptible de susciter une désincitation à l'effort. Un donateur redoute toujours particulièrement que le bénéficiaire n'en vienne à considérer l'aide comme un dû, et ne cherche ainsi plus à s'en passer.

Mais le bénéficiaire ne perçoit pas forcément les choses ainsi. Il s'exprime souvent comme Mariam Maïga, animatrice au Burkina Faso, en déplorant la succession des épisodes d'appui de brèves durées : « Les petits projets d'un an, de deux ans, c'est ça qui rend chaque fois vraiment dépendant; on est là, on finit et puis on est là, on attend, on attend. » Si la durée et la prévisibilité peuvent favoriser la dépendance selon le premier mécanisme décrit – la désincitation à l'effort propre –, la brièveté et l'instabilité sont de nature à engendrer le deuxième mécanisme – la création rapide de besoins sans le temps nécessaire pour un apprentissage et une augmentation de la capacité de prise en charge et de reproductibilité¹⁵.

On revient à une question de nuance. Un changement social positif nécessite un savant dosage d'incitations ponctuelles ouvrant de nouvelles opportunités et rompant les équilibres établis et de conditions de stabilité propices à la confiance, à l'investissement et à l'apprentissage. Une aide extérieure peut favoriser l'apparition de telles conditions. Mais, les écueils sont proches de susciter des épisodes de *stop and go* incessants qui mettent les bénéficiaires en position d'attente ou au contraire des situations d'abonnement favorables à l'assouplissement.

Le « système des projets », renouvellement incessant des courts termes, n'échappe à aucun de ces deux écueils. Par son caractère permanent dans les pays les plus pauvres, il a réellement déchargé l'État (et peut-être bientôt les collectivités locales) de la quasi-totalité de ses efforts propres en matière d'investissement. Dans le même temps, par ses objets toujours ponctuels, il est de nature à multiplier les situations de création de besoins non reproductibles.

Rigueur et prévisibilité des conditions d'accès. Le niveau d'exigence pour accéder aux ressources d'aide est le facteur qui transforme une dépendance en une relation de domination/sujétion. Le développement de l'aide conditionnelle, dans le cadre de l'ajustement structurel, fournit un exemple évident non seulement de la dissymétrie croissante d'une relation d'aide mais aussi d'un cercle vicieux de dépossession des ressources propres dont il est maintenant difficile de sortir.

Pourtant, une nouvelle fois, la relation entre rigueur des conditions d'accès à l'aide et processus de dépendance dynamique n'est pas simple. Une aide automatique, accessible sans contrainte, peut très bien provoquer des situations de dépendance, par la désincitation à l'effort propre et l'absence de développement de

15 Bernard Lecomte et Marie-Christine Gueneau, examinant l'action des ONG, traduisent bien cet effet paradoxal du temps en décrivant deux attitudes extrêmes qui aboutissent au même point: la perte d'autonomie. « Certaines organisations, du Nord comme du Sud, séduisent des villages ou des groupements, leur accordent des financements limités à de courtes durées pour des objets bien précis, puis abandonnent ce terrain-là pour aller séduire ailleurs... D'autres ONG du Nord sont, elles, exagérément fidèles, elles ne savent pas s'en aller; elles durent. Non pas à cause de résultats particulièrement mauvais ou bons qui justifieraient la poursuite de leur aide, mais au nom de l'engagement auprès d'un partenaire. Des partenaires qu'ils n'ont pas pris soin de considérer comme capables de s'évaluer, de se perfectionner, de rompre » [1998 : 181-82].

capacité de reproductibilité. Les objectifs de l'aide conditionnelle à l'ajustement étaient précisément d'associer aide et effort propre et de développer la capacité de reproductibilité, par la réforme, parallèlement à l'apport d'aide.

Mais un excès de contraintes et une forte asymétrie de pouvoir sont de nature à provoquer les phénomènes de décapitalisation des ressources propres précédemment évoqués, que l'on peut constater dans la perte de leadership et de crédibilité des gouvernements des pays ayant connu de longs ajustements.

Un élément essentiel de l'asymétrie de pouvoir est la prévisibilité réciproque des comportements des partenaires dans la relation d'aide¹⁶. Une aide dont les conditions d'accès sont parfaitement prévisibles (par exemple selon 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. À l'inverse, une aide discrétionnaire, dont les conditions d'accès seraient contraignantes et toujours changeantes de manière imprévisible pour les bénéficiaires, présente la situation 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.

Méthodes et instruments d'aide. La nature de la relation d'aide, les méthodes et instruments employés ont naturellement une importance cruciale sur les processus de dépendance. L'examen de la pertinence des différents instruments au regard de la question de dépendance justifierait un travail à part entière, qui du reste existe déjà en grande partie [cf. par exemple Lecomte, 1986, ou Uphoff *et alii*, 1997]. On se contentera de donner quelques traits essentiels en rapport avec les réflexions précédentes.

La remarque la plus évidente est que la prise en compte des ressources et des efforts propres (une nouvelle fois pas seulement financières) dans une action de développement recevant un financement extérieur est centrale et capitale. Or, pour de multiples raisons d'urgence, de niveau de décaissement, de modes, de complaisance envers les commanditaires du Nord, cette évidence est souvent oubliée. Ce sont les ressources externes qui occupent le rôle central dans la plupart des actions de développement.

La liaison entre ressources propres et ressources externes est au cœur des processus vertueux de prise d'autonomie. On ne peut que se réjouir de ce point de vue de l'attention croissante donnée au cofinancement et à la mobilisation des ressources financières des bénéficiaires.

Le *timing* est un facteur clé de cette liaison. Le schéma d'une première phase où l'aide joue un rôle central puis d'une seconde, dite « d'appropriation », où les ressources propres prennent le relais, annonce un échec presque certain, mais est

16 Dans une relation de pouvoir, « la stratégie de chacun des partenaires/adversaires s'orientera vers la manipulation de la prévisibilité de son propre comportement et de celui d'autrui... En d'autres termes, il s'agira pour lui d'élargir autant que possible sa propre marge de liberté et d'arbitraire pour garder aussi ouvert que possible l'éventail de ses comportements potentiels, tout en essayant de restreindre celui de son partenaire/adversaire, et de l'enfermer dans des contraintes telles que son comportement devienne au contraire parfaitement connu d'avance » [Crozier, Friedberg, 1977 : 72].

si commode qu'il reste commun. Faut-il aider dès le départ d'une action ou d'une institution ou attendre qu'une capitalisation propre ait déjà eu lieu? Cette question, à laquelle il est difficile d'apporter une réponse générale, est sans doute essentielle pour l'action des ONG.

Mais on ne peut raisonner au seul niveau micro. La dépendance résulte non seulement de relations mais aussi d'un système. Un projet peut être bien conçu et réalisé. Mais le système des projets, continuum envahissant d'actions volontaristes et ponctuelles, est en lui-même porteur de dépendance. Une relation entre ONG et association paysanne peut être autonomisante, mais l'ensemble des sollicitations de toutes les institutions d'aide crée pour cette association un environnement où l'autonomie est très difficile¹⁷. C'est pourquoi dans les pays les plus pauvres, où l'aide fait système et est partout présente dans la durée, il est extrêmement difficile d'évoluer en préservant son autonomie.

L'aide peut-elle être généreuse, juste et efficace ?

Il a toujours existé une sorte de dialogue de sourds dans l'opinion sur l'aide internationale. D'un côté, un courant d'opinion « progressiste » a régulièrement dénoncé l'égoïsme du Nord devant l'ampleur de l'inégalité géographique et des détresses dans le Sud. D'un autre côté, des opinions plus « conservatrices » ont mis constamment l'accent sur la mauvaise utilisation de l'aide et les mauvaises incitations suscitées, mettant en garde contre une augmentation et même un maintien des flux actuels.

Plutôt que de positions contradictoires, ne s'agit-il pas de deux facettes d'une même réalité? Nous nous trouvons effectivement dans la situation complexe où, si la générosité peut paraître faible en termes d'effort des pays riches et si l'aide ne semble atteindre les populations pauvres que de manière modeste, elle constitue néanmoins une menace réelle pour l'autonomie des pays pauvres.

Concilier la pratique d'une générosité active avec le souci d'éviter la dépendance des bénéficiaires de l'appui devrait être une des questions centrales de l'aide au développement. Elle est liée au conflit permanent entre justice et efficacité dans la légitimation et la pratique de l'aide. L'énonciation de ces conflits, entre générosité et autonomie, efficacité et justice, permet de proposer quelques pistes de conciliation au dilemme de John Stuart Mill, présenté en introduction.

Le dilemme entre transferts équitables et investissements efficaces

Les deux paradigmes de compréhension de l'aide. On a évoqué à plusieurs reprises des positions conservatrices, que l'on peut opposer à des positions progressistes. Il s'agit bien entendu d'appellations caricaturales. On peut également parler d'une optique développementale opposée à une approche redistributive. Ces oppositions

17 « Le système d'aide est ainsi fait aujourd'hui au niveau des villages, qu'il paraît toujours possible à celui qui est aidé de trouver un autre donateur. Et ainsi, la cohérence d'une stratégie d'appui qui aurait été élaborée pour préparer la fin d'un apport d'aide risque de se trouver détruite par la concurrence entre les divers agents de l'aide extérieure » [Gueneau, Lecomte, 1998 : 185].

mettent toutefois en lumière la dualité des paradigmes qui fondent l'action d'aide au développement.

Le premier de ces paradigmes voit l'aide comme un investissement (en vue d'une réalisation physique ou d'une réforme) dont la vocation est le « développement » ou la lutte contre la pauvreté. L'aide ainsi conçue est ponctuelle – elle vise à des objets précis – et temporaire – elle est nécessaire durant une phase transitoire donnée. Elle a vocation d'efficacité au même titre que n'importe quel investissement ou réforme. Elle est complémentaire aux financements privés et permet d'augmenter le rythme et l'étendue de l'investissement global.

Le fondement de l'aide comme investissement est la nécessité de sortir des groupes de populations de situations de détresses absolues, insupportables du point de vue de valeurs humanistes. Le paradigme est fondé sur la conviction que cette sortie est accessible à chacun (individus, groupes, pays) dans un temps compatible avec celui de rentabilité des investissements et des réformes. Il suppose donc que les causes de détresse sont majoritairement endogènes et que le sort des populations en détresse dépend avant tout d'elles-mêmes. L'allocation de l'aide se fait en fonction des opportunités d'investissement. Le montant d'aide efficace est donc directement fonction des caractéristiques des bénéficiaires.

Le second paradigme confère à l'aide une vocation de transfert dans le but de diminuer l'inégalité géographique dans le monde. L'aide acquiert ainsi un caractère global et permanent ou du moins très durable tant que l'inégalité entre nations et populations reste forte. Elle a cette fois-ci vocation de justice et s'apparente plus à un transfert de revenu qu'à un investissement.

Selon ce paradigme de justice redistributive, l'aide trouve son fondement dans l'inégalité relative entre groupes de populations. Cela conduit à mettre fréquemment en avant les causes exogènes de l'inégalité : l'aide venant alors corriger une « injustice » dans la distribution des ressources ou dans le fonctionnement des règles internationales. Le niveau de l'aide comme transfert dépend avant tout de l'effort de redistribution que les pays riches estiment juste et donc d'un compromis entre niveau d'inégalité et niveau de solidarité.

Ces deux paradigmes ont toujours coexisté dans la légitimation et la définition des politiques d'aide. La légitimation intellectuelle de l'aide, notamment à travers l'économie du développement, s'est inscrite essentiellement dans le premier paradigme. Mais la pratique concrète des pays et institutions donateurs s'est souvent inspirée du second, comme le montre l'importance première donnée à l'évaluation de la générosité de chacun (et le critère de 0,7 % du PIB) sur la capacité d'absorption des pays en développement ou encore le caractère permanent donné aux appareils de coopération.

On peut comprendre, à travers cette double légitimité, un certain nombre des débats qui traversent la coopération internationale : pauvreté absolue (ou besoins fondamentaux) ou pauvreté relative, importance déterminante des politiques économiques et de la gouvernance ou rôle des facteurs exogènes (climat, ressources, calamités naturelles, termes de l'échange, etc.), attribution de l'aide selon les résultats ou les efforts (comme dans l'approche sélective) ou selon les besoins,

aide projet ou aide budgétaire, etc. Mais l'opposition principale se fait entre efficacité et justice.

Le dilemme entre efficacité et justice. L'optique de justice redistributive voudrait que l'aide soit significative vis-à-vis de l'ampleur des inégalités géographiques (c'est-à-dire aussi forte que possible dans la situation actuelle) et proportionnée aux difficultés de chacun : plus un pays ou une population est pauvre et/ou peu doté en ressources et plus il/elle devrait recevoir d'aide.

L'optique d'investissement conduit à un résultat fort différent. Parmi les pays ou populations éligibles à l'aide, le volume des opportunités d'investissements efficaces (ou de réformes efficaces) conditionnera l'ampleur d'une aide efficace.

On voit alors pourquoi l'efficacité de l'aide dans les pays les plus pauvres apparaît comme un problème récurrent. L'offre globale d'aide est déterminée par le niveau de générosité des pays développés. Le souci de justice conduit à l'attribuer en priorité aux pays les plus pauvres, mais dans ces pays les opportunités d'aide efficace sont minimales et surtout la capacité à reproduire les investissements financés avec l'aide de l'extérieur est réduite.

La contradiction est alors presque inévitable. Une aide généreuse et distribuée selon des règles de justice (y compris des règles d'équité tenant compte des efforts propres des pays concernés¹⁸) conduit inévitablement à un dépassement de la capacité de reproductibilité des pays pauvres receveurs et donc à l'entrée dans des processus de dépendance dynamique. À terme, l'efficacité de l'aide est immanquablement atteinte à son tour.

Concilier générosité, justice et efficacité est ainsi difficile. Mais là encore, il n'y a pas de fatalité. Comme dans tout dilemme, s'il n'y a pas de solutions idéales qui gommeraient tout conflit, il existe sans doute des voies de conciliation entre ces différentes vertus qui permettent de n'en délaissier aucune.

Quelques pistes de conciliation

Reconnaître les dilemmes et les conflits. Les conflits entre les différentes logiques de l'aide, entre l'offre d'aide et les opportunités d'investissement sont inévitables. La question devrait être : comment parvenir à les gérer au mieux. Le plus souvent cependant l'existence de logiques conflictuelles est tout simplement ignorée ou niée.

Le système des projets est une parfaite illustration du « non-dit » qui peut résulter de l'absence de volonté à envisager les conflits. Ce « système » avait (et a encore) pour objet d'assurer un transfert permanent de financement, fonction du niveau de pauvreté de chaque pays, tout en étant la somme d'actions ponctuelles reproductibles et efficaces.

18 La Banque mondiale [1998], dans son plaidoyer pour l'allocation sélective de l'aide, semble ignorer cette question de capacité d'absorption. Elle identifie les préconditions de l'efficacité de l'aide – bonnes politiques, bonnes institutions – et recommande alors une aide élevée dans les environnements appropriés. C'est oublier que de telles préconditions ne garantissent l'efficacité de l'aide que jusqu'à un certain point, et que les « bonnes politiques » n'empêchent ni la non-reproductibilité de multiples actions, ni la dépendance.

C'est un cahier des charges peu réaliste. En pratique, il en a résulté une faible reproductibilité des investissements et une prise en charge importante de dépenses de fonctionnement déguisées en dépenses d'investissement. Cela a conduit, d'une part, à des discontinuités nuisibles à l'utilité de ces transferts et, d'autre part, à une efficacité faible de l'investissement.

Devant le caractère peu incitateur de l'aide projet, les institutions de coopération se sont tournées de manière croissante vers l'aide conditionnelle. Le financement de réformes a succédé au financement d'investissements. Le conflit avec la logique redistributive est cependant vite réapparu. Dans les pays pauvres le souci d'assurer des transferts importants de ressources a de nouveau conduit à une quantité de conditionnalités et de réformes qui dépassait largement la capacité d'absorption et de reproductibilité des institutions concernées. Dans certaines agences d'aide, la production de conditionnalités pour justifier le transfert de ressources est devenue une activité à part entière, déconnectée des besoins (et plus encore de la volonté) réels de réforme des pays appuyés.

C'est désormais la « sélectivité » qui apparaît comme le futur principe directeur des flux d'aide. C'est incontestablement une tentative de concilier une forme d'équité avec le souci d'efficacité. On ne peut toutefois qu'être inquiet de voir totalement ignorés, dans les travaux qui fondent l'argumentaire de la sélectivité, la logique distributive, et en particulier le désir de solidarité et de générosité des pays riches, et le risque de dépendance. Cela est d'autant plus préoccupant que la recommandation principale de ces travaux est de concentrer davantage l'aide existante sur un plus petit nombre de pays receveurs.

Cet aperçu rapide, et sans doute caricatural, des différentes formes d'aide montre que les conflits entre justice et efficacité, entre générosité et autonomie ont souvent conduit à pervertir des systèmes construits sans les prendre en compte.

C'est donc la première conclusion de cette réflexion que d'analyser et de reconnaître les différentes logiques conflictuelles qui fondent le système d'aide au développement et de ne pas se laisser entraîner à construire des systèmes, certes idéaux dans l'esprit, mais qui seront pervertis dans la pratique.

Réhabiliter l'aide comme transfert. La fonction de transfert de ressources, pour l'aide au développement, a toujours peiné à être reconnue, tant du point de vue de la légitimation académique que de celui de la conception des instruments. Mais cette fonction est sans doute de plus en plus passée sous silence, voire considérée comme non souhaitable.

Ce désaveu du rôle distributif de l'aide découle naturellement de l'accent mis sur le thème de l'efficacité depuis une quinzaine d'années. Le souci exclusif d'efficacité conduit à rapprocher l'attitude du donateur d'aide de celui d'un investisseur privé, et donc à le dégager de la contrainte de justice redistributive¹⁹.

19 La Banque mondiale construit ainsi un indice de qualité des politiques et des institutions (*Country Policy and Institutional Assessment*) calculé pour tous les pays emprunteurs. Elle préconise de baser l'allocation de l'aide sur cet indice. Il est symptomatique de remarquer que cet indicateur est très corrélé avec le *International Country Risk Guide* construit pour mesurer les risques pays à usage des investisseurs privés.

Une telle évolution est également sensible dans les instruments d'aide. Les instruments à caractère redistributif – aide alimentaire, assistance technique de substitution, systèmes de compensation des prix des matières premières, systèmes de préférence commerciale – ont reçu des critiques violentes au titre de l'efficacité. À l'inverse, les instruments sous forme de programmes temporaires, sélectifs ou à forte exigence conditionnelle, se sont progressivement développés.

L'évolution n'est toutefois pas univoque. Le rôle, récemment évoqué, de fournisseur de biens publics globaux, dont la justice, pour l'aide dans le cadre de la mondialisation [Kaul *et alii*, 1999] est potentiellement une remise sur la scène d'une optique de transferts. Le regain d'intérêt suscité par l'aide budgétaire, notamment dans les secteurs sociaux, devant la dérive du système des projets, représente également, sur le plan instrumental, un retour vers le transfert de ressources²⁰.

Toutefois, la forte mise en avant de l'exigence d'efficacité, au détriment de la logique distributive, débouche sur le découragement devant l'inefficacité de l'aide dans les pays pauvres, sur la tentation d'abandonner les populations connaissant les plus grandes difficultés et sur le déclin de la générosité, tendances fortement présentes à l'heure actuelle.

La seconde conclusion de cet article est donc que si l'on tient à préserver l'esprit de solidarité et de justice internationale, il convient de réhabiliter la fonction de transferts de ressources, et donc d'affectation durable de l'aide à des activités explicitement non reproductibles dans un avenir prévisible. On connaît les excès et les dangers sur les incitations d'une telle pratique. Il s'agit toutefois de ce que l'on a appelé précédemment la « dépendance comme un moindre mal ». On ne pourra préserver la générosité, devant l'exigence croissante d'efficacité, qu'en redonnant sur le plan académique et sur le plan instrumental une place à la fonction redistributive de l'aide.

Réguler l'offre d'aide. L'aide internationale est un bien sans prix. L'offre crée la demande de façon presque automatique. Elle n'est soumise à aucune régulation de marché. De plus, elle est l'effet d'acteurs offreurs indépendants de plus en plus nombreux. Elle n'est donc pas non plus soumise à une régulation institutionnelle structurée, même si les institutions internationales jouent un rôle d'impulsion de l'ensemble du système.

L'absence de régulation porte en premier lieu sur le niveau d'aide. Les situations d'excès d'aide et de dépendance sont pour une part le résultat de cette absence de régulation. Un pays comme le Mozambique a reçu durant toute la

20 Ce dernier exemple est instructif car il est une nouvelle illustration de la rencontre de logiques conflictuelles. La prise en charge des budgets d'éducation et de santé dans une logique de transfert devrait se faire sur un engagement de longue période (dix ans) sur lequel on peut espérer un apprentissage et des changements dans les conditions de reproductibilité. Il se fait au contraire à partir d'instruments de court terme (un à trois ans) avec de multiples conditionnalités qui laissent une grande imprévisibilité dans les engagements du donateur et peut conduire à des situations de *stop and go*, sources d'une forte dépendance. De même que pour le système des projets, une aide continue vécue comme une succession de courts termes avec des conditions changeantes est sans doute la situation la plus dommageable du point de vue de la dépendance.

décennie quatre-vingt-dix une aide allant de 40 % à 85 % de son PIB. À ce niveau, l'efficacité et la reproductibilité ne sont clairement plus possibles et les effets de dépendance peuvent être désastreux.

Mais l'absence de régulation porte également sur la nature de l'aide, sur sa qualité et non sur sa quantité. Une nouvelle fois c'est l'offre d'aide qui impose son contenu. Pour les petits offreurs d'aide (ONG, collectivités, petites institutions), disposant de ressources limitées et peu variées, c'est l'optique bien connue du *what we have is what they need* [Griffin, 1991] qui détermine le contenu de l'offre. Pour les grandes institutions, ayant accès à des ressources diversifiées, mais soumises à d'incessants mots d'ordre, ce serait plutôt la logique du *what we want is what they need*. Le résultat est le même : une partie importante de l'aide se présente sous la forme d'une offre non réellement désirée, sinon pour la satisfaction immédiate de besoins. Elle est alors source de dépendance en créant ou satisfaisant, sur un temps court, des besoins sans faciliter la capitalisation des ressources propres et l'extension de la capacité de reproductibilité.

Les conflits entre générosité et autonomie, entre efficacité et justice, ne sont naturellement pas seulement des questions de niveaux d'aide mais bien entendu également de la qualité du mariage entre ressources extérieures et ressources propres.

La troisième et dernière conclusion porte donc sur la mise en place de mécanismes de régulation de l'offre d'aide. Le plus simple et le plus efficace est sans doute de donner un « prix » à l'aide, c'est-à-dire de généraliser la pratique de cofinancement entre donateurs et bénéficiaires (bénéficiaires finaux et institutions du pays bénéficiaires), afin de veiller en quantité et en qualité à l'adéquation entre ressources propres et ressources extérieures. Cette régulation devrait porter sur toute aide à vocation reproductible. Des régulations institutionnelles sont sans doute également utiles. En particulier, une attention plus importante devrait être donnée, par la collectivité des donateurs, au suivi du niveau d'aide dans les pays receveurs afin d'éviter les situations manifestes d'excès d'aide (ainsi que de défaut d'aide le cas échéant).

BIBLIOGRAPHIE

- ABC ÉCOLOGIE [1998], *Réflexion sur les enjeux de l'aide au secteur agricole en Afrique subsaharienne*, Niamey, multigr.
- BANQUE MONDIALE [1998], *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*, Washington.
- BERG E. [1993], « Illusions, erreurs et effets pervers en matière d'aide à l'ajustement », in S. Michailof (éd.), *La France et l'Afrique: vade-mecum pour un nouveau voyage*, Paris, Karthala.
- BERG E. [1997], « Dilemmas in Donor Aid Strategies », in C. Gwin, J.M. Nelson, *Perspectives on Aid and Development*, Washington, ODC Policy Essay.
- CHENERY H.B., STROUT A.M. [1966], « Foreign Assistance and Economic Development », *The American Economic Review*, 56 (4).
- CROZIER M., FRIEDBERG E. [1977], *L'Acteur et le Système*, Paris, Points.
- D'IRIBARNE P. et alii [1998], *Cultures et Mondialisation: Gérer par delà les frontières*, Paris, Seuil.
- DENÈVE R. [1994], *Sahel-Sahel. Une vision controversée*, UICN.
- EASTERLY W. [1997], *The Ghost of Financing Gap: How the Harrod-Domar Growth Model Still Haunts Development Economics*, Policy Research Working Paper, the World Bank.
- FERGUSON J. [1990], *The Anti-politics Machine: Development, Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, Cambridge, Cambridge University Press.

- GALBRAITH J.K. [1994], *Un voyage dans le temps économique*, Paris, Seuil.
- GRAD [1999], *Travaux pour la réforme de l'aide au Sahel*, Grad-Club du Sahel, multigr.
- GRIFFIN K. [1991], « Foreign Aid after the Cold War », *Development and Change*, 22.
- GUENEAU M.-C., LECOMTE B. [1998], *Sahel: les paysans dans les marigots de l'aide*, Paris, L'Harmattan.
- HENRY A. [1996], « Quand les experts partiront-ils? », *Intercoopérants Agridoc*, 7.
- KAUL I., GRUNBERG I., STERN M.A. [1999], *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, New York, Oxford University Press.
- LECOMTE B. [1986], *L'Aide par projet: limites et alternatives*, Paris, OCDE.
- MATHIEU M. [1996], « Ballade d'un anthropologue sur les traces de la méthode accélérée de recherche participative », in *Les Diagnostiques participatifs: outils, méthodologie et interrogations*, dossier préparé par G. Kleitz et Ph. Lavigne-Delville, Paris, Gret.
- MILL J.S. [1848], *Principles of Political Economy*, Londres, Penguin Classics.
- MOUMOUNI F. [1994], *La Logique du donner*, multigr.
- NAUDET J.-D. [1999], *Trouver des problèmes aux solutions. Vingt ans d'aide au Sahel*, Paris, OCDE.
- OCDE [1996], « *Le rôle de la coopération à l'aube du XXI^e siècle* », Paris, OCDE.
- PNUD [1999], *Rapport sur le développement humain*, New York, Nations unies.
- SIDA [1996], *Aid Dependency: Causes, Symptoms and Remedies*, Project 2015.
- UPHOFF N., ESMAN M.J., KRISHNA A. [1997], *Reasons for Success: Learning from Instructive Experiences in Rural Development*, West Hartford, Kumarian Press.
- VOS R., WHITE H. [1997], « Conclusions », in H. White (ed.), *Aid and Macroeconomic Performance: Theory, Empirical Evidence and Four Country Cases*, Ipswich, Institute of Social Studies.
- WHITE H. [1997], *Aid and Macroeconomic Performance: Theory, Empirical Evidence and Four Country Cases*, Ipswich, Institute of Social Studies.
- WHITE H., LUTTIK J. [1994], *The Countryside Effects of Aid*, Policy Research Working Paper, the World Bank.

Notes de lecture

Leopoldo MUNERA RUIZ
*Relations de pouvoir et mouvement populaire
en Colombie (1968-1988)*
Paris, L'Harmattan et Louvain-la-Neuve,
Bruylant Academia, 1998

Il n'existe guère d'analyses d'ensemble sur les organisations et mouvements populaires dans la Colombie des années soixante-dix. Le titre de l'ouvrage de L. Munera Ruiz appelle donc l'attention puisqu'il semble devoir combler cette lacune. S'il prétend porter sur deux décennies, de 1968 à 1988, il concerne bien, avant tout, la période 1970-1980.

L'auteur retrace notamment le déroulement des luttes agraires menées de 1970 à 1975 par l'Association nationale des usagers paysans (ANUC). Il consacre aussi un chapitre à ces actions collectives menées dans des villes le plus souvent secondaires par de vastes coalitions sociales et qui prennent la forme d'une paralysie générale et fugace des activités afin d'obtenir de l'État les équipements de base qui font défaut.

L'ambition du travail est donc considérable. Leopoldo Munera Ruiz s'appuie en fait surtout sur des matériaux de seconde main. Il fait ainsi un large usage des livres que L. Zamosc et S. Rivera Cusican ont consacrés à l'ANUC ou de celui que P. Santana a publié sur les mouvements civiques quitte à en discuter les conclusions et à proposer une autre interprétation.

L'on pourrait s'interroger sur la validité de nombreuses remarques ponctuelles. Un seul exemple : la grève générale de septembre 1977 est présentée, conformément à une vision conventionnelle, comme la culmination des luttes syndicales alors qu'il s'agit bien davantage d'une révolte d'habitants de la périphérie urbaine dans laquelle les syndicats n'ont qu'une part très relative. Je préfère ce-

pendant faire trois remarques générales ou organisationnelles de la mobilisation sociale. Cela peut sembler paradoxal puisque l'auteur consacre une large introduction théorique au problème de l'analyse des mouvements sociaux. Mais, comme il arrive souvent dans les thèses – et le livre est fondé sur une thèse soutenue à Louvain –, l'introduction théorique n'entretient qu'un rapport lointain avec les chapitres suivants. Du primat de l'analyse politique, je donnerai pour preuve le fait que l'auteur ne se soucie pas d'analyser les conditions sociales qui prévalent dans les départements de la côte atlantique où le mouvement de l'ANUC connaît son plus fort développement ni d'entrer dans le détail des occupations de terres, contrairement à L. Zamosc et à S. Rivera Cusican et pas davantage de décrire les tensions entre la population paysanne et les avant-gardes qui ont pris le contrôle de l'ANUC. De même n'apprendra-t-on pas grand-chose sur les changements de l'univers ouvrier et des entreprises industrielles. L'auteur se contente de présenter les rapports entre les confédérations et fédérations syndicales et l'évolution de leurs orientations politiques. Il ne prend pas non plus le temps d'analyser les grandes mutations qui secouent la société, avec les progrès incontestables de l'éducation, la sécularisation et les transformations des mœurs qui l'accompagnent. Il est vrai qu'il voit dans les politiques sociales une simple ruse des élites pour préserver l'obéissance des classes populaires...

La deuxième remarque, qui va dans le sens de la première, est qu'il entend avant tout situer le « mouvement populaire » par rapport aux caractéristiques du régime politique. Celui-ci est défini par ses traits oligarchiques et répressifs. Le monopole institutionnel des deux partis traditionnels pendant le Front national et le maintien presque permanent de l'état de siège en apportent suffisamment la

preuve d'après l'auteur, qui évoque même à ce propos la notion d'État d'exception de C. Schmitt. Dès lors, les mouvements sociaux semblent avant tout répondre à un tel autoritarisme et l'auteur peut justifier l'accent mis sur leurs stratégies politiques. Ce raisonnement appelle pourtant certaines nuances. Il ne s'agit pas de nier le recours à la violence de la part d'une bonne partie des élites politiques et sociales. Toutefois, la qualification d'« oligarchique » fait courir le risque de sous-estimer la fluidité d'une société dans laquelle le personnel politique intermédiaire a toujours eu un recrutement hétéroclite et qui est de plus en plus marqué par la complexité d'une mobilité tourbillonnante avec la chute de beaucoup et l'émergence d'autres, comme ces parvenus de la drogue qui viennent plus encore bouleverser les positions acquises et vont donner naissance à un nouveau paysage politique. Quant à la qualification d'« autoritaire », elle ne suffit pas à rendre compte des transactions permanentes qui interviennent dans l'État et le système politique, ni de l'allégeance d'une grande partie de la population aux réseaux politiques traditionnels et, moins encore, de la difficulté de cet État de faire prévaloir son autorité dans de nombreuses régions. L'auteur ne souligne guère que la Colombie est non seulement un ensemble peu articulé de territoires mais aussi un pays marqué par une occupation permanente de nouvelles zones, ces zones de colonisation où l'État n'est guère présent et qui sont à tout moment l'épicentre d'une violence sociale bien plus que politique.

Le troisième point concerne la violence proprement politique, pas seulement celle des élites sociales mais aussi celle qui découle du ralliement de maints acteurs sociaux à la perspective de la lutte armée. Les années soixante-dix sont celles où le critère de classement entre « réformistes » et « révolutionnaires » devient celui de l'adhésion à cette perspective. L'auteur rejette l'idée de divers auteurs selon laquelle l'essor des guérillas aurait entravé les possibilités d'une organisation autonome des secteurs populaires. Pourtant, la montée des mouvements sociaux au début des années soixante-dix correspond à un moment d'affaiblissement considérable des guérillas cependant que leur reflux au début des années quatre-vingt accompagne l'expansion remarquable d'organisations armées qui, même si elles portent le même nom, ne ressemblent que de loin aux petits noyaux de guérilla précédents. L'angle politique retenu

par l'auteur l'amène à voir aisément un continuum entre les mouvements populaires et la lutte armée. Il faudrait, là encore, apporter bien des bémols. Ces remarques n'enlèvent rien aux apports de l'ouvrage. En revanche, deux défauts en rendent malheureusement la lecture malaisée. Le plan en est souvent sinueux, avec des retours en arrière sur l'histoire de la Colombie assez mal intégrés au raisonnement. Surtout, la langue ressemble souvent davantage à l'espagnol qu'au français, ce qui au mieux oblige le lecteur à une tâche de traduction, au pire, lui interdit de suivre l'analyse. Il est déplorable que les éditeurs paraissent avoir oublié de jeter un coup d'œil sur le manuscrit.

Daniel Pécaud

M.-C. GUENEAU et B. LECOMTE
Sahel: les paysans dans le marigot de l'aide
 Paris, L'Harmattan, 1998

L'ouvrage de Gueneau et Lecomte n'est pas un travail de chercheurs (bien que les auteurs fassent diverses références à l'anthropologie du développement) mais de praticiens, et c'est ce qui en fait tout l'intérêt: tous deux sont consultants depuis longtemps, et leurs critiques du système actuel de l'aide en Afrique en prennent d'autant plus de valeur. Leur ouvrage a en effet une forte composante critique (ils parlent de « coups de colère »), mais il s'agit de critiques simples, directes, de bon sens, fondées sur l'expérience, et non de critiques de type académique ou relevant d'une mise en question idéologique du développement lui-même.

Ils y ajoutent une composante « propositionnelle », leur livre se voulant au bout du compte positif, ce qui est une prise de risque délibérée et courageuse: chaque chapitre fait succéder à une partie qui met en question ce qui se fait le plus souvent une partie s'appuyant sur une *success story* succincte pour développer des solutions alternatives. Le lecteur facilement convaincu par les premières parties sera souvent plus perplexe face aux secondes, tant il est vrai que les propositions sont un genre autrement plus difficile que les critiques (par ailleurs les *success story* demanderaient des analyses autrement plus approfondies pour être complètement convaincantes).

On appréciera en tout cas la salutaire entreprise de décapage à laquelle se livrent les auteurs, et dont aucun des acteurs de la scène

du développement ne sort vraiment indemne. Ce que les professionnels ou les observateurs avertis de cette scène savent souvent mais disent rarement publiquement est ainsi exposé et synthétisé fort clairement sans aucune agressivité polémique mais avec franc-parler. Certaines des modes du développement sont épinglées: celle qui met les pauvres au centre de tout par exemple (or ceux-ci sont peu innovants, peu susceptibles de s'organiser, et peu porteurs de dynamiques économiques locales), ou surtout (et c'est un des chapitres les plus convaincants) celle qui s'appuie sur les « besoins » fondamentaux. Une telle approche qui part de ce qui « manque » plutôt que de ce qui « marche » se conjugue à une détermination souvent ethnocentrique de ces fameux besoins pour déboucher sur des « listes de doléances »: au bout du compte « l'identification des besoins se résume bien souvent à une vente camouflée sur catalogue » [p. 94], les projets financés sont ceux qui correspondent en fait à une offre d'aide prédéterminée, et on crée une « culture de l'aide » au sein des populations, qui les place en situation de dépendance accrue [« Si je t'offre une poule, tu ne vas pas lui tâter le cul pour voir si elle est grasse ou maigre », selon ce propos de paysan cité p. 100].

D'autres « modes » sont par contre passées sous silence (l'environnement, par exemple) ou curieusement traitées, comme « les femmes ». En effet, la « question du genre » est présentée comme largement ignorée ou négligée par les institutions de développement: on aurait plutôt pensé qu'elle avait été prise assez nettement en compte depuis une bonne quinzaine d'années et qu'elle figure en bonne place parmi les thèmes favoris des agences d'aide et des ONG (même s'il est vrai que l'approche dite « genre et développement », plus récente, a le mérite de mettre en avant le rôle proprement économique des femmes et de ne pas vouloir opposer hommes et femmes).

En fait, ce sont surtout sur des invariants du système d'aide, au-delà des thèmes ou des modes, que se penchent les auteurs, et en particulier sur les effets pervers des projets (ceux des ONG compris). Ils épinglent ainsi la propension des projets à créer des structures « partenaires » associatives standardisées (« des organismes en prêt-à-porter »), leur tendance à bâtir des relations exclusives avec les destinataires de l'aide (« hors du projet, point de salut »), la prédominance des apports ex-

ternes, le manque de confiance envers les partenaires, le caractère fictif de la « participation » tant invoquée, l'absence de financement des coûts de fonctionnement au bénéfice des seuls équipements, le saupoudrage, la rigidité des procédures de décaissement, le peu d'évaluation de la qualité (« logique du chiffre d'affaires »), entre autres. De fait, c'est le principe même de la programmation, qui est au fondement des projets actuels de tous bords, qu'ils mettent de façon convaincante en question: la programmation impose des rigidités incompatibles avec un appui souple à des initiatives locales, suscite des demandes taillées sur mesure pour plaire aux bailleurs, et impose des objectifs et une démarche prévisionnelle dans un domaine où l'incertitude est grande. Au total: « L'outil projet – en tant que schéma prévoyant un ensemble d'actions à exécuter – est en soi inadéquat quand les actions de changement social sont peu prévisibles [...]. L'outil projet – en tant que dispositif institutionnel – est en soi inadéquat car la naissance et le développement d'une dynamique sociale sont des processus endogènes » [p. 216].

Enfin, on suivra les auteurs dans leur constat du « démantèlement de l'administration publique », contournée par les projets, et des risques qu'entraîne une telle disparition de l'État.

Du côté des propositions, certaines entraînent facilement l'adhésion: s'intéresser aux activités à l'échelle personnelle ou familiale et non privilégier uniquement le collectif ou le communautaire, mettre au point des formules d'aide flexibles et transparentes et développer le suivi-évaluation, créer des consortiums de bailleurs s'engageant sur la durée, aider certaines organisations paysannes à passer d'un mode associatif de gestion à un mode entrepreneurial...

D'autres propositions sont plutôt de l'ordre des vœux pieux et des bonnes intentions, et ne tranchent guère de ce fait à cet égard avec le discours « participatif » qui domine aujourd'hui le système d'aide que les auteurs viennent de critiquer: « laisser les paysans définir eux-mêmes leurs desseins », « placer les communautés villageoises en position d'initiateur », « accorder plus de confiance aux partenaires », « respecter les interlocuteurs »... Certes, tout ceci est fort souhaitable, mais la réforme du système d'aide au développement peut-elle reposer sur de telles injonctions morales? Ne faut-il pas des proposi-

tions techniques ou politiques plutôt que rhétoriques ?

Venons-en à deux propositions centrales des auteurs, qui ne peuvent, sur leur principe, qu'entraîner l'adhésion. La première est l'appui aux initiatives locales. Une stratégie d'appui semble évidemment préférable aux projets parachutés. Mais tout le problème est évidemment de savoir comment identifier ces initiatives et lesquelles appuyer : sur ce point, évidemment très important, le lecteur reste hélas sur sa faim.

La seconde est l'appui aux organisations paysannes autonomes, ou endogènes. Comment nier qu'il vaut mieux appuyer une association localement enracinée plutôt qu'une structure collective plus ou moins artificielle mise en place sous pression d'un projet ? Mais tout le problème est que le boom associatif est souvent lié à des stratégies de captation de l'aide, et qu'il est parfois bien difficile de différencier l'exogène et l'autonome. Les auteurs le reconnaissent d'ailleurs parfois : « Observant les organisations paysannes autonomes, nous constatons que les projets qu'elles élaborent ne sont guère différents de ceux des offreurs d'aide » [p. 208]. Autrement dit, il n'est pas si facile de séparer d'un côté les « bonnes » organisations paysannes, qui seraient autonomes, qui seraient issues de dynamiques locales, et qu'il conviendrait de soutenir, et d'un autre côté les « mauvaises » organisations paysannes, qui seraient dépendantes de l'aide, qui seraient créées par les projets, ou par des courtiers locaux pour en capter les ressources, et avec lesquelles il conviendrait de rompre. C'est un peu pourtant ce que suggèrent, certes de façon moins brutale, les auteurs. Il est vrai que les situations régionales et nationales diffèrent beaucoup (ce livre, comme la plupart de ceux qui parlent du développement de façon globale, ne s'appuie pas hélas sur une analyse de ces variantes). Si certains parlent d'un véritable « mouvement paysan » organisé au Sud-Mali (région cotonnière) ou au Sénégal, ce terme n'a actuellement guère de sens au Bénin ou au Niger. Il nous manque à l'évidence une étude socioanthropologique comparative démontrant en quoi l'incontestable floraison d'associations paysannes dans ces deux régions reflète une dynamique propre. Une dynamique (liée à la rente cotonnière ? aux stratégies des organismes d'aide ? au rôle des migrants ? à l'émergence d'une « culture associative » ?), qui trancherait avec la « culture

de l'aide » et la dépendance envers les bailleurs externes que l'on trouve le plus souvent ailleurs.

Si l'on partage avec les auteurs le souhait de voir se développer un mouvement paysan plus autonome, et leur souci que l'aide serve à favoriser cette autonomie plutôt qu'à la freiner, on ne peut, comme chercheur, qu'être plus prudent sur la réalité sociologique de ce mouvement¹ et sur les conditions sociales et économiques qui peuvent le constituer.

J.-P. Olivier de Sardan

Jean-David NAUDET
Trouver des problèmes aux solutions.
Vingt ans d'aide au Sahel
 Éditions de l'OCDE, 1999, 341 p.

Je commencerai par chercher une mauvaise querelle à Jean-David Naudet. Mes bons maîtres m'ont enseigné qu'il fallait toujours citer très exactement les auteurs classiques. Or il prend quelques libertés avec le célèbre sketch du tailleur, dû au regretté Fernand Reynaud, par lequel il ouvre son ouvrage. L'histoire authentique n'est pas, comme il l'écrit, celle d'un client essayant un costume, mais celle d'un client qui revient chez son tailleur parce que, le voyant dans son nouveau costume, ses copains lui ont dit : « Y a comme un défaut. » Et le tailleur s'ingénie à montrer que son ouvrage est sans défaut en faisant se contorsionner son malheureux client.

Or, en nous livrant ses réflexions sur vingt ans d'aide au Sahel, souvent sous forme quelque peu provocante, J.-D. Naudet illustre admirablement la version originale du sketch. Jouant le rôle des copains critiques, il met en évidence le « comme un défaut » qui existe dans le costume que les agences d'aide taillent à cette région du monde et les contor-

1 Les travaux de G. Blundo [cf. *Élus locaux, Associations paysannes et Courtiers du développement au Sénégal. Une anthropologie politique de la décentralisation dans le Sud-Est du bassin arachidier (1974-1995)*, thèse de l'université de Lausanne, 1998] donnent sur une région particulière du Sénégal des éléments qui vont plutôt dans le sens d'un scepticisme en ce domaine. Par ailleurs, l'ouvrage édité par Jacob et Lavigne Delville (qui font pourtant partie des auteurs liés à l'Apad cités par Gueneau et Lecomte) n'est pas évoqué alors qu'il traite de cette question centrale [*Les Associations paysannes en Afrique. Organisation et dynamiques*, Paris, Karthala, 1994].

sions qu'elles imposent aux Sahéliens pour dissimuler le défaut qu'elles ne reconnaissent pas volontiers.

Sur la longue période l'aide au Sahel n'a manifestement pas engendré la croissance économique attendue. Ce constat n'est pas propre au Sahel et J.-D. Naudet rappelle que toutes les études ont montré dans toutes les régions du monde l'absence de corrélation entre l'aide et la croissance. Mais sans doute fallait-il être un peu naïf pour penser qu'il pouvait y avoir une telle corrélation. Les progrès d'une société dépendent d'un ensemble complexe de facteurs, internes et externes, et il est probablement vain de penser pouvoir établir une relation de cause à effet entre l'un de ces facteurs et le développement ou le non-développement.

Toujours est-il qu'au Sahel jusqu'à présent le cocktail « aide + autres facteurs internes et externes » n'a pas fait naître le développement. Ce qui ne veut pas dire, comme le montre bien J.-D. Naudet, que l'aide ait été sans impact : en vingt ans, la région a beaucoup changé et l'aide a manifestement joué un rôle dans ces changements, et même un rôle décisif dans certains secteurs.

Pourquoi ces cocktails n'ont-ils pas fait naître le développement ? Les agences d'aide se sont en général contentées d'une autocritique limitée, déplorant en chœur que les Sahéliens ne se soient pas montrés suffisamment bons élèves et n'aient pas bien suivi les bons conseils qu'elles leur ont prodigués. L'ouvrage de J.-D. Naudet s'efforce d'aller plus loin.

Sa thèse centrale est que les agences d'aide ont leurs idées sur ce qui est bon pour le Sahel et que ce qu'elles considèrent comme bon pour le Sahel est surtout ce qu'elles savent bien faire. Elles connaissent les solutions et les Sahéliens sont priés d'ajuster leurs problèmes aux solutions offertes. Il faut dire que certaines agences ont poussé cette attitude jusqu'à la caricature et que Fernand Reynaud aurait pu faire un sketch désopilant sur le thème : vous avez un problème ? Libéralisez !

J.-D. Naudet met bien en évidence les mécanismes par lesquels la demande d'aide se confond avec l'offre, rendant les Sahéliens dépendants de l'aide extérieure mais donnant bonne conscience aux donateurs, lesquels s'étonnent ensuite que leur aide soit inopérante. On regrettera peut-être qu'il ne donne pas d'exemples plus précis montrant comment, chaque fois que les agences d'aide ont

eu une nouvelle idée (et Dieu sait qu'elles en ont eues), la demande s'est rapidement ajustée à la nouvelle offre.

Cette dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure, tant publique que privée, était probablement inscrite dans le processus de la décolonisation qu'a connu la région. J.-D. Naudet ne revient pas sur cette naissance de la dépendance mais montre qu'elle s'autoentretient et que la situation, de ce point de vue, ne s'améliore pas. L'évolution récente se caractérise par une inflation des acteurs dans le processus d'aide, due à l'amorce de décentralisation et au développement du mouvement associatif dans la région : cela ne rend ni les Sahéliens moins dépendants ni l'aide plus efficace.

Que faire demain ? On s'est beaucoup interrogé au cours de ces dernières années sur ce que devrait faire l'aide. J.-D. Naudet esquisse trois scénarios possibles pour les prochaines années : la poursuite des tendances actuelles, une plus grande sélectivité de leurs interventions de la part des agences d'aide, leur retrait plus ou moins planifié. Et il en développe un quatrième qu'il appelle le « scénario de la retenue » qui découle de son analyse de l'aide passée. Il le définit comme le scénario de l'équilibre entre une attribution automatique de l'aide et une conditionnalité limitée à quelques exigences essentielles, un scénario qui mettrait l'aide, aujourd'hui trop proche des Sahéliens, à la bonne distance, à la distance qui leur laisserait l'espace de liberté dont ils ont besoin pour chercher et emprunter leur propre voie de développement.

Les arguments développés par J.-D. Naudet sont assez convaincants et on se dit que les agences d'aide feraient bien de s'inspirer de son scénario de la retenue.

Mais on se dit aussi que, dans le contexte international actuel, ce serait un miracle si toutes les agences d'aide agissaient ainsi. Or la non-coopération entre les agences compromet beaucoup les bénéfices d'un tel scénario et on voit mal aujourd'hui les Sahéliens imposer et gérer une coopération entre les agences.

Et on se dit encore que, si laisser aux Sahéliens un plus grand espace de liberté est certainement très souhaitable, on peut aussi se demander : un espace de liberté pour quel projet ? Au tournant du siècle, les Sahéliens ont-ils un projet de développement ? Il est permis de se poser au moins la question. Et si quelque démon souffle de lui donner une réponse négative, si les conditions internes d'un développement ne se sont pas aujourd'hui

réunies dans les sociétés sahéniennes, que doivent faire les agences d'aide ? Se limiter à une aide redistributive pour éviter les situations dramatiques ? Préparer l'avenir ? Mais préparer quel avenir ? Ou réduire même leur aide redistributive pour provoquer un sursaut ?

L'ouvrage de J.-D. Naudet n'épuise pas les questions qui se posent au sujet de l'aide, mais il est singulièrement stimulant pour tous les acteurs de l'aide, publics et privés, du Nord comme du Sud.

Jacques Giri

BANQUE MONDIALE
*Assessing Aid : What Works, What doesn't
and Why*
Washington, 1998

La Banque mondiale a publié en novembre 1998 le rapport *Assessing Aid* qui devrait marquer les débats sur l'aide et le développement dans les années qui viennent, en défendant notamment l'idée d'une plus grande sélectivité dans l'allocation de l'aide.

Assessing Aid délivre un message fort et clair : (i) les conditions de la réussite des pays pauvres tiennent avant tout à la nature des politiques poursuivies et à la qualité des institutions publiques, (ii) de ce fait, l'allocation et la nature de l'aide doivent avant tout dépendre des conditions institutionnelles et politiques des pays receveurs.

Ce message est basé sur quatre arguments développés tout au long du rapport.

L'aide n'est efficace que quand elle intervient dans un environnement de politiques économiques satisfaisant. Des études économiques montrent que l'impact global de l'aide sur la croissance est nul dans le cas général, et n'est positif que lorsque l'aide intervient dans un « bon environnement ».

La conditionnalité ne peut remplacer l'engagement des pays receveurs. Le rapport intitule avec lucidité une de ses sections : « *Ownership* – Ce que l'argent ne peut acheter » et constatent que « la conditionnalité peut échouer à générer des améliorations durables dans les politiques ».

L'aide est fongible, et cela est de nature à mettre en question la pertinence et l'efficacité de l'aide affectée, et en particulier de l'aide projet. Les donateurs qui sécurisent leurs projets sont en partie victimes d'un effet de mirage : « *What you see is not what you get* », rappelle le rapport de la Banque.

Les pays receveurs sont différenciés. Parmi les pays pauvres, il existe de bons et de mauvais environnements pour investir l'argent de l'aide. Investir dans les bons environnements garantit les meilleurs résultats en termes de lutte contre la pauvreté et constitue également la meilleure des incitations par l'exemple.

Ces arguments conduisent à préconiser une politique de sélectivité, qui peut, de manière schématique, se résumer par une attitude différenciée selon les types de situations dans les pays receveurs.

– Lorsque la qualité des politiques et des institutions est satisfaisante, l'aide est alors efficace et gagnerait à être allouée de manière plus libre (non affectée) et plus large. Les donateurs devraient s'entendre avec les autorités des pays concernés pour financer un programme global de dépenses publiques arrêté d'un commun accord. Le rapport indique qu'il existe à l'heure actuelle un certain nombre de pays dans ce cas, comptant parmi les plus pauvres du monde.

– Lorsque la qualité des politiques est satisfaisante mais les institutions peu efficaces, la pratique d'une aide sous forme de projet (ou autre forme d'aide affectée), telle qu'elle se pratique largement actuellement, se justifie pleinement. Il s'agit alors non d'inciter le gouvernement à modifier le contenu de ses orientations stratégiques, mais d'assurer un environnement efficace à un certain nombre de préoccupations prioritaires.

– Lorsque les politiques et les institutions sont déficientes, le financement des programmes du gouvernement n'est alors pas efficace. Il s'avère également que l'on ne peut « acheter la réforme », comme on a largement tenté de le faire, lorsque celle-ci ne correspond pas à un engagement véritable des autorités. Il ne sert à rien non plus de sécuriser des « projets enclaves » au sein d'institutions inefficaces et d'un environnement peu incitateur. Les pays se trouvant dans ce type de situation doivent néanmoins recevoir un appui mais plutôt sous la forme « d'idées » que sous la forme de transferts monétaires importants. Les agences d'aide doivent plutôt encourager l'amélioration de l'environnement et des institutions, la circulation du savoir, le débat et la réflexion, la démonstration d'innovations reproductibles.

Assessing Aid est indéniablement un rapport courageux et réformateur. Il constitue une saine réaction à une situation actuelle où

l'allocation de l'aide, bilatérale notamment, est peu incitatrice et fortement marquée par le clientélisme. Il est également fortement critique de l'action de la Banque mondiale elle-même, notamment de la pratique de la conditionnalité.

On pourra toutefois voir ce rapport plus comme un plaidoyer pour la sélectivité que comme une analyse exhaustive des enjeux de l'aide. Souvent le dossier semble être instruit dans un seul sens: tous les éléments, souvent solides, en faveur de l'allocation sélective sont dûment développés, en revanche les faiblesses de l'argumentaire sont passées sous silence, les difficultés que soulèverait le changement de pratique proposé ne sont pas évoquées.

En particulier, le rapport semble accorder une confiance trop élevée dans les études économétriques aboutissant à « démontrer » l'absence d'impact de l'aide dans le cas général. Ce résultat permet, au nom de l'efficacité, de s'abstraire du rôle de financeur des besoins des plus pauvres pour se situer comme un simple accompagnateur des plus « motivés ». En fait, le type d'analyse utilisé est très fortement contesté et ne porte que sur l'impact de l'aide à très court terme. Il ne peut être établi que le financement sur le long terme des infrastructures, des institutions ou de la formation du capital humain dans les pays à environnement défaillant est forcément un « mauvais investissement ». C'est toute une partie de l'argumentaire de la sélectivité qui est ainsi fragilisée.

On pourrait également évoquer un excès de « gouvernementalité » à ce rapport. Ce sont les pays, et non les individus, qui sont les objets uniques de l'analyse, et dans ces pays les gouvernements sont les seuls interlocuteurs. Le rapport semble considérer que l'aide ne doit rien et surtout ne peut rien en faveur des individus appartenant à des pays mal gouvernés. On semble parfois revenu plus d'une décennie en arrière à l'époque du monopole de la relation État-donateur.

Il est toutefois fort bien argumenté tout au long du rapport qu'une pratique plus sélective peut être une réponse à bon nombre de difficultés rencontrées aujourd'hui dans le monde de la coopération. En revanche, les nouveaux problèmes que pourrait soulever la mise en œuvre de cette pratique sont en grande partie occultés. Cela peut se voir par exemple à travers les deux interrogations suivantes.

La première question que l'on se pose est celle de la faisabilité de l'allocation sélective

de l'aide. L'expression d'une préférence pour une sélection *ex post* sur une conditionnalité *ex ante* est une chose. Mais sur quels critères baser concrètement l'allocation sélective? Le rapport n'aborde pas cette question. Il parle constamment de bonnes politiques et de bonnes institutions sans pour autant donner les clés de telles appréciations.

La seconde grande question tient à l'équité de l'allocation et à la fonction de justice redistributive de l'aide. Ce sujet n'est pas traité, considérant sans doute une nouvelle fois que l'affirmation d'un impact nul en l'absence de bonnes politiques suffit à régler la question. La politique des « bons exemples » sacrifie délibérément l'équité au nom de l'efficacité. Bien entendu, les pays les plus pauvres sont aussi ceux qui ont en moyenne les politiques et les institutions les plus fragiles, et il existe forcément une tension, d'ailleurs classique, entre le mode redistributif et le mode incitateur de lutte contre la pauvreté. Cette tension méritait au moins d'être évoquée.

Par ce souci d'éviter les faiblesses des arguments présentés et d'éviter la discussion de certains problèmes de fond, le rapport finit par manquer de pragmatisme et affaiblit de lui-même son propos.

Jean-David Naudet

Nicolas van de Walle, Timothy A. Johnston
Repenser l'aide en Afrique
 Paris, Karthala, 1999, 166 p.
 [Improving Aid to Africa, Washington,
 ODC, 1996]

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, l'aide publique au développement (APD) fait l'objet d'un feu nourri de critiques sévères. La conjonction de deux séries de facteurs est à l'origine de cette contestation: les pressions budgétaires persistantes au Nord d'une part, et l'absence d'impact substantiel sur le développement et le bien-être des populations du Sud, de l'autre. L'Afrique est au cœur de la polémique. C'est en effet là que les apports de l'aide rapportés aux économies bénéficiaires sont les plus massifs (de l'ordre de 10 à 15 % du PIB dans de nombreux pays), alors que parallèlement, les niveaux de vie sur longue période régressent, et la pauvreté s'étend. Cette remise en question de l'APD s'est traduite par une réduction sensible des flux. Si les auteurs, qui ne disposaient de données que jusqu'en 1994, s'inquiétaient de la stagnation des mon-

tants d'APD en faveur de l'Afrique, le mouvement s'est amplifié depuis lors. Ainsi, en 1998, l'ensemble de l'aide bilatérale de la France, l'un des plus gros bailleurs de fonds du continent, a chuté de 8 % par rapport à l'année précédente. Mais c'est l'Afrique subsaharienne qui a fait seule les frais de cette contraction, avec une baisse de 25 %.

Le livre de van de Walle et Johnston, universitaires spécialistes en la matière, vient à point nommé pour tenter de comprendre les mécanismes qui ont conduit à cette déception largement partagée sur l'opportunité de l'APD à l'Afrique. Il est le fruit d'une recherche de première main sur « l'efficacité de l'aide à l'Afrique », conduite sous les auspices de l'ODC (Overseas Development Council) dans 7 pays du continent. L'approche retenue est originale. Dans chaque cas, l'étude de terrain portait sur la relation donateur/bénéficiaire, en se focalisant sur un pays donateur privilégié de l'aide bilatérale au pays considéré (Burkina Faso/France, Tanzanie/Danemark, etc.); de plus, elle a été menée conjointement par deux équipes, l'une originaire du pays donateur et l'autre du pays bénéficiaire. Plus qu'une analyse quantitative des flux d'APD, rapidement cadrés dans le premier chapitre, l'ouvrage se veut être une synthèse des principaux facteurs qui inhibent l'efficacité de l'aide et des moyens d'y remédier. Cette entrée conduit à centrer la réflexion sur les instruments et les modalités opérationnelles de gestion de l'aide, de la conception à la mise en œuvre. Si cette problématique est relativement bien documentée du côté des « offreurs » (les agences d'aide), elle restait largement méconnue au niveau des « demandeurs » (les gouvernements africains), et par conséquent, des interactions entre ces deux pôles de l'équation du marché de l'aide. En rééquilibrant la balance, les auteurs se donnent les moyens de trouver des pistes de solution, puisque c'est justement dans la piètre qualité du dialogue entre ces deux acteurs que réside l'inefficacité de l'APD.

Si le diagnostic porté sur les faiblesses de l'aide, et les réformes préconisées ne sont pas « révolutionnaires », ils ont le mérite d'être clairement exposés, étayés, articulés et priorités. Selon les auteurs, le manque de coordination des donateurs, la multiplication des projets, la non-appropriation par les bénéficiaires et l'incapacité à assumer les frais de fonctionnement constituent les quatre principaux nœuds du problème. Pourquoi ces travers identifiés de longue date n'ont-ils pas été cor-

rigés, voire se sont amplifiés? C'est à cette question que s'attache l'ouvrage, tant du point de vue des donateurs que de celui des gouvernements africains. Forts de ces constats, les auteurs ouvrent des perspectives pour l'action, dont les maîtres mots sont eux aussi bien connus: renforcement des capacités institutionnelles, gouvernance, *ownership*, etc. Au bout du compte, la réforme envisagée se présente comme un plaidoyer en faveur de l'aide à l'Afrique, et s'oppose en cela aux sirènes du désengagement général. Cependant, les auteurs prennent acte, voire revendiquent la baisse des volumes en jeu, comme un bon moyen d'éviter la fuite en avant pour cristalliser les efforts non plus sur la quantité, mais sur la qualité de l'APD. Si l'on ne peut que souscrire aux idées avancées dans l'ouvrage, celles-ci risquent de rester des vœux pieux si les forces et les moyens susceptibles de pousser les donateurs et les gouvernements bénéficiaires à rompre avec les logiques passées ne sont pas mieux cernés.

Finalement, et malgré quelques défauts mineurs (absence de bibliographie, erreurs dans un tableau concernant le ratio APD/PIB), ce livre concis apporte sa pierre à un champ de réflexion particulièrement fécond ses dernières années (voir par exemple Banque mondiale, *Assessing Aid*, 1998; Naudet, *Trouver des problèmes aux solutions. Vingt ans d'aide au Sahel*, OCDE, 1999). L'enjeu pour le développement de l'Afrique mérite qu'on s'y arrête.

François Roubaud

Jean-Pierre BERTRAND et Guillermo HILLCOAT
*Brésil et Argentine, la compétitivité agricole
et agroalimentaire en question*

L'Harmattan-INRA éditions, 1996, 320 p.

L'Argentine est le premier exportateur mondial d'huile de soja, le Brésil le premier exportateur de tourteaux de soja et le troisième pour l'huile. Dans les années quatre-vingt, l'un et l'autre ont dû faire face à de graves difficultés économiques: endettement, inflation, ralentissement marqué de la croissance, au point que l'on a parlé de ces années comme de la « décennie perdue ». Ils ont, pour les surmonter, choisi des voies différentes, et connu des succès inégaux. Longtemps concurrents, ils sont désormais associés dans le Mercosul (ou Mercosur, selon que l'on choisit la graphie portugaise ou espagnole), et l'on peut se demander si, associés

et développant les échanges entre eux, ils pourront garder les positions conquises sur les marchés mondiaux. L'hypothèse des auteurs est que la compétitivité de ces deux pays (et les différences qui existent entre eux) ne s'explique pas seulement par des avantages dans le domaine des coûts de production (effectivement beaucoup plus bas que ceux de leurs concurrents), mais aussi par des facteurs d'organisation et par les politiques agricoles et financières menées par les deux gouvernements. Après avoir décrit l'évolution de la place de l'Argentine et du Brésil sur les marchés internationaux, ils analysent donc les politiques agricoles et de commerce extérieur des deux pays: le Brésil a choisi de s'implanter sur quelques créneaux agroalimentaires, l'Argentine d'exporter des produits bruts ou peu transformés; le Brésil a régulé sa production d'abord par le crédit bonifié, puis par les prix garantis, alors que l'Argentine a préféré jouer des taux de change différentiels et des

taxes à l'exportation, avant de démanteler ces dernières.

Cette réflexion sur les déterminants de la compétitivité de deux grands pays agricoles est riche d'informations qui ne se limitent pas au seul domaine agricole: elle montre bien que les « vocations naturelles » et même les « avantages comparatifs » ne signifient pas grand-chose sans un effort d'adaptation des productions aux conditions changeantes des techniques de production et des marchés, un effort de recherche et de diffusion des résultats, une politique de valorisation et de commercialisation. Analysant la mise en œuvre de politiques d'insertion sur les marchés internationaux et les alliances qui se nouent et se dénouent entre producteurs, industriels et pouvoirs publics, elle en dit long sur les relations de pouvoir au sein de ces sociétés, où le secteur agricole et agroalimentaire est loin d'avoir dit son dernier mot.

Hervé Théry

Résumés

Jacky AMPROU, Elsa DURET, « **Réformes, groupes d'intérêt et dépendance à l'aide** »

L'objectif de cet article est de lier l'économie politique du processus de réforme à la problématique de l'aide au développement en mettant en évidence le cercle vicieux issu d'une dépendance à l'aide des acteurs concernés par les réformes économiques. Deux niveaux de dépendance sont identifiés : (i) la dépendance à l'aide immédiate des pouvoirs publics pour mettre en œuvre les politiques d'ajustement et (ii) la dépendance à court terme des groupes d'intérêt pour survivre face aux réformes. Ces hypothèses sont discutées à partir d'analyses statistiques et économétriques. Deux résultats apparaissent. Premièrement, il existe une relation positive entre la qualité des politiques économiques et les montants d'aide reçus les cinq années précédentes. Deuxièmement, l'aide exerce un impact positif sur les activités de recherche de rente.

• Mots clés : Ajustement structurel – Réformes – Groupes d'intérêt – Recherche de rente – Aide.

Alice SINDZINGRE, « **La dépendance vis-à-vis de l'aide en Afrique subsaharienne : éléments d'économie politique** »

Selon un consensus désormais admis, l'Afrique subsaharienne est caractérisée par une excessive dépendance de l'aide. Cette analyse est liée aux interrogations sur l'efficacité de l'aide et à la « fatigue » des donateurs, qui accompagnent le déclin de l'aide depuis les années quatre-vingt-dix. L'article se centre sur la dimension institutionnelle et sur celle d'économie politique de cette dépendance. Cependant, en contraste avec la plupart des analyses, pour évaluer les déterminants et les

effets de la dépendance, il met l'accent sur l'histoire politique des États et les rationalités microéconomiques découlant des interactions entre donateurs, gouvernements et individus récipiendaires. Celles-ci sont marquées par des dissymétries qui induisent en elles-mêmes des résistances et des modes de dépendance spécifiques associés. Une première partie analyse le concept de dépendance et les principaux acquis de l'économie politique des réformes et de l'aide. Une seconde partie examine les spécificités des États et des institutions, et les effets de la présence des donateurs au cœur de ceux-ci.

• Mots clés : Aide – Dépendance – État – Économie politique – Afrique subsaharienne.

Jacques GAILLARD, Roland WAAST, « **L'aide à la recherche en Afrique subsaharienne : comment sortir de la dépendance ?** »

L'aide a certainement permis le développement de sciences nationales, en soutenant le vigoureux effort de construction entrepris, après 1970, par des gouvernements africains. Un « surcroît » d'aide a toutefois favorisé le développement de bureaucraties gestionnaires, substituant les règles du service public aux objectifs scientifiques et techniques. Les organes directeurs ont volé en éclats ; l'esprit de corps a prévalu dans les institutions phares que l'aide privilégiait, sans annuler les rigidités structurelles résultant de « rentes » de soutien. Depuis 1990, les crédits se sont resserrés, et les partenaires de la recherche ont changé. Un vigoureux marché de la recherche s'est développé, qui témoigne de la vitalité des chercheurs en exercice. Mais le doute existe sur sa capacité à soutenir une science durable. Pour bâtir celle-ci, on ne saurait se passer, une fois encore, de soutiens extérieurs. Le problème est

d'inventer de nouvelles formules de coopération, adaptés à la situation et tirant leçons du passé. Divers indices montrent que s'y emploie désormais une convergence d'acteurs.

- Mots clés: Coopération scientifique – Aide à la science – Tanzanie – Sénégal – Afrique subsaharienne.

Pierre-Yves LE MEUR, « Logiques paysannes au Bénin »

Des études de cas réalisées au Bénin entre 1993 et 1998 permettent de montrer comment des pratiques émergentes de courtage favorisées par la décentralisation de la rente du développement des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix s'articulent avec des logiques agricoles productives et commerciales complexes: création ou activation de réseaux sociaux, réinvestissement de compétences issues d'itinéraires de migration, entrepreneuriat politique et courtage économique, constitution d'organisations paysannes souvent structurées autour d'une filière (ananas, riz, coton). Ces organisations jouent en même temps un rôle considérable (quoique variable dans sa nature) dans l'économie politique locale et régionale. Ce dernier échelon devient stratégique avec la constitution de fédérations de groupements capables de démultiplier ces logiques d'action. Il résulte de ces dynamiques fortes une situation sociale marquée par le brouillage des frontières entre État et « société civile », public et privé, et politique et économique.

- Mots clés: Production agricole – Riz – Ananas – Société civile – Organisations paysannes – Entrepreneurs – Bénin – Décentralisation – Aide au développement.

Marie-Laure DE NORAY, « L'aide extérieure vue par des agents de développement maliens »

Les cadres maliens travaillant pour des organismes étrangers ou locaux d'aide au développement ont une position pivot dans la dynamique de l'aide. Intermédiaires entre deux mondes (celui des donateurs et celui des receveurs), ils gèrent complémentarité et paradoxe tant au niveau de l'action qu'au niveau personnel. Le langage-développement n'est-il pas en lui-même générateur et symptomatique de l'ambiguïté de l'aide au développement en confinant les relations aidants-aidés dans une altérité avancée? À partir d'une

vingtaine d'entretiens, des agents de développement maliens livrent leurs discours sur leur propre positionnement dans le système de l'aide ainsi que leurs perceptions de l'aide extérieure. À travers les motivations professionnelles, la définition du rôle qui leur incombe, se dessinent les contours sociologiques de la profession. Les jugements qu'ils émettent sur le système de l'aide et les différences exprimées entre types de financeurs mettent en lumière ce qu'attendent les agents locaux de développement des bailleurs.

- Mots clés: Aide au développement – Mali – Langage – Coopération décentralisée – Agent de développement – ONG – Bailleurs de fonds.

Séverine BENOÎT, « Autonomie et dépendance des organisations paysannes au Sahel »

Les conceptions et les instruments des donateurs jouent souvent en faveur d'une dépendance des bénéficiaires à l'aide extérieure. Ce phénomène se traduit par l'apparition de cercles vicieux: ce qui permet aux paysans sahéliens de gagner en autonomie entraîne souvent une nouvelle forme de dépendance. Outre la réduction de la capacité d'initiative, la dépendance se traduit par une attitude d'adaptation aux donateurs. Les paysans sahéliens conservent cependant une marge d'autonomie, et certaines structures sont capables de résister à la pression de l'aide. Pour sortir d'une relation de dépendance, les méthodes d'intervention demandent sans doute à être améliorées, notamment en évitant d'attribuer l'aide comme une aubaine. Les domaines du développement institutionnel et de la communication, assez peu pris en compte par les donateurs, mériteraient probablement plus d'attention. L'autonomie demande également une valorisation des moyens propres paysans et une préparation à la fin de l'aide. Elle passe aussi, et surtout, par une réduction de la dissymétrie de la relation d'aide.

- Mots clés: Aide au développement – Bailleurs de fonds – Sahel – Autonomie – Dépendance – Organisations paysannes.

François ROUBAUD, « Le renforcement des capacités: l'expérience du projet Madio à Madagascar »

Partant de l'expérience récente d'un projet d'appui à l'Institut national de la statistique à

Madagascar, l'auteur montre qu'il est possible de trouver les voies de l'efficacité en Afrique en matière d'appui à l'administration, même dans un environnement profondément dégradé. Cette étude de cas plaide en faveur de quelques principes de base qui méritent d'être explorés plus avant dans d'autres contextes: imbrication étroite entre objectifs techniques et institutionnels, rôle des jeunes et notion de masse critique, reconsidération des missions de l'assistance technique et du calendrier d'intervention, innovation, mobilisation de la société civile. Il apparaît que sous certaines conditions, une stratégie d'appui ciblé à des structures qualifiées de « projets-enclaves » peut se révéler payante.

• Mots clés: Projet – Madagascar – Renforcement des capacités – Statistiques – Aide publique au développement – Réforme de l'État.

Bernard J. LECOMTE, « Comment suis-je devenu sensible au dilemme autonomie/dépendance ? »

À partir d'anecdotes prélevées dans son propre vécu, l'auteur illustre différentes facettes du dilemme autonomie/dépendance analysé au niveau le moins macroéconomique qui soit: celui des relations interpersonnelles. Tout au long de son parcours professionnel de planificateur et de formateur, il a été ému par des situations, des conversations et des lectures. Ces émotions ont nourri sa prise de conscience du dilemme et l'ont amené à une

approche dialectique de l'action d'aider, qu'il appelle « chemin de crête ».

• Mots clés: Aide au développement – Autonomie – Dépendance – Organisations paysannes – ONG – Formation – Expertise.

Jean-David NAUDET, « Le dilemme entre solidarité et dépendance »

Tout apport conséquent et durable d'aide est susceptible de déclencher des formes de dépendance chez les populations ou institutions receveuses. L'examen des cercles vicieux de la dépendance, qui mettent le receveur dans une situation perpétuelle d'attente de l'aide, mérite d'être approfondi car il s'agit d'un élément important de l'impact de l'aide. Surtout, l'examen de la dépendance met en lumière le difficile conflit entre générosité, justice et efficacité. Une aide généreuse et s'adressant aux plus pauvres aura de fortes chances de dépasser leur capacité d'absorption et de déclencher des situations de dépendance nuisibles à l'efficacité. Selon l'angle de vue, la même aide peut ainsi apparaître dérisoire ou très élevée. Toutefois ces conflits, lorsqu'ils sont considérés en face, ne sont pas indépassables et des voies de conciliation existent pour une solidarité active qui ne générerait qu'une dépendance modérée.

• Mots clés: Aide au développement – Dépendance – Redistribution – Coopération internationale – Équité – Efficacité.

Abstracts

Jacky AMPROU, Elsa DURET, « **Reforms, interest groups and aid dependency** »

This article seeks to link economic reforms to the question of development aid, with reference to the vicious circle created by the influence of access to aid funds on those involved in introducing economic change. There are two types of aid dependency: (i) that which affects public authorities directly by the offer of funds to support adjustment policies and (ii) that, usually short-term, which affects interest groups and offers funds for survival during a period of economic reform. These theories are then tested against economic and statistical analyses. Two scenarios can be distinguished. First, there appears to be a positive relationship between the quality of economic policies and the amount of aid received in the previous five years and second, aid itself has a positive impact on activities which provide return on investment.

• Key-words: Structural adjustment – Reforms – Interest groups – Need for return – Aid.

Alice SINDZINGRE, « **Aid in Sub-Saharan Africa and dependency: factors in economic policy** »

According to accepted wisdom, Sub-Saharan Africa is particularly dependent on excessive development funds. This analysis is supported by reflections on the efficiency of funds and on what is known as donor-fatigue, due to a drop in development funds during the 1990s. This article focuses on institutional factors and on how economic policy is affected by dependency. Nevertheless, in contrast with most other analyses, the author concentrates on the political history of these countries and on the micro-economic situations arising from the interaction between donors, governments

and individual recipients, in order to evaluate the factors and effects of dependency. Against this background, it is possible to see the incongruities which in themselves create resistance and similar types of dependency. The first part of the study analyses the concept of dependency and the principal achievements of economic reform policies and of aid. The second part examines the specific characteristics of countries and institutions, and the impact which the presence of donors can have on them.

• Key-words: Dependency – Nation – Economic policy – Sub-Saharan Africa.

Jacques GAILLARD, Roland WAAST, « **Aid for research in Sub-Saharan Africa: how to avoid dependency ?** »

Aid has certainly encouraged the development of national science programmes by supporting the strong construction programmes undertaken by African governments since 1970. However, an « excess » of aid has also led to the appearance of new managerial bureaucracies, with public service rules gradually replacing scientific and technical objectives. The supervisory agencies have disintegrated, allowing the *esprit de corps* to dominate in the institutions created by the arrival of aid, without removing the structural rigidity inherent in the influx of supporting funds. Since 1990, foreign aid budgets have been squeezed and the research partners have changed. There is now strong competition in research, proof that a vigorous pool of researchers has been created, but is it enough sustain a long-term scientific programme? In order to develop and maintain such programmes, external resources are still necessary: the answer lies in finding new forms of co-operation, which correspond to current circumstances, and in learning from

the lessons of the past. Various indicators show that there are now fewer people and institutions involved.

• Key-words: Scientific co-operation – Funds for science – Tanzania – Senegal – Sub-Saharan Africa.

Pierre-Yves LE MEUR, « **Organisation in farming methods in Benin** »

Case studies carried out in Benin between 1993 and 1998 indicate that new types of trading, triggered by decentralisation of development funds in the 1980s and 1990s, are emerging alongside productive farming and complex commercial programmes: creation or activation of social networks, reinvestment of skills brought by migrant workers, public enterprises and economic trading, creation of farmers' organisations often based on single commodities (pineapple, rice, cotton). These organisations also play an important role (with varying levels of success) in local and regional economic policy and make a strong contribution through the creation of federal bodies able to reduce duplication of action plans. As a result of the appearance of these new players, society is changing, as the boundaries between state and society, between private and public enterprise, and between policy and economy become increasingly blurred.

• Key-words: Agricultural production – Rice – Pineapples – Civil society – Farmers' organisations – Entrepreneurs – Benin – Decentralisation – Development aid.

Marie-Laure DE NORAY, « **Impact of external aid on Mali development agents** »

Mali executives working for foreign or local development aid organisations hold a pivotal position in the aid environment. Acting as intermediaries between the two worlds of donors and recipients, they are constantly dealing with complementary and contradictory situations, whether in relation to the programmes they manage or in their own lives. Does the « development language » itself create, or become symbolic of, the ambiguity which characterises the relationships between aid-giver and aid-receiver: a sophisticated form of the relationship with the Other. Having conducted twenty interviews with Mali aid workers, the author reveals their attitude towards their own position in the aid structure

and their perceptions of external aid. Their professional motivation and their definition of the role they play lay bare the sociological boundaries inherent in their profession. Their opinions on the aid system and the differences in their attitudes towards the various financing institutions show us what local development agents expect from fund agencies.

• Key-words: Development aid – Mali – Language – Decentralised co-operation – Aid agents – Non-Governmental organisations – Fund agencies.

Séverine BENOÎT, « **Farmers' organisations and external aid in Sahel** »

The plans and methods of donors often result in beneficiaries becoming dependent on external aid. This phenomenon can be seen in the emergence of vicious circles: by increasing their autonomy, Sahelian farmers may find themselves caught in a new form of dependency. Quite apart from reducing their ability to initiate new projects, dependency tends to encourage them to adapt to donors' expectations. The Sahelian farmers do however retain a certain level of autonomy and some succeed in resisting pressure from aid funding agencies. In order to free them from dependency, it is necessary to improve the way in which aid is offered and in particular to avoid handing out aid like charity. Donors should perhaps take greater interest in the development of new structures and in better information campaigns, both of which they have tended to neglect. With greater autonomy, farmers will better appreciate their own resources and they will thus be prepared for reductions in aid. In addition, the relationship between aid donor and aid recipient should become more balanced.

• Key-words: Development aid – Fund agencies – Sahel – Autonomy – Dependency – Farmers' organisations.

François ROUBAUD, « **Reinforcement of skills: conclusions from the Madio project in Madagascar** »

The author draws on his recent work on a support project at the National Statistics Institute in Madagascar to show that it is possible to introduce efficiency in African administrations, despite severe degradation of the local environment. This case study illustrates

that some basic principles are worth exploring in new circumstances: for example, linking technical and institutional objectives together, the role of the young and the idea of critical mass, reconsideration of technical support missions and of the way their implementation is planned, innovation, and mobilisation of the population. Under certain conditions, a well targeted policy of support, if used on « integrated projects », can bring benefits.

- Key-words: Project – Madagascar – Reinforcement of skills – Statistics – Public development aid – State reform.

Bernard J. LECOMTE, « How I became aware of the dilemma of autonomy and dependency »

Based on anecdotes from his own experiences, the author shows different facets of the autonomy/dependency dilemma and analyses them at the lowest macro-economic level: personal relationships. Throughout his career as project leader and trainer, he has been amazed at the variety of situations, conversations and research in which he has participated. These have nurtured his awareness of the autonomy/dependency problem and have encouraged him to take a controversial stand on the question of aid, which he calls « following the ridge-line ».

- Key-words: Development aid – Autonomy – Dependency – Farmers' organisations – Non-Governmental organisations – Training – Expertise.

David NAUDET, « The dilemma between autonomy or dependency »

All large and lasting offers of aid can create new forms of dependency among recipient populations and institutions. Vicious circles of dependency, which place the receiver in a perpetual situation of « waiting for aid », need to be studied in greater depth because they have a strong influence on the effectiveness of aid. In particular, it is important to highlight the difficulties in balancing generosity, fairness and effectiveness. For example, aid which is too generous may well be more than the poorest groups can comfortably absorb and may create a form of dependency which becomes counter-effective. For others, the same amount of aid may appear pitiful or excessive. In any event, these conflicts are not insurmountable, if considered seriously, and it is possible to find ways to provide real support which create only « moderate » levels of dependency.

- Key-words: Development aid – Dependency – Redistribution – International co-operation – Fairness – Effectiveness.

Achévé d'imprimer en février 2000
sur les presses de Dumas Imprimeur
103, rue Paul-de-Vivie, 42009 Saint-Étienne,
pour le compte des éditions de l'Aube,
Le Moulin du Château, F-84240 La Tour d'Aigues

Conception éditoriale: Sonja Boué

Numéro d'édition: 497

Imprimeur n° 35690

Dépôt légal: 1^{er} trimestre 2000

Imprimé en France

Depuis désormais quarante ans, l'aide touche, à des niveaux aussi bien macro- que microéconomiques, un grand nombre de pays essentiellement africains. Elle apparaît aujourd'hui comme une nécessité, pour le maintien et la survie de leurs institutions comme parfois de leurs populations, et en même temps comme un obstacle dans leur recherche d'un développement autonome.

Pour le système de coopération, les problèmes rencontrés par ces pays justifient en effet sa présence et son action car ils concentrent une part significative de la pauvreté mondiale. Cependant, les agences internationales d'aide finissent par les considérer comme un fardeau et s'interrogent, avec le recul du temps, sur le faible impact de leurs interventions.

Ces deux dilemmes sont caractéristiques d'un phénomène de dépendance mutuelle qui, jusqu'à présent, retient peu l'attention. Sa prise en compte s'impose désormais car il y a de fortes incidences sur le développement des pays les moins « avancés » et sur l'efficacité de l'aide en général.

Les contributions rassemblées ici amènent à repenser les systèmes d'aide et leur efficacité, notamment dans les pays qui en dépendent.

Sommaire

Autonomie et dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure, *Bernard J. Lecomte et Jean-David Naudet*

Réformes, groupes d'intérêt et dépendance à l'aide, *Jacky Amprou, Elsa Duret*

La dépendance vis-à-vis de l'aide en Afrique subsaharienne : éléments d'économie politique, *Alice Sindzingre*

L'aide à la recherche en Afrique subsaharienne : comment sortir de la dépendance?, *Jacques Gaillard, Roland Waast*

Logiques paysannes au Bénin, *Pierre-Yves Le Meur*

L'aide extérieure vue par des agents de développement maliens, *Marie-Laure de Noray*

Autonomie et dépendance des organisations paysannes au Sahel, *Séverine Benoît*

Le renforcement des capacités : l'expérience du projet Madio à Madagascar, *François Roubaud*

Comment suis-je devenu sensible au dilemme autonomie/dépendance?, *Bernard Lecomte*

Le dilemme entre solidarité et dépendance, *Jean-David Naudet*

Survivre grâce à...

Réussir malgré...

l'aide

n° 13/ 2000

ISSN 1278-3986

éditions de l'aube / IRD (ex-Orstom)

120 FF/18,29 euros



9 782876 785366