

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 « développementalistes » 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 récipiendaires 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.