

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

Brefte 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 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 et reproductibilité de l'aide. 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.

Encouragement 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].

Passage de la capacité reproductible à la 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.

Modes 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.

Rhabiliter l'aide comme transfert. La fonction de transfert de ressources, pour l'aide au développement, a toujours peine 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: Cœur 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.