

DIALOGUE

N°7 - Juin 1997

SOMMAIRE

Editorial

Article 1 : Les déterminants de l'allocation internationale de l'aide

Article 2 : Dépenses publiques et ajustement structurel

Article 3 : Les enseignements de vingt ans d'aide au Sahel

EDITORIAL

Ce numéro de DIALOGUE traite de l'aide au développement. La période actuelle est propice à une évolution des politiques et des pratiques de coopération au niveau international. Les budgets en baisse, les sévères critiques portées contre l'efficacité de l'action passée, en particulier en Afrique, la volonté de renouvellement des approches manifestée par des bailleurs importants tels que l'Union Européenne, suscitent une réflexion croissante sur les stratégies et les méthodes de l'aide au développement. De plus en plus, l'analyse des stratégies de coopération s'affirme comme un sujet à part entière, distincte de l'analyse des stratégies de développement. DIAL participe à cette réflexion et l'analyse économique de l'aide au développement s'est peu à peu imposée comme un des thèmes d'étude de notre groupement.

Les deux premiers articles de ce numéro présentent un panorama de l'ensemble des travaux économiques portant sur les déterminants et les impacts de l'aide publique au développement. Le premier article s'interroge sur les paramètres et les logiques qui régissent l'allocation internationale des fonds d'aide publique, tandis que le second explore la question de la mesure des impacts macro-économiques des appuis extérieurs dans les pays receveurs. Ces articles donnent l'occasion de remarquer la part réduite de la contribution d'origine française ou francophone à l'analyse économique de la coopération internationale. Cette faible implication tranche avec les niveaux d'expérience et d'engagement de la France, deuxième donateur mondial, dans ce domaine.

Le troisième article est d'une toute autre nature. Il présente les résultats d'une réflexion autour du bilan de vingt années d'aide à la région sahéenne animé par le Club du Sahel, à laquelle DIAL a été étroitement associé. Ce bilan s'est penché sur les résultats obtenus, mais aussi sur la pertinence, dans le cas des pays sahéens, des méthodes et des instruments utilisés par les instances de coopération internationale. Il ressort de cette analyse de la pratique concrète de l'aide pour les pays sahéens un certain nombre de leçons pour l'avenir succinctement présentées dans cet article.

L'été sera court pour DIAL qui se prépare à accueillir deux séminaires. Les 4 et 5 septembre 1997, un colloque international sur la modélisation en équilibre général calculable en économie du développement permettra de partager une expérience riche et diverse sur un des thèmes privilégiés de travail de DIAL. Ce colloque, organisé en collaboration avec le Programme d'Analyses et de Recherches Economiques Appliquées au Développement International (PARADI) de l'Université Laval de Québec, se tiendra dans les locaux de

l'Ecole Nationale de Statistique et d'Administration Economique (ENSAE) et sera ouvert à tous.

Le mois suivant, du 8 au 10 octobre, DIAL accueillera des spécialistes de dix centres de recherches européens pour une mise en commun des travaux réalisés dans le cadre d'une étude comparative des aides européennes à la réduction de la pauvreté. Cette étude est coordonnée par l'Overseas Development Institute de Londres.



LES DETERMINANTS DE L'ALLOCATION INTERNATIONALE DE L'AIDE

Quels sont les différents paramètres permettant d'expliquer la répartition internationale de l'aide publique ? Comment ces paramètres ont-ils évolué avec le temps ? Comment diffèrent-ils selon le type de donateurs ? Des études empiriques menées régulièrement depuis plus de vingt ans ont permis de proposer quelques réponses à ces questions.

Les différentes logiques d'attribution de l'aide

On peut essentiellement distinguer trois grandes logiques, effectives ou intentionnelles, d'allocation internationale de l'aide.

Une logique de besoin. Un déterminant évident du niveau d'aide est l'étendue des besoins des pays ou des populations récipiendaires. La notion de besoin est cependant difficile à définir. En premier lieu, le niveau de pauvreté ou de manque d'une population est une notion complexe (faut-il prendre en compte les aspects de capital naturel et humain, les inégalités, l'accès aux services, etc... ?). En second lieu les besoins peuvent être proportionnels à d'autres facteurs que la pauvreté : niveau d'endettement, risques écologiques, etc....

Une logique d'intérêt (de proximité). A l'inverse de la logique précédente, il s'agit là d'une logique d'offre déterminée par les caractéristiques du donneur et non plus du receveur. Les différentes formes que peut prendre cet intérêt sont bien connues : intérêt stratégique ou politique, intérêt commercial, intérêt culturel ou historique.

Une logique d'efficacité (de mérite). L'aide va vers les opportunités où elle peut être le plus efficace. En particulier elle va vers les meilleurs projets et vers les pays présentant le meilleur profil : stabilité politique et économique, bonnes politiques, bonne coopération internationale. Cette logique est également une logique d'offre, dont la finalité est cependant tournée vers les effets dans le pays receveur, et non vers le pays donateur comme dans le cas de la logique précédente.

Souvent la logique d'efficacité se confond, à plus ou moins juste titre, avec une logique de mérite ou de vertu. L'aide est attribuée aux pays répondant, selon des critères définis par le donateur, à un certain nombre de pré-conditions à l'efficacité de cette aide.

De manière caricaturale, on pourrait associer à chacune de ces logiques un type de bailleur et une fonction de l'aide publique. A la logique des besoins correspond le bailleur multilatéral (de type Onusien) et l'aide vue comme un instrument de répartition et de justice internationale. A la logique d'intérêt pourraient être associés le bailleur bilatéral et l'aide comme instrument de politique étrangère. Enfin, la logique d'efficacité renvoie plutôt à la Banque Internationale de Développement et à la coopération économique de long terme, prenant en charge les opportunités que le secteur privé ne peut saisir.

Des logiques évolutives

Selon les périodes, ces trois logiques ont coexisté dans les faits ou dans les intentions. Mais elles ont également évolué au fur et à mesure des transformations de la situation internationale et des enjeux des relations Nord-Sud.

De multiples tentatives pour définir de façon « rationnelle et objective » les besoins de financement extérieur d'un pays donné, tels que les modèles de déficits, ont donné lieu à peu de résultats convaincants. De même la comparabilité internationale des indicateurs de pauvreté soulève de nombreuses réserves. Il a été difficile en pratique de dépasser l'analyse simpliste liant le besoin d'aide au niveau du revenu par tête. La logique de besoin s'est trouvée affaiblie par cette difficulté à établir une norme satisfaisante pour l'allocation de l'aide.

Les intérêts stratégiques internationaux se sont modifiés. Essentiellement politiques durant la guerre froide, ils ont évolué vers des enjeux commerciaux, mais aussi vers une prise en charge au niveau international de certains grands enjeux planétaires : environnement, conséquences de la pauvreté, migrations, etc...

La logique d'efficacité, elle aussi, s'est transformée. On est largement passé de l'optique du risque projet à l'optique du risque pays. La conditionnalité et l'ajustement structurel ont tenté de mettre l'efficacité et le mérite au premier plan des déterminants de l'allocation de l'aide alors même que diminuait l'importance de la rentabilité économique des projets. Dans cette logique d'efficacité, le sens de la causalité entre le "mérite" d'un pays receveur et l'attribution de l'aide pourrait maintenant être appelé à s'inverser. L'allocation d'aide est jusqu'à présent conditionnée à l'adhésion à un certain nombre de principes et de réformes, dont justement l'aide doit appuyer la mise en œuvre. De plus en plus, est préconisée une allocation de l'aide tenant compte non de l'adhésion à des programmes futurs, mais de l'engagement réellement manifesté au préalable vers certaines politiques. L'aide viendrait donc récompenser un témoignage de vertu, plutôt qu'inciter à une promesse d'adhésion.

Les études empiriques

De nombreuses études empiriques ont testé différents modèles internationaux d'allocation de l'aide sur toutes les périodes depuis le début des années 1960. Les résultats sont naturellement très différents selon le type d'aide dont on étudie la répartition.

a. Etudes portant sur l'aide de donateurs bilatéraux

Mac Kinlay et Little (1978 et 1979) ont été les précurseurs des études économétriques sur l'allocation de l'aide. Pour les principaux donateurs bilatéraux, ces auteurs ont tenté d'expliquer l'aide par tête reçue par les pays en développement à l'aide de deux modèles successifs : un modèle receveur faisant apparaître des variables traduisant le niveau de besoins du pays et un modèle donateur basé sur des variables reflétant l'intérêt ou la proximité du donateur pour le pays bénéficiaire concerné.

Les résultats obtenus par Mac Kinley et Little plaident nettement en faveur du modèle basé sur l'intérêt du donateur. Dans le climat passionné des années 1970, ce résultat semblait illustrer le cynisme des relations internationales, jusque dans ses manifestations apparemment les plus altruistes. Depuis, plusieurs études, avec des méthodologies diverses, sont venues confirmer, au moins pour les grands donateurs, ces premiers résultats (récemment Burnside et Dollar, 1997). Il apparaît aujourd'hui presque banal de remarquer que l'allocation de l'aide bilatérale dépend en premier lieu de données internes au pays donateur concerné.

b. Etudes portant sur l'aide de donateurs multilatéraux

Etudiant l'allocation de l'aide de la Communauté Européenne, Bowles (1989) conclut à la simultanéité de facteurs de besoins et d'intérêt/proximité. Le PIB par tête et le fait d'être une ancienne colonie d'un pays de la communauté apparaissent comme des facteurs explicatifs déterminants de l'allocation de l'aide par habitant, ainsi que la population du pays bénéficiaire. Ce résultat n'est guère étonnant, la Communauté Européenne présentant des caractéristiques intermédiaires entre l'aide multilatérale et l'aide bilatérale.

Frey et Schneider (1986) ont tenté d'expliquer l'aide allouée par la Banque Mondiale à partir de quatre modèles : un modèle de besoin, un modèle de vertu (stabilité macro-économique et politique), un modèle « salubre » identifiant des pays engagés dans le processus d'insertion internationale mais possédant de grands déficits (dette, commerce extérieur, etc...) et enfin un modèle politico-économique tentant d'identifier les pays pauvres proches du camp occidental. C'est ce dernier modèle qui apparaît selon leurs conclusions comme le plus fondé.

c. Etudes portant sur l'ensemble de l'aide

Les études portant sur l'allocation de l'ensemble de l'aide (Boone 1996, Naudet 1994, Burnside et Dollar 1997) s'accordent à mettre en évidence une répartition qui répond largement à des caractéristiques propres aux pays receveurs. Le PIB par tête, illustrant la logique de besoin, et la population (dans le sens où une population élevée entraîne une aide par tête faible) ressortent comme les deux variables prépondérantes pour expliquer l'allocation internationale de l'ensemble de l'aide.

De plus, Naudet (1994), comme auparavant Collange (1986) à propos de l'aide multilatérale, semblent remarquer une inflexion progressive, depuis les années 1970, vers un renforcement de la logique de besoin. L'aide s'est en effet orientée davantage vers les pays à faible revenu au détriment des pays à revenu intermédiaire.

Certaines études ont indirectement testé la logique d'efficacité en recherchant la corrélation entre le niveau d'aide reçu et la qualité des politiques suivies. Burnside et Dollar (1997) aboutissent à des conclusions ambiguës. La qualité des politiques ressort comme une variable explicative de l'aide reçue seulement lorsque de nombreux autres effets sont conjointement pris en compte (tels que la population, les intérêts politiques et stratégiques, etc...). Cela signifierait que l'effet des bonnes politiques existe mais est in fine entièrement annulé par la prise en compte de considérations de multiples natures.

Quelques conclusions

La confrontation des logiques d'allocation supposées et des résultats empiriques amène à quatre points de conclusion.

Les déterminants de l'allocation de l'aide font apparaître un mélange de plusieurs logiques. En particulier, les logiques de besoin et d'intérêt peuvent toutes deux être mises en évidence. Elles ne sont en fait pas nécessairement contradictoires. Des logiques fondées en premier lieu sur l'intérêt ou la proximité par chacun des donateurs bilatéraux peuvent fort bien aboutir à une allocation globale de l'aide s'inscrivant d'abord dans une logique de besoin. Le choix entre l'intérêt et la générosité ne se présente pas forcément comme un dilemme.

Aucune analyse empirique n'a mis en évidence de manière décisive la logique d'efficacité ou de mérite. Cela peut paraître surprenant après bientôt deux décennies d'ajustement structurel et d'aide fondée sur l'adhésion ou l'engagement vers des programmes de réformes économiques. Le mot d'ordre actuel de sélectivité de l'aide devra donc, s'il veut dépasser le stade de l'incantation, reposer sur une véritable rupture avec l'allocation traditionnelle de l'aide extérieure. Il est probable que la logique d'efficacité soit largement contradictoire avec la logique de besoin. C'est, cette fois-ci, un réel dilemme pour l'allocation future de l'aide.

Certains signes qui demanderaient à être confirmés laissent penser que la logique de besoin devient de plus en plus pertinente pour expliquer l'allocation de l'aide, au détriment de la logique d'intérêt. Cela ne signifie pas forcément que la nature profonde des motivations de l'aide ait évolué vers plus d'altruisme. Mais, la conscience de la nécessité de la prise en charge collective de grands enjeux internationaux -telles que la lutte contre la pauvreté, la

prévention des conflits, la protection de l'environnement, la maîtrise des migrations internationales- a peut-être conduit à rapprocher l'intérêt des pays donateurs des enjeux des pays les plus pauvres. Autrement dit, la logique d'intérêt de l'aide aurait convergé vers celle de besoin.

L'importance majeure de la population comme facteur d'allocation de l'aide embarrasse souvent les analystes. L'aide donne un net avantage aux petits pays. Cela ne correspond précisément à aucune des logiques présentées. Plusieurs explications sont toutefois avancées pour justifier ce phénomène. Les économies d'échelle, en matière d'infrastructures, d'institutions ou d'investissements de souveraineté entraînent un appui plus important en proportion pour les petits pays. Il s'agit là d'un argument qui peut rentrer dans le cadre de la logique de besoin. Le système d'aide fonctionne avec des coûts d'entrée et une fractionnabilité limitée. Autrement dit, lorsqu'une institution donatrice est installée dans un pays, elle assure un minimum d'activité, ce qui, vu le nombre considérable de donateurs, peut entraîner une aide importante dans les pays de petite taille. Enfin, l'aide doit être également évaluée en terme de pouvoir. Pour une même somme investie, un donateur recueille beaucoup plus de pouvoir d'influence dans un petit pays que dans un grand. Cet argument ressort cette de la logique d'intérêt.

- DIALOGUE N°7 : Sommaire -

DEPENSES PUBLIQUES ET AJUSTEMENT STRUCTUREL

L'IMPACT MACRO-ECONOMIQUE DE L'AIDE : UN POINT DE LA QUESTION

Depuis que l'aide extérieure existe, on s'est légitimement interrogé sur la mesure de son impact. Cette préoccupation s'est exprimée au niveau micro-économique en analysant les réalisations, les progrès ou les revenus que l'aide permettait directement d'atteindre. Les évaluations d'impact ont rempli ce rôle. Mais on a également tenté, au niveau macro-économique, de dégager l'impact de l'aide sur le bien-être et sur le niveau de vie, des populations. L'aide ne semble, *a priori*, ne devoir se justifier que par son éventuel impact à ce niveau. Pourrait-on justifier, une aide qui n'aurait d'impact qu'à des niveaux intermédiaires sans entraîner de mouvement de progrès général pour l'ensemble de la population ? Ce point sera revu en conclusion

Question de méthode

Mesurer l'impact macro-économique de l'aide, c'est tenter d'isoler dans un processus complexe, une relation de cause à effet. On a besoin pour cela de construire une référence servant de base de comparaison aux effets réellement obtenus. Trois méthodes sont envisageables selon les référents choisis.

Une comparaison des résultats obtenus aux objectifs initiaux. Cette méthode largement utilisée pour l'évaluation d'actions particulières est cependant peu adaptée à l'appréciation de l'impact macro-économique. Elle ne permet généralement pas d'imputer aux différentes causes possibles, dont l'aide reçue, les différences obtenues entre objectifs et réalisations. De plus, elle confère une grande importance au niveau des objectifs de départ, qui sont souvent déterminés de manière volontariste. En résumé, cette méthode semble laisser une trop grande place à des interprétations subjectives.

Une méthode de simulation qui consiste à reconstituer ce qui se serait passé avec une aide différente dans une situation donnée. Une telle méthode ne peut que reposer sur une modélisation macro-économique des effets de l'aide, domaine très peu exploré à l'heure actuelle (Mosley et al, 1991).

Une méthode comparative spatiale ou temporelle des résultats macro-économiques obtenus par différents bénéficiaires avec des niveaux d'aide différents. Cette méthode donne généralement lieu à des analyses économétriques en coupe transversale (avec/sans) ou en coupe temporelle (avant/après), voire les deux (panels). Cette méthode a été largement utilisée au cours des décennies écoulées.

Cette dernière méthode a permis de construire progressivement un corps de résultats solides largement partagés, présentés ci-après. Cependant ses limites doivent être gardées à l'esprit afin d'envisager de manière plus globale la question de l'efficacité de l'aide.

L'aide sans impact

L'essentiel des résultats de l'ensemble des analyses économétriques sur l'impact macro-économique de l'aide (plusieurs dizaines depuis 1970) peut être résumé en quatre points.

La totalité des analyses se rejoignent pour constater l'absence d'effets significatifs de l'aide sur la croissance¹. Ce résultat est extrêmement robuste. On le retrouve quelles que soient les méthodes employées (coupes temporelle ou géographique, panels), les périodes analysées (depuis les années 1960 jusqu'à la période actuelle) et les variables annexes utilisées (croissance de la population, termes de l'échange, endettement, épargne, exportations, etc...).

L'impact de l'aide sur les variables macro-sociales a été beaucoup moins étudié mais semble conduire à la même conclusion de non significativité. Mosley et Hudson (1996) ont testé l'effet de l'aide sur la mortalité infantile pour 19 pays en séries temporelles en obtenant un seul résultat partiellement significatif et positif pour l'Indonésie. Boone (1996) teste sur 96 pays et sur la période 1970-90 l'effet de l'aide sur le taux de scolarisation primaire et de mortalité infantile sans obtenir davantage de résultats significatifs.

De nombreuses analyses se sont penchées sur les effets d'éviction de l'aide extérieure. En particulier, l'impact de l'aide sur l'investissement et l'épargne a été le sujet le plus étudié. Les effets sur la pression fiscale ont également retenu l'attention. De nombreuses études, pour la plupart anciennes (en particulier Griffin 1970, 1978), conduisent à établir un lien négatif entre l'épargne intérieure et l'aide extérieure. Ce résultat a été retrouvé par Boone (1996) qui met en évidence une élasticité de la consommation à l'aide très significative et proche de 1, et une élasticité de l'investissement très proche de 0. Tout se passe comme si le montant de l'aide était converti pour trois quart en consommation publique et un quart en consommation privée (et rien en investissement !). Boone fait pourtant une exception pour les pays où l'aide compte pour plus de 15% du PIB, où il trouve cette fois une liaison significativement positive avec l'investissement. Toutefois, tous les résultats ne confirment pas la mise en évidence d'effets d'éviction. Plusieurs études (Mosley et Hudson 1996 par exemple) parviennent, à l'inverse, à une absence de liaison significative entre aide et épargne intérieure.

Certaines études ont porté sur l'impact spécifique de l'ajustement structurel (par exemple World Bank, 1994 ; Mosley et al, 1991). Ces études ont souvent conclu à un impact positif lié à la mise en oeuvre des politiques liées aux plans d'ajustement. En revanche, elles n'établissent de liens ni entre le niveau de l'aide et l'adoption de bonnes politiques, ni entre le montant des prêts d'ajustement et le niveau de la croissance.

En résumé, Riddell concluait en 1987 un panorama de l'ensemble de ces études :

« Il y a peu de doute que les résultats de ces tests forment un tableau peu rassurant. De nombreuses études témoignent d'une relation négative entre l'aide et l'épargne domestique, certaines révèlent une relation négative entre les flux d'aide et le déficit courant de la balance des paiements, tandis que les autres ne parviennent pas à fournir une relation statistiquement significative entre l'aide reçue et la croissance économique. » (Riddell 1987 : 104)

Ce constat est repris dix ans plus tard par Mosley, que l'on peut pourtant compter, comme Riddell, plutôt parmi les avocats de l'aide extérieure.

« Les travaux empiriques ont dans l'ensemble, au niveau macro-économique, obtenus des coefficients d'impact de l'aide sur la croissance insignifiants et négatifs sur l'épargne. » (Mosley 1996 : 5)

Arguments face à un résultat dérangeant

Cet absence répétée de résultats mesurables est une sérieuse interpellation pour l'aide. Au-delà de la conclusion hâtive de la parfaite stérilité de l'aide, divers types d'explications à de tels résultats ont été proposés.

Une première argumentation repose sur la nécessité de politiques appropriées pour rendre l'aide efficace. L'aide ne peut à elle seule provoquer le développement, et son effet ne peut se mesurer que lorsqu'elle agit dans un cadre de « bonnes politiques ». Dans l'étude la plus récente à ce sujet, Burnside et Dollar (1997) défendent cette position, en mettant en évidence l'impact significatif sur la croissance d'une variable combinant le niveau de l'aide et la qualité des politiques suivies. Beaucoup d'auteurs ont conclu leurs travaux dans le même sens en remarquant que l'aide n'était pas inopérante par principe, mais plutôt du fait de l'utilisation qui en est souvent faite en pratique.

On peut cependant douter que cette explication, indubitablement valable, soit suffisante. En premier lieu, la régularité de l'absence de liens entre aide et croissance dans le temps et dans l'espace tendrait à montrer que l'adoption de bonnes politiques par les pays aidés est très rare. Ce résultat est difficile à admettre à moins de supposer, comme le font certains auteurs (Berg dans Michailof, 1993 par exemple), que l'aide constitue une désincitation à l'adoption de bonnes politiques. Dollar et Burnside (1997) infirment d'ailleurs cette hypothèse, en ne trouvant aucune relation entre le niveau d'aide et la qualité des politiques poursuivies.

En second lieu, l'absence générale d'impact de l'aide sur la croissance constitue réellement un puzzle pour l'esprit. Comment imaginer que l'impact de l'aide, qui dans beaucoup de cas représente entre 10% et 50% du PIB des pays receveurs, soit indécélable sur la croissance, ne serait-ce que par le simple effet keynésien de la dépense ? Ensuite, comment concilier ce résultat macro-économique avec les simples observations de terrain ou les résultats des évaluations ? Il est manifeste que l'aide, outre l'effet keynésien, a permis de construire des routes, de développer des infrastructures sociales ou économiques, d'assurer une formation très importante, de couvrir des besoins de santé, pour ne retenir que les aspects les plus mesurables de l'aide. Comment admettre et expliquer que toutes ces dépenses et

réalisations, même accompagnées de politiques en partie inappropriées, n'ont eu aucun impact sur la croissance ? Cela nécessite un niveau de compréhension supplémentaire.

Un premier registre d'explications repose sur l'idée d'impacts négatifs de l'aide qui contrebalanceraient les réalisations ponctuelles. Ces impacts négatifs reposeraient en particulier sur les effets d'éviction déjà évoqués, de surévaluation du taux de change (Griffin, 1970), de distorsion des taux d'intérêts (Friedman, 1958), ou encore pour les pays fortement aidés d'un effet de dépendance tendant à la désresponsabilisation des cadres et à la désorganisation institutionnelle (Berg, 1996).

Mais cette ligne « contestataire » de l'aide n'est pas la seule explication des résultats obtenus qui peut être avancée. Il convient de revenir à la méthode unanimement employée par toutes les études empiriques pour en souligner les limites, et voir que les résultats découlent en fait partiellement de ces dernières. Trois points méthodologiques affaiblissent en effet la pertinence des résultats obtenus.

L'aide appréhendée globalement se prête mal à une analyse d'impact. La plupart des études se basent uniquement sur le chiffre global de l'aide de source OCDE, sans s'inquiéter du fait que cette donnée est un mélange de flux réels et fictifs (comme les annulations de dettes), de dépenses effectuées dans les pays donateurs et receveurs, de coûts valorisés aux prix du pays receveur et donateur, qui possède finalement une signification limitée du point de vue de l'impact attendu. Par ailleurs, l'aide globale recouvre des objets dont l'impact s'établit sur des périodes très différentes : immédiat pour un programme de création d'emploi ou de soutien à la balance des paiements, à moyen terme pour la réalisation d'infrastructures, à long terme pour des actions dans l'éducation primaire ou dans le développement institutionnel. Comment tester globalement l'impact d'un agrégat réunissant artificiellement des actions de nature si diverses ? Quelle période choisir pour les impacts attendus ?

La relation de causalité entre niveaux d'aide et de croissance n'est pas univoque. L'absence de liaison constatée peut s'expliquer par des causalités croisées des variables étudiées ou leur dépendance envers des facteurs communs en amont. Le test économétrique n'a donc qu'une validité limitée.

- Certains facteurs structurels en amont, tels que la fragilité écologique ou la faiblesse du développement humain, peuvent expliquer conjointement de faibles performances globales et un niveau d'aide élevé et croissant. Une causalité commune peut donc être à l'origine sur le long terme à la fois d'un rythme modeste de développement et d'un effort important de l'aide, pouvant faire accroire à l'absence d'efficacité de cette dernière.

- Sur le plus court terme, le lien de causalité entre aide et croissance est également complexe. L'aide a souvent pour but de prévenir ou de gérer des crises. Dans ce cas, il est patent que l'aide augmente précisément quand les résultats globaux sont médiocres.

Enfin, la liaison entre le niveau de l'aide et son impact est complexe. Tout ce que les analyses comparatives tendent à montrer (aux réserves précédentes près) est que la relation « plus d'aide entraîne plus de croissance ou de bien-être » ne peut être établie. Cela ne signifie nullement qu'il n'existe pas de liaison entre aide et croissance et donc d'impact de l'aide. On peut aisément imaginer que l'efficacité marginale de l'aide soit réelle mais décroissante. Cela expliquerait que le test d'une liaison continûment croissante entre niveau de l'aide et croissance économique conduise à des résultats non significatifs.

Ces arguments sont suffisamment solides pour réserver la possibilité d'un impact macro-économique positif de l'aide, qui ne pourrait être décelé par les méthodes d'analyse utilisées. Toutefois, ils ne constituent qu'une argumentation défensive, et ne contredisent en rien l'éventualité d'impacts négatifs. En résumé, on ne peut conclure à l'absence d'impact positif de l'aide, mais on ne peut non plus, dans l'état actuel des méthodes, mettre ces derniers en évidence.

Positions actuelles

L'absence actuelle de preuve de l'effectivité de l'action de l'aide est fortement préoccupante non seulement pour défendre le système d'aide contre ses détracteurs, mais aussi pour orienter ce système vers davantage d'impact. Cela est d'autant plus sensible dans la période actuelle de « crise de l'aide » où l'accent est de plus en plus placé sur l'efficacité de celle-ci. Les différents analystes et institutions concernés ont été amenés à se positionner par rapport à ce problème.

En premier lieu, concernant la recherche, il apparaît nécessaire de développer des méthodes d'analyse permettant de surmonter les difficultés évoquées. Point n'est besoin de réitérer des analyses globales en coupe transversale dont on connaît désormais bien les résultats. Il serait plus utile, en revanche, de rechercher, comme le fait par exemple Mosley dans l'ensemble de ses travaux, des méthodes diversifiées et nouvelles d'appréhension du problème. Par exemple, la piste de la simulation de scénarios contrefactuels paraît complexe mais sans doute appropiée.

En second lieu, l'hypothèse de Burnside et Dollar (1997) d'une efficacité de l'aide réelle, mais totalement contrainte par l'adoption de "bonnes politiques", demande à être confirmée par des analyses plus nombreuses et plus indépendantes. Elle semble en tout cas en voie d'être admise aujourd'hui auprès des institutions multilatérales (y compris l'Union Européenne). Elle débouche sur une stratégie de sélectivité de l'aide, qui serait concentrée (du moins pour certains types d'aide) sur les pays à même d'utiliser efficacement cet appui.

Cette nouvelle orientation laisse toutefois en suspens le cas de nombreux pays (combien de pays fortement aidés suivent aujourd'hui spontanément de bonnes politiques ?) et de certains types d'aide (comme l'appui à la construction des capacités). Faut-il cesser d'appuyer ces pays, souvent les plus pauvres, et ces types d'aide devant l'absence de preuve de leur impact macro-économique ? Riddell (1996) fournit un argument pertinent pour éclairer ce dilemme, affirmant que l'on confond dans la recherche d'impact le motif et le but de l'action de l'aide.

Si le motif pour attribuer de l'aide est d'ordre macro-économique -réduire la pauvreté, satisfaire les besoins essentiels, etc...-, il ne faut pas en déduire hâtivement que le but immédiat de l'aide doit être d'assurer la croissance ou de réduire la pauvreté. Ce serait affirmer que l'aide est, à elle seule, un facteur de développement. Le but de l'aide ne peut être que d'agir sur les capacités et les opportunités des bénéficiaires afin que ces derniers puissent remplir eux-mêmes les objectifs de développement. C'est donc sur les progrès accomplis dans ces domaines que l'action de l'aide doit être jugée. Autrement dit Riddell plaide pour un examen des résultats de l'aide à un niveau plutôt méso-économique, qui est le seul sur lequel l'aide peut être vraiment imputable.

La relation entre l'accroissement du capital humain et physique et les objectifs macro-économiques comme la croissance et la diminution de la pauvreté sont complexes et de très long terme. Aucune des mesures actuelles de l'impact macro-économique de l'aide ne peut prétendre rendre compte de cette relation. L'aide ne peut donc être jugée, et encore moins condamnée, sur le seul constat de résultats macro-économiques décevants à court ou moyen terme.

- [DIALOGUE N°7 : Sommaire](#) -

DEPENSES PUBLIQUES ET AJUSTEMENT STRUCTUREL

LES ENSEIGNEMENTS DE VINGT ANS D'AIDE AU SAHEL

Le Club du Sahel, né peu après la grande sécheresse de 1973-74, a saisi l'occasion de son vingtième anniversaire pour entreprendre une réflexion en profondeur sur le bilan de 20 ans d'action de l'aide au Sahel (Naudet 1997). Ce bilan s'est particulièrement penché sur l'analyse de la pratique concrète de l'aide afin de tirer de l'expérience passée des leçons utiles pour envisager la coopération avec le Sahel pour la génération à venir.

Un bilan nuancé en dépit d'une forte empreinte de l'action de l'aide dans le Sahel

Un premier constat est que l'empreinte de l'action de l'aide dans le Sahel est dans une certaine mesure évidente. Les infrastructures, les télécommunications, le paysage institutionnel mais aussi l'évolution de nombreuses zones agricoles, l'accès à l'eau potable, la lutte contre les pandémies sont quelques-uns parmi les domaines où les effets de l'aide sont clairement visibles. Mais l'empreinte de l'aide s'est étendue bien au-delà dans des domaines moins concrets : dans la formation des hommes, dans la définition des politiques, dans l'essor de la société civile, etc... Plus globalement, l'aide a sans doute été pour la région sahélienne un des premiers facteurs d'ouverture internationale et de circulation de l'information. Enfin, certains voient dans le rôle de l'aide en matière de prévention des crises un facteur de la relative stabilité économique et sociale de la région.

Dans le même temps, les progrès en termes de conditions et de niveau de vie de la population apparaissent limités. Le classement du PNUD selon l'Indicateur de Développement Humain fait apparaître trois pays sahéliens parmi les cinq derniers pays classés dans le monde. Plus de 60% de la population rurale serait en-dessous d'une ligne internationale de pauvreté définie par un panier minimal de consommation. Les investissements privés vers la région sont très faibles. Les risques de crise, notamment écologique, pèsent toujours lourdement sur l'avenir de la région. Le chemin parcouru a pourtant été loin d'être négligeable. Les progrès en matière de sécurité alimentaire, d'organisation socio-politique, d'essor de la société civile, de développement de filières exportatrices comme le coton sont réels et avérés. Mais, on ne peut que reconnaître que les multiples réalisations et appuis issus de l'aide extérieure ne sont pas parvenus à jouer un rôle de levier pour accompagner un mouvement général de progrès des conditions de vie des populations.

Un sentiment répandu d'insatisfaction

Un second constat, très sensible dans tous les débats qui ont lieu sur ce sujet, est que l'action de l'aide au Sahel laisse souvent un sentiment d'insatisfaction largement partagé entre les donateurs, les bénéficiaires et les praticiens impliqués. Cela tient en partie à un sentiment occasionnel de déception sur les impacts obtenus, notamment du fait de leur fréquente absence de durabilité, mais aussi à une perception critique de la pratique réelle de l'aide sur le terrain. Ce dernier point peut se résumer à travers deux grandes critiques.

L'aide est conduite par les donateurs. De l'idée de départ à l'évaluation finale, le cycle des actions d'aide est entièrement dominé par les donateurs. Les bénéficiaires ne sont que des participants. L'adéquation des actions aux besoins réels des institutions et populations sahéliennes s'en trouve limitée et, plus encore, l'engagement des acteurs locaux dans les actions retenues.

Le système d'aide est incohérent. Si chaque agence d'aide, *a fortiori* chaque action d'aide, s'est efforcée de proposer des appuis plus cohérents et efficaces, au fur et à mesure de l'expérience, il n'en est pas de même du système d'aide considéré dans son entier.

- Le système d'aide tend parfois à entraver la capacité des institutions sahéliennes. La multiplication d'enclaves ou de dérivations dans le paysage institutionnel sahélien, l'établissement de structures de salaires ad hoc, l'aspiration (souvent temporaire) des meilleurs cadres vers le système d'aide sapent considérablement la cohérence des systèmes institutionnels des pays receveurs.

- Le système d'aide génère des effets de saturation : trop de programmes, trop de conditionnalités, trop de projets, trop d'initiatives, trop de procédures différentes. Cela a pour première conséquence de submerger les institutions bénéficiaires. Il est par exemple demandé aux institutions sahéliennes de gérer une panoplie démesurée d'instruments de planification et de programmation.

- Le système d'aide a favorisé une certaine déresponsabilisation des cadres sahéliens, entraînant une fréquente attitude de passivité des institutions. Cela a poussé au développement de systèmes d'intéressement pour poursuivre certaines activités dans des conditions normales. Il en résulte des incitations et un climat qui font obstacle à une pratique réelle de participation.

Ces critiques du fonctionnement de l'aide sont sérieuses. Elles expliquent une bonne part de l'insatisfaction ressentie, en dépit des nombreuses réalisations et succès auxquels l'aide a participé. La légitimité de l'action de l'aide pour le futur dépend en partie de la capacité qu'auront les autorités sahéliennes et les donateurs à surmonter ces dysfonctionnements. L'expérience du passé nous invite à considérer quatre principales leçons.

Première leçon : Construire des instruments plus souples et plus adaptés aux problèmes des bénéficiaires

Les analystes sont unanimes à remarquer que l'aide conduit à adopter des actions préconçues, presque identiques dans des situations locales très diverses, et de ce fait peu adaptées aux spécificités des problèmes locaux des bénéficiaires. Ce constat a été fait tant pour l'ajustement structurel que pour l'action des ONG en milieu rural.

Cette situation tient pour partie aux instruments d'aide. La phase de conception enferme souvent les actions à venir dans une démarche standardisée, que la phase ultérieure de suivi, basée avant tout sur l'exécution, ne peut modifier qu'à la marge. La conception se fait

autour de diagnostics *a priori* qui sont souvent construits non autour des problèmes ou des aspirations des acteurs locaux, mais autour des « solutions » disponibles. Les problèmes sont construits, consciemment ou non, en fonction des instruments, des budgets et des solutions que les experts savent qu'ils peuvent mobiliser. Ainsi construit-on des problèmes techniques lorsque les solutions le sont, des problèmes environnementaux lorsque les solutions touchent à ce thème, etc... Les experts de l'aide semblent souvent se comporter comme des placiers d'actions standardisées.

La gestion et l'appropriation d'actions ainsi conçues contribuent tout autant à ajouter de nouveaux problèmes aux bénéficiaires qu'à résoudre ceux déjà existants. Les exigences de l'aide s'ajoutent aux exigences du développement. La demande de la part des donateurs de plans communaux à moyen terme adressée aux nouvelles entités décentralisées sahéliennes (plans que ne réalisent pas les communes des pays développés !) en constitue un exemple parmi bien d'autres. Souvent, les actions ainsi retenues apparaissent plus aptes à faire fonctionner les instruments de l'aide qu'à résoudre durablement les problèmes des bénéficiaires sahéliens.

Cette critique a été partiellement intégrée. Depuis quelques années, on assiste à l'expérience naissante, et prometteuse, de démarches plus souples et plus axées sur le suivi : approche processus ou fonds souples. Ces démarches mettent l'accent sur l'accompagnement du partenaire plutôt que sur la réalisation de finalités précisément convenues au départ. Elles sont toutefois exigeantes en terme de changement des habitudes des agences d'aide : conduisant à peu programmer, à dépenser souvent peu et à intervenir durablement.

Deuxième leçon : Renforcer les mécanismes d'expression d'une demande d'appui motivée

Le « marché » de l'aide semble dominé par l'offre. Bien souvent, la demande de la part des sahéliens ne joue qu'un rôle mineur dans la nature des actions finalement entreprises. On peut en fait se demander qui est offreur et qui est demandeur. Avec la disparition progressive de l'exigence de contreparties financières réelles, le marché de l'aide s'est, dans bien des cas, inversé. Les donateurs apparaissent souvent en position de demandeur d'agrément plutôt qu'en position d'offreur d'aide. La « vente » d'un projet s'accompagne de divers avantages pour les institutions bénéficiaires, allant de la fourniture d'équipements, à celle de subventions et même souvent de salaires.

L'absence de contrepartie est au cœur des dysfonctionnements de l'aide. Elle masque les limites de la capacité d'absorption des bénéficiaires, et contribue de ce fait à générer de nombreux cas "d'excès d'aide". Plus généralement, elle contribue à faire perdre de vue la demande réelle du Sahel. La contrepartie est, en effet, le seul signal qui permet d'identifier, de valider et de hiérarchiser cette dernière. L'aide apparaît aujourd'hui au Sahel comme un service à prix nul, voire négatif. Comment s'étonner qu'il en soit parfois fait un usage excessif et désinvolte ?

Les États sahéliens ne jouent plus que partiellement leur rôle d'intermédiaires naturels entre les aspirations de leurs populations et l'offre des donateurs. Le niveau de confiance entre ces États et les donateurs est souvent faible. Ces derniers s'interrogent sur la confiance que les populations accordent à certains de leurs États. De ce fait, l'intermédiation de l'aide s'est éparpillée, relayée par des structures de coordination, agences d'exécution, ONG, associations, etc... Ces structures tirent leur légitimité et leurs ressources des agences

d'aide; elles ont donc tendance à conforter l'offre plutôt qu'à relayer la demande d'aide.

De plus en plus, des institutions sahéliennes, gouvernementales ou de la société civile, sont prêtes à jouer un rôle plus responsable dans la mise en oeuvre de l'aide extérieure. Il faut prêter attention à cette évolution, lente mais profonde. Mais surtout, il faut mettre en place les mécanismes, tels que la contrepartie (de plus en plus respectée en ce qui concerne l'aide aux populations), qui permettront de promouvoir cette responsabilité, et de donner aux bailleurs de fonds le moyen d'identifier et de hiérarchiser la demande active en provenance du Sahel.

Troisième leçon : Moins de visibilité pour plus d'impact

Le besoin des donateurs de résultats ponctuels, visibles et évaluables l'emporte souvent sur des préoccupations de plus long terme tels que l'accompagnement de (lents) processus internes de progrès. Dans un climat de confiance limitée, afin de s'assurer de ces résultats visibles, et de légitimer aux yeux de leurs mandants les sommes investies, les donateurs constituent des circuits financiers, informationnels et relationnels au sein des institutions bénéficiaires, qui leur permettent de garder un contrôle étroit lors de la mise en oeuvre de leurs actions. Ces circuits partent d'une légitime exigence de résultats de la part des donateurs, mais ils ne peuvent que s'accompagner d'une appropriation réduite des bénéficiaires. De plus, ces circuits aboutissent à dédoubler les institutions en place, et participent de ce fait à la perte de cohérence du côté des institutions sahéliennes.

La gestion du risque par les donateurs est au coeur de ce problème. De nombreux instruments de l'aide, et notamment les circuits évoqués, sont construits pour éliminer le risque, et parvenir dans tous les cas au résultat espéré. Ces instruments ne peuvent qu'entrer en conflit avec l'incertitude qui caractérise leur milieu d'intervention, et déboucher de ce fait sur des attitudes réciproques de substitution et de passivité ou au contraire de conflit. Les stratégies de risque minimal garantissent un certain niveau de résultat mais limitent également les possibilités d'appropriation et de succès plus larges.

C'est en particulier à travers le système d'évaluation que les incitations au risque peuvent se transformer. Le système actuel est fait de multiples évaluations ponctuelles s'adressant à des imputabilités individuelles (deux mille évaluations environ ont été réalisées pour la région sur les 20 ans écoulés). Ce système conduit à une vision étroite des résultats de l'aide, à des stratégies individuelles de minimisation des risques, et finalement à un processus d'apprentissage peu performant.

Les donateurs sont conscients de la nécessité de redéfinir les résultats de l'aide en privilégiant l'impact par rapport à la visibilité. Cela nécessite en particulier de regarder les impacts des actions entreprises sur des secteurs suffisamment larges, des périodes longues et, bien entendu, en prenant en compte l'ensemble des intervenants extérieurs. Cela nécessite de nouveaux type d'évaluations (dont le principe est à l'étude) thématiques ou sectorielles, multi-donateurs, et destinées à être des instruments communs de débat et de dialogue entre partenaires.

Quatrième leçon : Sortir d'une logique d'urgence et de crise pour accompagner le développement

L'expérience sahélienne montre que les approches et les instruments de l'aide se sont trop souvent fondés sur des situations de crise où le donateur devenait agent responsable, à travers des instruments relativement standardisés. Il est vrai que la communauté internationale s'est à plusieurs reprises saisie de problèmes majeurs devant lesquels les sociétés sahéliennes semblaient en partie désemparées : les grandes crises alimentaires récentes, la crise financière des années 80. Dans ces cas précis, où l'ambition est de gérer une situation extrême (et de prévenir des crises plus graves), le système d'aide est intervenu de manière massive et urgente, parfois autoritaire.

Mais l'aide visant à améliorer les capacités sahéliennes et à développer les opportunités doit obéir à un autre tempo. Il s'agit d'un processus sans début ni fin. La fonction d'accompagnement et de mise à disposition doit suppléer à celle d'entraînement et de transmission. On a trop souvent tendance à considérer tout village, activité économique ou service administratif sahélien comme une institution en crise qui doit absolument être réformée selon des plans extérieurs, appliqués, au besoin, grâce à des systèmes d'incitation financière.

Les donateurs sont aujourd'hui d'accord pour considérer la construction des capacités et le développement institutionnel comme des facteurs majeurs de développement. Mais dispose-t-on d'instruments éprouvés et efficaces dans ces domaines ? Le bilan de l'expérience sahélienne montre que les interventions classiques de l'aide se sont montrées peu performantes. Il ne suffit pas de mettre en avant le développement institutionnel. Cela doit s'accompagner d'un réel effort d'innovation dans les méthodes et les instruments afin d'aborder cette question pour l'avenir.

Conclusion : une nécessaire retenue ?

Les dysfonctionnements qu'a rencontrés la pratique de l'aide doivent être mis à leur juste place. Ils ne doivent pas masquer les résultats obtenus. Mais, ils doivent cependant être pris très au sérieux. L'aide ne pourra continuer durablement son action sans susciter, auprès de ses acteurs sahéliens et occidentaux, un sentiment d'approbation et de satisfaction.

Si l'aide a failli dans le passé, ce fut souvent par excès. La place prise au Sahel par l'aide a été trop grande et trop centrale. La soif d'aider, de réformer, de décaisser l'a parfois emporté sur le respect de la fragile cohérence des processus de transformations internes des sociétés sahéliennes.

Ce constat ne doit pas aboutir à condamner l'action de l'aide dans son ensemble. Les défis que doit affronter le Sahel restent considérables. Les investissements privés n'atteignent pas encore cette partie du monde. L'aide doit cependant évoluer en phase avec les sociétés sahéliennes.

En premier lieu, l'expression et la responsabilité sahélienne sur l'aide que reçoit la région doit progressivement augmenter. L'aide doit devenir un sujet de réflexion, de débat et de prise de position au Sahel, ce qui n'est pas encore le cas. Mais, cela doit s'accompagner d'une inflexion du système d'aide. Ce dernier a acquis beaucoup d'expérience et de savoir faire, mais il aura besoin dans l'avenir de davantage d'écoute et de débats (avec les sahéliens), d'instruments plus souples et moins exigeants, de garde-fous et de contraintes (telles que la contrepartie) et sans doute de davantage de déontologie. Cela pourrait définir

une nouvelle attitude de retenue pour la génération à venir d'appui à la région sahélienne.

- DIALOGUE N°7 : Sommaire -

