

Les enjeux de l'aide dans un contexte de mondialisation¹³

Jean-Jacques GABAS
COBEA, Université Paris-Sud

Alice SINDZINGRE
CNRS, CERED-FORUM

¹³ Des versions précédentes de ce texte, plus particulièrement centrées sur la convention de Lomé et la zone franc, ont été présentées au séminaire du Gemdev (18 octobre 1996), à la journée d'études du Centre d'Étude d'Afrique noire « Aide au développement et ajustement en zone franc » (8 novembre 1996).

Le milieu des années 1990 est témoin d'un tournant des réflexions sur l'aide, sur son efficacité et sur son devenir, ainsi que de recompositions des objectifs et des instruments au sein des agences et de transformations institutionnelles des pays bénéficiaires (notamment africains). L'environnement international s'est profondément modifié, avec la mondialisation, le développement des pays asiatiques qui ont eu de moins en moins besoin de l'aide dont ils ont bénéficié jusque dans les années 1960, et la marginalisation du continent africain malgré le volume et la longévité des flux reçus. Il reste cependant à comprendre si ces réflexions marquent un simple creux de cycle ou bien l'avènement de changements réels. La littérature sur l'aide est très vaste, et a déjà analysé, critiqué ou défendu la plupart de ses aspects. Cet article tentera de répondre à ces questions avec une série de points moins souvent pris en compte, en examinant d'abord les processus à l'oeuvre au sein des différentes agences d'aide, notamment la Communauté européenne, ensuite ceux qui se sont développés au sein des pays bénéficiaires, en particulier africains.

I. LA SITUATION ACTUELLE : LES DYNAMIQUES SOUS-JACENTES

La décennie 1990 se singularise vis-à-vis des précédentes par une série de grandes caractéristiques.

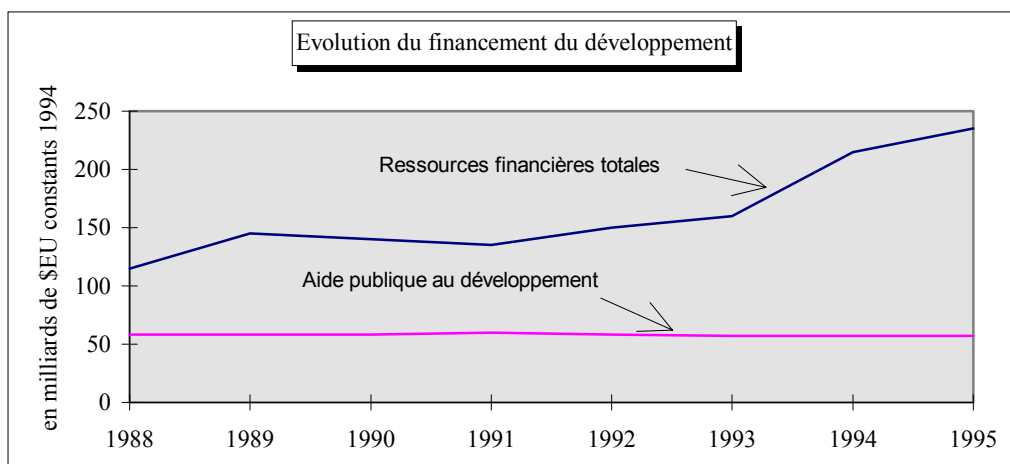
I.1 La stagnation des budgets affectés à l'APD

Les budgets consacrés à l'aide se contractent, tandis qu'apparaît avec insistance la notion d'*aid fatigue* : faibles résultats en termes de réduction de la pauvreté, de croissance économique, de participation des Etats ACP au commerce mondial, mais aussi conscience des opinions publiques quant à la corruption sévissant dans les pays récipiendaires. Pourtant, comme le montrent les tableaux en annexe, les montants d'APD n'ont pas été négligeables, tant dans leur volume que dans leur répartition : en 1994, 61 milliards de dollars US courants. En valeur réelle (aux prix de 1993), les flux d'APD ont augmenté en moyenne chaque année de 0,47 % au cours de la période 1980-1990, mais ils diminuent de -2,4 % en moyenne chaque année au cours de la période 1990-1994 [rapports du CAD, diverses années]. De même, 84 % de l'APD totale s'est dirigée vers les 20 % des pays les plus pauvres sur la période 1987-1993 [*World Debt Tables*, 1994-95, figure 1-10].

Certaines estimations récentes effectuées par la Banque mondiale, basées sur un mode de calcul différent de celui du CAD, montrent une baisse de l'APD après 1990 encore plus nette que celle apparaissant dans les données du CAD, affectant l'ensemble des pays et catégories de revenu¹⁴. Le graphique suivant illustre la stagnation de l'aide, ainsi que la forte

¹⁴ Fernandez-Arias et Servén (1996).

croissance des flux de capitaux privés. Ceux-ci ne s'orientent cependant pas vers l'Afrique sub-saharienne, essentiellement récipiendaire d'APD.



Source : Rapport du Président du CAD, OCDE, 1996.

Les questions de la dépendance et de l'efficacité

De même que de nombreuses études économétriques¹⁵, les séries d'indicateurs du développement humain (PNUD) ont montré l'inefficacité et les médiocres résultats de l'aide, du point de vue des bailleurs¹⁶. Ainsi, certains pays ayant reçu une aide massive, tels que la plupart des pays sahéliens, se situent aux plus bas niveaux du classement de l'Indice de Développement Humain du PNUD (Burkina, Niger, Mali, Tchad¹⁷). Leur amélioration relative ne fait que traduire un mouvement de progrès général [Naudet, 1996, p. 2]. Ces phénomènes s'accompagnent d'une dépendance marquée de certains pays vis-à-vis de l'aide, dont la sortie apparaît de plus en plus lointaine. Cette dépendance est la plus nette pour l'Afrique sub-saharienne : sur la période 1990-1993, les flux nets d'aide ont représenté 13 % du PNB de la région, à comparer avec moins de 1 % pour les pays à revenus moyens¹⁸. L'aide reçue en moyenne par habitant en ASS était en 1993 de \$36, soit 11,5 % du PNB (*World Development Report 1995*, tableau 19).

Certaines recherches ont analysé cette dépendance dans une perspective de l'aide comme rente, à l'instar des booms et des fluctuations des recettes des exportations de matières premières, avec les risques connus de comportements rentiers ou de phénomènes d'*aid disease* : dépendance croissante de la rente, négligence des secteurs situés hors du secteur rentier. Sao Tome et Principe, ou bien le Mozambique, en sont des exemples extrêmes, recevant en dollars de 1992 une APD bilatérale représentant respectivement 108,3 % et 115,6 % de leur PNB, équivalant à \$433 et \$92 *per capita*¹⁹.

Les budgets d'investissement, contractés durant la décennie 1980, sont largement financés par l'aide, et notamment les budgets sociaux. Par exemple, dans le cas du Burkina Faso, sur la période 1990-1996, le budget d'investissement est financé à 90 % par l'aide extérieure, y compris l'apport des ONG (COBEA 1996, p.278). Si l'on ajoute les groupes

¹⁵ Notamment Burnside et Dollar (1996).

¹⁶ Voir les travaux de l'OCDE sur l'opinion publique et le développement international (Foy et Helmich 1996).

¹⁷ Voir le Rapport mondial sur le développement humain, New York, PNUD, divers volumes.

¹⁸ *IMF Survey*, february 19, 1996, p. 64.

¹⁹ PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 1994, tableau 19, cité par Raffer et Singer (1996, p. 38). Utilisant vraisemblablement un autre mode de calcul, le *World Development Report* de 1994 estime le PNB par habitant du Mozambique à \$60 de 1992. Dans les données de la Banque mondiale, la Sierra Leone constitue un extrême avec une APD parvenant à 164 % du PNB représentant \$269 per capita (*World Development Report 1995*, tableau 19).

sociaux employés par le secteur de l'aide (ou prélevant dans les Etats en crise sur l'aide), on voit la difficulté à sortir d'un tel modèle de ressources. Apparaissent également les limites de l'abandon au marché des flux de financement externes : l'attraction asiatique de la décennie 1990 a montré que ceux-ci se dirigent vers les pays ayant déjà réussi leur industrialisation tirée par les exportations, abandonnant les pays les moins avancés à l'aide - mais précisément à une aide en diminution. Ces faits se doublent d'une lassitude devant les guerres civiles et désintégrations de certains Etats (Liberia, Somalie, Sierra Leone, Burundi, par exemple).

La première conséquence est une réflexion et une interrogation sur l'efficacité de cette aide, énoncée dans le rapport du Président du CAD/OCDE (1995), de plus en plus explicite au sein des institutions multilatérales. Le besoin est ressenti de mieux concevoir les projets, leur transparence, et leur consistance avec les capacités financières et administratives des pays et avec des objectifs de développement. De même, certains responsables au sein de la coopération bilatérale constatent la baisse de l'APD et la nécessité de changer radicalement de dispositif. Espérant que l'aide devienne « un vestige du siècle », Séverino (1995) a préconisé une aide enfin réellement économique, et non plus seulement faite de « cadeaux », de « commerce » et de « finances ». Les travaux sur l'économie politique des réformes économiques (parmi les pionniers, Nelson 1989 et 1990) ont également marqué un tournant important, en soulignant le rôle des systèmes politiques locaux dans les échecs et les résistances aux initiatives des donateurs. Il faut cependant relever que ces interrogations et doutes ne sont pas totalement inédits : ainsi, le rapport du Président du CAD de 1967 évoquait déjà les échecs des politiques d'aide en matière de lutte contre la pauvreté [Oman et Wignaraja, 1991].

Les grandes étapes

On peut suggérer une évolution dont les principales étapes sont les suivantes. Les paradigmes ont également évolué.

Depuis le début de la décennie 1960, le financement du développement a suivi des priorités, des paradigmes, des modes de pensées variables. Il a de fait fluctué selon les représentations des processus économiques. Aux approches par projets se sont succédées les approches sectorielles, puis celles, davantage transversales, basées sur les conditionnalités et touchant l'ensemble des secteurs économiques. Actuellement, on considère que l'aide doit permettre aux Etats de s'insérer dans l'économie mondiale. Cependant, l'évolution de ces approches ne caractérise pas des périodes différentes : toutes ces approches se sédimentent pour constituer un ensemble de « couches » formant l'aide [Gabas *et al.*, 1992].

Durant la période précédant l'ère des programmes d'ajustement, émergeant au début des années 1980, l'accent est mis sur les projets, les infrastructures, les besoins essentiels, le développement rural intégré, accompagné par des flux d'APD croissants. Cette période est cependant caractérisée par une croissance exponentielle de l'endettement (l'année 1982 marque l'irruption de la crise de la dette), où l'APD a joué un rôle dans beaucoup de pays [Hook 1996, Wood 1996].

La décennie des années 1980 inaugure dans la majorité des pays africains la mise en place des programmes de stabilisation et d'ajustement : cette période est celle de la crise de la dette et des balances des paiements, de la chute des termes de l'échange, à des rythmes différents selon les structures de pays qui demeurent dans tous les cas des primo-exportateurs : 1978 pour les producteurs de denrées agricoles, 1985 pour les pays pétroliers. L'aide devient la ressource financière principale pour certains pays et se substitue aux recettes d'exportations, tandis que les flux financiers fournis aux conditions du marché (publics et

privés), sont désormais taris, voire négatifs pour certains pays²⁰, avec des variations selon les pays, les époques, et les bailleurs²¹, comme par exemple dans le cas des pays du CILSS, où ceux-ci ont été négatifs en 1988.

C'est la période de la montée en puissance d'une analyse des déséquilibres, et donc des solutions aux problèmes de développement et de croissance, posée essentiellement en termes macro-financiers. Au sein des agences d'aide, les pouvoirs de décision sont davantage du ressort des financiers et des macroéconomistes [Séverino, 1995]. Les programmes du Fonds monétaire s'inscrivent alors dans des horizons temporels limités (sur 3 ans), et la croyance est de fait répandue que l'on a affaire à des difficultés de court terme. De même, lors de la crise de la dette dans les années précédentes, on pensait qu'elle relevait de problèmes de court terme, d'illiquidité, et non de solvabilité ou structurels, de non rentabilité des investissements, liés à la responsabilité des stratégies de grands projets qui furent souvent des éléphants blancs.

Autour de 1985, les constats sont de plus en plus acceptés : les résultats sont médiocres et les problèmes sont structurels. Ceux-ci sont liés au maintien depuis l'époque coloniale d'une insertion internationale dépendant de matières premières et où, en contraste avec les pays asiatiques, les pays n'ont pas opéré leur diversification. Donc, sur le plan intérieur, ils sont liés à la dépendance difficile à gérer dans le moyen terme des budgets essentiellement alimentés par des recettes fluctuantes fondées sur les exportations primaires et les droits de porte : les termes de l'échange s'effondrent en 1985, et les agences d'aide font alors montre d'une certaine myopie²² (pour la zone franc, la chute est estimée à 40 % entre 1985 et 1992 - selon les sources et les années de base, en raison de la baisse des prix internationaux des principales exportations, café, cacao, pétrole²³).

Ce problème de la dette a été en partie résolu par des annulations bilatérales au début des années 1990. Cependant, l'aide, en particulier bilatérale, sert alors pour de substantiels montants à assurer le service de la dette (destiné notamment aux institutions multilatérales, dont la dette ne peut être rééchelonnée, où le problème est de plus en plus pris au sérieux), ne laissant plus beaucoup de latitude au développement. Ce fut le cas des pays de la zone franc, confrontés à l'échec de l'« ajustement réel », avant la dévaluation du franc CFA au début de 1994. On peut remarquer que parmi certains pays les plus aidés, on trouve les plus endettés (ainsi Sao Tomé évoqué plus haut, avec une dette extérieure totale de plus de 700 % du PNB, ou le Mozambique avec plus de 400 %, en 1993, selon les *World Debt Tables*, 1994).

La résolution partielle de l'endettement bilatéral s'accompagne alors d'une prise en charge croissante de l'aide par les institutions multilatérales pour les pays les plus pauvres. Les décaissements nets des institutions multilatérales ont chuté depuis 1990 de \$3 milliards, pour représenter moins de \$21 milliards en 1994, reflétant le rôle croissant des flux privés remplaçant les emprunts officiels non concessionnels pour les pays ayant accès aux marchés des capitaux. Par contre, les prêts multilatéraux aux pays pauvres les plus endettés augmentent de \$1 milliard entre 1993 et 1994²⁴. Les flux d'aide multilatéraux sont positifs sur la période 1990-1994, et la proportion de la part multilatérale dans l'endettement augmente, notamment pour l'ASS. L'encours de la dette extérieure totale multilatérale passe de 8,9 % en 1980 à 24 % en 1994 (*World Debt Tables* 1994-1995, p.216). Le service s'accroît également : pour la dette publique directe et avalisée, 44 % en 1994 vis-à-vis des crédateurs multilatéraux

²⁰Voir par exemple Coquet, Daniel et Fourmann (1993).

²¹Voir en particulier Gabas *et al.* (1992). Voir aussi les divers numéros du *World Economic Outlook* du Fonds monétaire international.

²²Un exemple connu est la Côte d'Ivoire où la Banque mondiale dans un rapport de 1986 prévoyait et donc tablait la gestion du budget sur des prix durablement élevés des matières premières locales (cacao).

²³Voir le tableau p. 41 du rapport annuel de la Zone Franc (1993). Voir aussi par exemple le bilan de World Bank (1994a), *Adjustment in Africa*; Devarajan et Hinkle (1994).

²⁴Voir *IMF Survey*, January 8, 1996, « Official Financing Fell in 1994, Multilateral Aid for Poor Countries Rose in 1994 », synthétisant le rapport annuel de 1996, *Official Financing for Developing Countries*.

vs. 25 % vis-à-vis des bilatéraux, le reste étant dû aux crédateurs privés (idem, p.218). En 1980, ces parts étaient respectivement de 9 % et de 17 %. Les institutions de Bretton Woods se retrouvent alors les principaux leaders au sein des bailleurs et des directions de politiques d'aide, tant en termes d'influence et de modèle préconisé que de volumes financiers et d'effets de levier sur les autres bailleurs.

La notion de conditionnalité émerge alors comme instrument de plus en plus privilégié de la relation d'aide, simultanément à la gestion de la dette : le trait est ici commun de l'emprise et de la dépendance contractuelle réciproque des créanciers et des débiteurs. L'idée de conditionnalité devient peu à peu légitime, et s'impose comme nouveau paradigme accepté par la plupart des donateurs, au détriment des paradigmes précédents. Cependant, la relation contractuelle est ici nettement asymétrique. D'une part, en effet, les pays de l'ASS disposent d'une faible capacité de négociation (excepté l'Afrique du Sud et peut-être le Nigéria), eu égard à l'absence de flux de capitaux privés et aux enjeux financiers limités que ces pays représentent (le risque systémique est nul) - les conditionnalités sont alors beaucoup plus effectives. D'autre part, la globalisation, ainsi que l'apparition de nouveaux blocs commerciaux et pôles de croissance dans les années 1990 a réduit le « besoin d'Afrique » [Kappel, 1996b], et par conséquent sa marge de négociation.

La période voit la montée en puissance des conditionnalités économiques, devenant de plus en plus denses, précises, intimes dans leur pénétration au cœur de la souveraineté des Etats. Les rythmes imposés des objectifs et des critères de performance deviennent de plus en plus difficiles à respecter, de même que le contenu des exigences : par exemple les taux de croissance exagérément optimistes continûment prévus, les réformes structurelles difficiles à atteindre dans le court terme compte tenu des héritages historiques des Etats. Comme souvent elles ne peuvent être mises en oeuvre, avec chaque partenaire du jeu informé des limites des règles apparentes [Mosley et al., 1991], ces conditionnalités sont partie intégrante de la montée en puissance du paradigme de l'aide comme sanction-récompense. Elles fonctionnent ici comme effet de levier, comme dispositif de rationnement, dans un contexte de pénurie des ressources d'aide, et simultanément servent à justifier *a posteriori* la non allocation de celles-ci à certains pays²⁵. Il ne semble pas cependant que la rationalité sous-jacente aux allocations soit directement liée au respect des conditionnalités [Hewitt et Killick, 1996]. Certaines analyses ont pu montrer l'inefficacité des conditionnalités, intrinsèque à la relation d'agence et donc de résistance qu'elles impliquent, et découlant de la faible crédibilité des sanctions [Killick, 1996]. Beaucoup considèrent que leur efficacité dépend de conditions telles que la crédibilité des recommandations des donateurs conduisant le pays à mettre celles-ci en oeuvre²⁶, ou que l'aide n'est efficace que lorsque les pays se sont engagés dans l'application des réformes et des « bonnes politiques » [Burnside et Dollar, 1996]. La nécessité d'une appropriation, d'une « internalisation », des réformes (*ownership*) par les pays récipiendaires, dont on peut relever l'évidence, se constitue comme nouveau leitmotiv. L'émergence du concept de sélectivité de l'aide dans la deuxième moitié des années 1990 s'inscrit dans la suite logique de la conditionnalité, selon lequel l'aide doit préférentiellement s'orienter vers les pays ayant adhéré aux réformes et où son impact est susceptible d'être le plus élevé.

L'instrument de la conditionnalité s'étend vers les conditionnalités politiques au moment des démocratisations africaines, à la fin des années 1980. Les bailleurs peuvent alors jouer sur le pluralisme des institutions et des partis comme levier supplémentaire²⁷. Or la libéralisation politique et la libéralisation économique sont des processus dont la mise en oeuvre de façon

²⁵Voir par exemple Sindzingre (1995 et 1997) sur les paradoxes et effets de la montée en puissance des conditionnalités de l'aide des années 90.

²⁶ Parmi une très vaste littérature sur la question de la crédibilité des réformes préconisées par les donateurs, par exemple Rodrik (1989), Mosley (1996).

²⁷Voir par exemple Sindzingre (1996) sur l'économie politique des réformes.

synchrone est délicate, car elles touchent à des Etats institutionnellement fragiles, à des coalitions d'intérêts, et génèrent des catégories de gagnants et de perdants plus ou moins influents (« *voicing* ») politiquement. Dans la mesure où la libéralisation politique permet précisément aux groupes sociaux de s'exprimer et de remettre en cause les réformes économiques, la mise en oeuvre abrupte de celles-ci peut fragiliser les gouvernements et stopper l'ensemble des processus. La consolidation institutionnelle est un préalable aux réformes, comme l'ont montré certains pays ayant préféré le gradualisme en termes de libéralisation politique (Ghana, Ouganda). A l'extrême, on a pu montrer²⁸ que la désintégration apparente de certains pays représente un idéal du marché comme autorégulateur et du « tout-privatisé ». Ces actions des agences d'aide se développent significativement de façon autonome par rapport même à la réflexion économique, qui a depuis longtemps relevé l'importance des séquences appropriées dans la mise en oeuvre efficace des réformes économiques - séquences transposables dans les registres politique et institutionnel²⁹.

La mise en cause de l'Etat s'est intensifiée avec la prédominance au niveau mondial du libéralisme néo-classique, lui assignant des fonctions minimales, alors que les réformes requises par les agences lui demandent paradoxalement d'être assez fort pour gérer efficacement tant l'ajustement que les programmes d'aide. Cependant, comme le montre le Rapport sur le développement dans le monde de la Banque mondiale pour 1997, les institutions de Bretton Woods, au vu des évolutions en Europe de l'Est et en Afrique, prennent progressivement conscience de la nécessité d'une analyse plus fine des fonctions incontournables de l'Etat, notamment de corriger les imperfections des marchés et de fonder des politiques crédibles pour les investisseurs privés.

Ainsi, au début des années 1990, on assiste à une consolidation des ONG, du Nord comme du Sud, comme acteurs majeurs du dispositif d'aide. Les bailleurs privilégient de plus en plus les ONG comme récipiendaires des flux, selon le cadre conceptuel où elles représenteraient la « société civile » valorisée depuis les vagues de démocratisation, et celui de la mise à l'écart d'Etats disqualifiés car « chercheurs de rente », par exemple depuis le fameux rapport dit « rapport Berg » de la Banque mondiale (1989)³⁰. L'aide humanitaire, d'urgence et aux réfugiés, occupe une place croissante. En 1994, elle représentait environ \$6 milliards, soit 12 % des dépenses totales d'APD, « niveau sans précédent » selon les termes mêmes du CAD (1996, p.111). Les dépenses bilatérales d'aide d'urgence et en cas de catastrophe ont été multipliées par un facteur 12 entre 1980 et 1994 (CAD 1995 et 1996). On peut mentionner ici que cette forme d'aide comporte des dysfonctionnements spécifiques, notamment le risque, déjà relevé par certains observateurs, de détournements plus aisés que dans la forme des projets, de par la nature même de l'aide d'urgence, et donc d'une perpétuation des situations conflictuelles que l'aide est censée apaiser.

A la même époque, les bilatéraux³¹ et l'Union européenne se coulent dans ce paradigme de conditionnalité économique et politique, imposant pour la plupart que les flux de leur aide dépendent d'un accord avec les institutions de Bretton Woods. Pour l'ensemble des bailleurs, le cadre de l'ajustement s'impose désormais comme préalable à la mise en oeuvre des décaissements projet et hors projet, contribuant à l'un des problèmes généraux de l'aide, *i. e.* les écarts temporels entre engagements et décaissements, rendant incertains la gestion et la prédictibilité des apports financiers extérieurs. Or, cette prédictibilité fut une des raisons

²⁸ Ainsi Reno (1996) à propos de la Sierra Leone.

²⁹ Voir par exemple Edwards (1992) sur le rôle essentiel des séquences de réformes appropriées pour un succès des ajustements.

³⁰ En 1970, seulement 1,5 % du budget des ONG était alimenté par des sources officielles. En 1992, celles-ci en représentaient 30 %. Toujours en 1992, les ONG canalisait environ \$2,5 milliards de l'APD totale (*World Debt Tables 1994-95*, box 1.7, p.23)

³¹ Ainsi la doctrine dite « Balladur » explicitée en France en novembre 1993 avant la dévaluation du franc CFA.

d'être originelles de la Convention de Lomé, *i. e.* garantir des flux stables sur une période donnée, comme le souligne le rapport du CAD sur la Communauté européenne (1996).

Une des expressions des évolutions décrites ci-dessus est l'émergence de la corruption comme notion causale dans les discours des donateurs à l'échec des actions de développement et donc à un infléchissement (contraction des engagements et contrôle) des flux d'aide. En fin de compte, au milieu des années 1990, les limites du dispositif se font jour progressivement, concernant en particulier l'intensification et l'inefficacité de la conditionalité, aboutissant à de nouvelles réflexions sur l'aide³².

I.2. Les profonds changements géopolitiques

Ces changements politiques ont découlé de l'ouverture des pays de l'Est, avec la date charnière de 1989 et la chute du mur de Berlin. L'aide était auparavant d'abord un instrument politique, malgré les affirmations récurrentes du contraire. Comme le rappellent Raffer et Singer (1996), la notion d'*aid* a une signification différente de *help* [également Hook 1996]. A la fin de la guerre froide, on pouvait estimer que l'aide serait moins sujette à des stratégies géopolitiques [Van de Walle et Johnston, 1996]. Sous ce rapport, il semble que ce n'est pas le cas. La fin du conflit Est-Ouest a démonétisé l'intérêt stratégique du continent africain, car l'aide y relevait davantage de considérations issues des blocs que du développement, de même que ses ressources devenaient également moins stratégiques (par exemple le pétrole). La « marginalisation » devient un qualificatif récurrent pour caractériser le continent³³. Les indicateurs de commerce international sont éloquentes dans leur faiblesse et reconduisent exactement des circuits et structures datant du début du siècle : l'Afrique sub-saharienne représentait 2,2 % des exportations mondiales, y compris la République sud-africaine, en 1994 (OMC 1995, tableau III.39), à comparer avec 6 % en 1980, et 1,2 % des investissements directs selon le CAD (1996) ou la CNUCED (1995)³⁴, à comparer avec 2,2 % en 1990, de toutes façons concentrés sur le pétrole et les mines.

La rationalité commerciale, la rentabilité de l'aide, deviennent explicites, de même que la mise en avant du développement du secteur privé comme objectif essentiel, encore une fois lié à la dévalorisation de l'Etat [Hook, p.7].

Les pays de l'Est deviennent des demandeurs d'aide, notamment sous l'influence de l'Allemagne, et donc les pays les moins développés entrent en concurrence sur des ressources rares. On peut ainsi relever que les versements d'APD aux PECO et NEI représentent 11 % de l'APD totale en 1994, contre 4 % en 1990. En 1992, la seule contribution bilatérale de l'Allemagne en constituait environ 50 %, l'UE et les Etats-Unis ayant pris le relais en 1994 (CAD, 1996). Sur la période 1986-1990, aucun PECO-NEI ne figurait parmi les dix premiers bénéficiaires de l'aide de l'UE. Sur la période 1991-1995, cinq sont présents parmi ces dix premiers bénéficiaires (voir tableau en annexe). Les Etats de la Méditerranée sont aussi le lieu d'enjeux stratégiques : en particulier l'enjeu de limiter les flux d'immigration pour la France en fixant les populations via l'aide appliquée localement devient important pour l'Europe au détriment des Etats ACP. Là encore, ces phénomènes sont corrélatifs d'un risque de réorientation des flux d'APD vers l'« étranger proche » [Parfitt 1996, Riddell 1992].

La décennie 1980 voit se consommer l'éclatement de la catégorie des pays en développement, y compris au sein du continent africain (ainsi l'exemple classique de la réussite du Botswana). Les sentiers de croissance de chaque pays divergent, les pays asiatiques savent exploiter des flux financiers qu'ils ont reçus plus précocement, les pays

³² Ainsi European Commission (1995), Guillaumont et Guillaumont-Jeanneney (1995a et 1995b), Cogneau *et al.* (1995).

³³ Parmi une vaste littérature, Hook (1996), Kappel (1996a), Bach (1991), Rich (1995), sur les notions de « périphérisation », « disqualification », de marginalisation ou de « désintégration ».

³⁴ Ou bien une richesse équivalant au chiffre d'affaire d'une firme privée comme BMW, voir Colin, Coquet *et al.* (1993).

latino-américains répondent positivement aux ajustements, même hétérodoxes, et tous profitent d'environnement de croissance régionaux absents en Afrique. L'hétérogénéité des rythmes et des réponses a fragilisé les justifications et instruments de l'aide, auparavant relativement homogènes. Ce débat est intensifié par la montée en puissance du Japon comme bailleur majeur revendiquant d'incarner un modèle de développement, de rôle des institutions et d'aide original par rapport aux agences occidentales traditionnelles³⁵. Parmi d'autres spécificités, le Japon associe son programme d'aide à la réduction des conflits à l'échelle régionale et mondiale, ainsi qu'à la promotion des flux d'investissement privés.

La logique de l'aide subit de profonds changements. Son enjeu, dans les discours, se déplace d'un soutien au développement - qui a toujours été de fait géopolitique - vers un soutien au développement devenu en outre un instrument de politique pour les donateurs, en d'autres termes comme un moyen de promouvoir des réformes de politique au sein des pays récipiendaires, ou, selon les termes de Kahler, un échange de changement de politique contre un financement extérieur³⁶. En d'autres termes, les pays les moins avancés se retrouvent alors dans une situation où leur marginalisation peut se jouer sur plusieurs dimensions : par la fin de la guerre froide, par l'absence de flux de financement privés, mais aussi par le nouveau paradigme de l'aide comme récompense de l'effectuation des critères de performances (réformes économiques, « bonne gouvernance », par exemple).

De ces changements relève le lancement de la négociation de Lomé IV (1990-2000), dans le cas particulier de l'aide de l'UE, dont la renégociation à mi-parcours en 1995 fut le lieu d'interrogations sur le bien fondé de la poursuite des instruments antérieurs.

II. LES STRATES INSTITUTIONNELLES DE L'AIDE

II.1 La nouvelle convention de Lomé

Le traité d'union économique et monétaire signé à Maastricht le 7 février 1992 définit le cadre général de l'ensemble de la politique communautaire de coopération. Concernant 70 Etats ACP, la convention de Lomé est l'une des deux grandes composantes de l'aide de la Communauté, l'autre étant constituée par l'aide au reste du monde en développement (Asie, Amérique Latine, Méditerranée, PECO et NEI), financée sur le budget de l'UE. Initiée en 1963 avec la convention de Yaoundé³⁷, la convention de Lomé est financée en grande partie par le FED à partir de contributions spéciales et non du budget de l'UE (CAD 1996, p.15).

Ce programme, visant à une aide stable et programmable dans le temps aux pays ACP, dispose d'une série d'instruments très différents, qui comportent de l'aide-projet et de l'aide-programme : projets, mécanisme d'ajustement structurel, Stabex, Sysmin, aide d'urgence, aide aux réfugiés, bonification d'intérêts et apports de capital-risque, ressources de la BEI et enfin préférences commerciales (CAD 1996, p.7). Ces dernières mettent en place l'élimination ou la réduction des droits de douane sur de nombreux produits agricoles et le libre accès pour les produits manufacturés en provenance des pays ACP (avec une clause d'origine sur la valeur ajoutée locale ACP, parfois difficile à satisfaire³⁸). L'aide-programme inclut l'aide à l'ajustement (qui comprend les programmes d'importation initiés sous Lomé III) et les deux schèmes compensatoires du Stabex et du Sysmin. A côté de l'aide alimentaire et de l'aide

³⁵ Comme il est bien connu, ce fut l'un des enjeux de l'élaboration du rapport de la Banque mondiale sur le *East Asian Miracle* (1993).

³⁶ Kahler (1992, p. 89), outre la littérature sur le « bargaining » impliqué par l'aide, notamment dans les travaux de Mosley; voir aussi Stokke (1996, p. 5).

³⁷ Voir le tableau récapitulatif en annexe des 8 conventions. Voir Lemesle (1996) pour un historique des conventions (1975, 1979, 1984, 1989).

³⁸ 40-50 % au maximum d'inputs extérieurs, exclusion de l'assemblage. Pour plus de détail, parmi une vaste littérature, voir par exemple Davenport *et al.* (1995), Audinet (1990).

humanitaire, l'aide-projet concerne les secteurs productifs, les ressources naturelles, les secteurs sociaux, outre les ONG et la « gouvernance ».

La quatrième convention, Lomé IV (1990-2000), se démarque des précédentes, et de fait, elle s'inscrit dans les processus décrits ci-dessus. Plusieurs points méritent d'y être relevés³⁹. Si l'on inclut l'adoption du concept d'« appropriation » des recommandations, et un alignement ambigu sur les programmes d'ajustement des institutions de Bretton Woods et le maintien des stratégies bilatérales au sein du multilatéralisme de l'UE, ceux-ci ne sont pas sans susciter des interrogations sur leur cohérence, comme l'a souligné le Livre Vert de la DG8 (1996)⁴⁰. Ce sont les suivants :

- Le renforcement des conditionnalités démocratiques, le respect des Droits de l'homme, la notion de *good governance*, le renforcement de l'Etat de droit. En outre, l'aide européenne se veut de participer à l'ajustement structurel et donc adhère au cadre général des réformes proposées par les institutions de Bretton Woods. Ces conditionnalités apparaissent dès 1991, alors qu'elles n'étaient pas présentes dans les conventions antérieures, et elles sont aussi appliquées aux projets. L'aide peut être suspendue si les Etats ACP ne respectent pas ces conditionnalités, sous la forme de non versement de la deuxième tranche des engagements.
- Le transfert de responsabilité des Etats-membres vers la DG8 pour la formulation et l'évaluation des projets, tandis que les Programmes Indicatifs Nationaux (PIN) impliquent la participation de l'Etat récipiendaire.
- Le renforcement du « dialogue politique » (*policy dialogue*) entre la DG8 et chaque Etat ACP.
- La mise en place de programmes à décaissements rapides, notamment le financement d'importations, favorisés d'ailleurs par les programmes d'ajustement structurels. Les précédentes Conventions avaient en effet été marquées par des lenteurs notables dans les décaissements.

L'aide de l'Union européenne dans les pays ACP est marquée par une évolution des priorités sectorielles. Quelques grandes tendances apparaissent.

- Une croissance marquée de l'aide-programme sous forme d'aide à l'ajustement structurel et de financement du Stabex et du Sysmin. Ceux-ci représentent plus de 13 % de l'aide totale au cours des années 1986-1995.
- Une aide alimentaire (projets et programme) qui stagne au cours de la période, mais qui au total représente un volume d'aide de même grandeur que l'aide-programme.
- Une croissance de l'aide humanitaire, qui est passée de 80 millions d'Ecus en 1986 à 1 117 millions en 1995.

II.2. La complexification des strates institutionnelles

A une échelle globale, le dispositif de coopération s'est complexifié avec le temps. La décennie 1980 a vu l'émergence de quatre strates auxquelles les Etats récipiendaires doivent désormais faire face.

- Les agences de Bretton Woods, Banque mondiale (dont l'IDA) et FMI, et dans une moindre mesure les autres multilatéraux (BAD, BOAD, BID, etc.).
- Les agences bilatérales. Le fait marquant est ici la montée en puissance japonaise, tant sur le plan géopolitique que géoéconomique [Rix 1996, Islam 1991, Raffer et Singer, 1996].

³⁹La communication de G. Vernier au séminaire du Gemdev, octobre 1996, présente plus en détail les différentes caractéristiques des conventions de Lomé depuis le Traité de Rome de 1957.

⁴⁰ Sur les problèmes de cohérence de l'aide, par exemple de celle de l'UE, voir Gabas et Sindzingre (1997).

- L'Union européenne, et notamment le dispositif de la Convention de Lomé, qui figure au second rang des donateurs multilatéraux, après l'IDA.
- Les accords internationaux, dont le plus important est l'Uruguay Round et donc la place que des conventions comme celle de Lomé peuvent maintenir au sein d'un arrangement visant à une plus grande libéralisation multilatérale, mais aussi concomitant avec une montée en puissance de blocs commerciaux et d'accords régionaux [Martin et Winters, 1995b]. Les préférences et protocoles non réciproques entre l'Europe et les pays ACP sont en effet peu compatibles avec les principes de l'Uruguay Round (ECDPM 1996, chap.4). Les effets sont considérés comme mitigés pour les pays ACP, particulièrement pour l'Afrique⁴¹.

Interférences et dissymétries des multilatéralismes et des bilatéralismes

De leur point de vue, dans le cadre de la relation d'aide, les pays récipiendaires font ici face à une accumulation croissante de strates institutionnelles, qui accentue la dépendance dans le cas de petits pays fragiles, ou bien peut encourager les comportements de *free riders*.

Ils sont également confrontés à un multilatéralisme hétérogène. Les agences de Bretton Woods ont d'abord le mandat d'institutions financières, dont les pays membres du monde développé maintiennent simultanément leur stratégies bilatérales, mais acceptent volontairement l'autonomie et le mandat de régulation monétaire (FMI) et de banque de développement (Banque mondiale). De son côté, le multilatéralisme incarné par l'Union européenne est d'un autre ordre, une union économique et monétaire dont le FED et la convention de Lomé sont une émanation. Ne constituant pas une union politique, celle-ci laisse place à des phénomènes de juxtaposition de politiques bilatérales, de tensions d'intérêts, de lobbying ou de coalitions, ainsi qu'au maintien des institutions de coopération bilatérales. Ces tensions s'exercent entre les buts collectifs de l'UE et les intérêts des bilatéraux, de même qu'avec les besoins des Etats récipiendaires⁴².

Dans ce contexte, les statuts, intérêts et conflits respectifs entre pays membres et les deux régimes de multilatéralisme sont démultipliés, et aboutissent à différents niveaux et registres de blocages potentiels : par exemple, rôle prééminent de l'Allemagne en volume au sein de l'Union européenne vs. une France se considérant investie d'une mission spécifique vis-à-vis du continent africain, rôle des Etats-Unis à la fois au sein du paradigme de Bretton Woods et positionnés en contrepoint des Européens, rôle du Japon exprimant une certaine autonomie par rapport au néo-libéralisme américain et à l'ajustement au sein de ces mêmes institutions de Bretton Woods⁴³. Issue de liens passés coloniaux (CAD 1996) et d'un « clientélisme collectif » (selon l'expression de Ravenhill 1985), et influencée, comme toute aide, par des considérations de politique bilatérale extérieure, la convention de Lomé avec les 70 pays ACP brouille à son tour les distinctions et les hiérarchies de ces strates. Les intérêts bilatéraux sont maintenus via des instruments nationaux non transférés à l'échelon communautaire, et des politiques commerciales et d'APD « partiellement communautaires ». Empruntant les voies bilatérales ou d'autres institutions multilatérales, l'aide des Etats-membres de l'UE ne transite que minoritairement par les institutions communautaires [Stevens, 1993, p. 65]⁴⁴. Olsen (1996), également, analyse l'influence des bilatéraux influents, et fournit un bilan de l'ensemble des déterminants de l'aide européenne.

Les donateurs peuvent jouer sur différents niveaux d'appartenances et simultanément sur des registres bilatéraux et multilatéraux institutionnellement différents (institutions de

⁴¹Parmi une vaste littérature, voir Yeats (1994), Martin et Winters (1995a, p.7-8), Harrold (1996), sur les conséquences ambiguës ou défavorables de l'Uruguay Round sur l'Afrique, et voir Davenport, Hewitt et Koning (1995), Page et Davenport (1994), Van Dijk (1996b) sur l'avenir de la Convention de Lomé dans le cadre d'un multilatéralisme.

⁴² Sur les tensions entre multilatéralismes et bilatéralismes, Sindzingre (1997); voir aussi Brown et O'Connor (1996).

⁴³ Stein (1997); sur le Japon se concevant comme une « superpuissance de l'aide », Rix (1996).

⁴⁴ La France se situant à un des plus bas niveaux, soit 11 % en 1992 (CAD 1994, p.11).

Bretton Woods et Union européenne). Par exemple, les politiques d'immigration des pays européens indiquent les limites des objectifs de libéralisation dès qu'il s'agit de main-d'oeuvre et de cycle électoral, et celles des objectifs « altruistes » de l'aide. De même, les délais internes à l'administration française, elle-même en outre fragmentée, concernant l'opportunité de la dévaluation du franc CFA, sont un exemple de ces conflits entre un multilatéral et un bilatéral pourtant membre de l'institution multilatérale, et des stratégies de « cavalier seul » de la part d'un donateur, dès que la perception d'intérêts bilatéraux prééminents sont en jeu⁴⁵.

D'une part, la clarté des signaux de l'aide en général s'en trouve manifestement complexifiée et diluée, découlant de la multiplicité d'institutions, d'instruments et d'objectifs. Chaque bailleur a ses propres « profils d'intervention ».

D'autre part, ceci constitue pour les récipiendaires un dispositif d'incitation à accorder une faible crédibilité à ces signaux et à ne pas mettre en oeuvre les réformes demandées.

Ensuite, les dissymétries entre les multilatéralismes mondialisés, et européens (régionaux), et les stratégies bilatérales ont conduit à des réflexions également dissymétriques sur l'aide appropriée. Face aux institutions de Bretton Woods (encore une fois émanations des pays membres) présentant un modèle de causalité économique homogène et cohérent, les autres strates n'ont que faiblement élaboré des conceptions autonomes. Tout comme les agences bilatérales qui, directement liées à des intérêts, n'en font pas la principale priorité, l'Union européenne n'a pas cherché à construire un cadre alternatif crédible. Issue de juxtaposition d'Etats, elle ne dispose pas de services de recherche, édifiant une réflexion stable, compétitifs avec ceux des institutions de Bretton Woods facilités par l'autonomie de leur mandat, et le maintien de coopérations stratégiques bilatérales rend un discours cohérent et autonome difficile. La multiplicité des dimensions de la convention de Lomé, faite non seulement de projets, d'aides à l'ajustement, mais aussi de préférences commerciales (quotas, tarifs), ajoute à ces difficultés : en effet, des intérêts industriels privés sont en jeu (sucre, bananes, etc.), directement concernés en outre par un accord international de niveau supérieur comme l'Uruguay Round. La pluralité des régimes d'accords (institutions financières, aide aux ACP, accords globaux et régionaux) rendent la symétrie des cadres conceptuels impossible. Ceux-ci reflètent le débat classique entre aide et commerce comme meilleur moteur du développement.

Au niveau des pays récipiendaires, ces dissymétries caractérisent aussi les pays les moins avancés dans un cadre multilatéral comme l'Uruguay Round : ceux-ci ont des difficultés à se coaliser en raison de leur diversité et de leur faiblesse institutionnelle, ils ne bénéficient que d'une information imparfaite par rapport aux pays développés, et ils disposent d'une capacité de rétorsion limitée [Van Dijk 1996a, p.8, Stevens 1996, p.56]. Actuellement coexistent multilatéralisme, régionalisme et bilatéralisme, et l'Uruguay Round n'empêche pas les pressions en faveur d'arrangements régionaux. La compatibilité entre les deux systèmes de règles n'est pas encore acquise⁴⁶. Et du côté des bénéficiaires, ils ont intérêt aux deux systèmes quand ils sont faibles : discipline imposée aux plus forts par le multilatéralisme, accès aux marchés régionaux et investissements transfrontières facilités par le régionalisme⁴⁷.

La crédibilité des signaux et les problèmes de cohérence

Il en résulte deux effets. En premier lieu, dans ce paysage brouillé et complexifié, les objectifs deviennent des signaux équivalents, non hiérarchisés, où les causalités du sous-développement et donc les remèdes, sont mis sur les mêmes niveaux en fonction des priorités

⁴⁵Certains pays européens, dans le cadre du FED, sont par ailleurs partisans d'une rebilatéralisation de l'aide, ainsi la Grande Bretagne (Rogean 1996).

⁴⁶Page (1996). Pour une mise en balance du multilatéralisme et du régionalisme, voir Bhagwati (1992).

⁴⁷Stevens (1996, p. 58).

de chaque bailleur (également selon les modes) : réduction de la pauvreté, filets de sécurité, environnement, crédit informel, etc. Pour des petits pays à faible capacité institutionnelle, ces brouillages peuvent être dévastateurs. Les cheminements causals ne peuvent être maîtrisés ici par le pays récipiendaire. D'une certaine façon, tout devient important et prioritaire.

En second lieu, il en résulte une absence de cohérence et de coordination entre les donateurs au sein d'un pays donné, déjà largement analysée. Celle-ci tient tout d'abord à la différence des mandats, à la division des tâches entre les agences internationales. Relevant une difficulté de fond sur la cohérence des réformes, Collier (1993, p. 136) montre par exemple que la séparation des mandats sur la libéralisation commerciale et sur la politique de change peut générer des incertitudes pour les investisseurs locaux, les gouvernements ayant de toutes façon une incitation à se comporter de telle façon à attirer l'aide le plus rapidement possible.

Ensuite, deux cas de figure peuvent se présenter : tout d'abord l'absence de cohérence au sens le plus ordinaire entre agences ou à l'intérieur même de celles-ci, donnant lieu à paralysie, effets d'incertitude et d'instabilité, et effets pervers locaux. Les exemples sont multiples, et de plus en plus reconnus par les agences elles-mêmes : la Banque mondiale a ainsi évalué que dans certains pays, les échecs de projets d'investissements avaient pu découler de conditionnalités requises par des programmes d'ajustement macroéconomiques et sectoriels préconisés par elle-même⁴⁸; autres exemples, les contradictions sur les tarifs ou quotas, et exonérations, mesures préconisées respectivement par le Fonds, la Banque, ensuite les intérêts bilatéraux via les entreprises dites prioritaires et leurs exonérations permanentes, et enfin les traitements offerts par la convention de Lomé. Ces exonérations ont paradoxalement augmenté dans certains pays d'Afrique de l'Ouest sous ajustement, où l'influence de certains bilatéraux n'est pas étrangère⁴⁹. Un autre exemple est celui du maintien ou non des filières ou des entreprises d'utilité publique *vs.* les entreprises privatisables, contrastant une conception « étatiste » européenne du service public *vs.* une conception de marché nord-américaine. Comme l'a montré Langhammer (1994, p.2), la Communauté européenne est exposée à des problèmes de cohérence de politique, par rapport aux autres institutions multilatérales : elle n'a en effet de politique commune que pour le commerce, les transports, la compétition et l'agriculture, et encore sur un mode plus opérationnel que conceptuel [également Hoebink 1996].

Mais aussi un excès de cohérence peut découler des dissymétries relevées ci-dessus : les pays les moins avancés ont une marge de manoeuvre de plus en plus réduite vis-à-vis des bailleurs, qui s'ils s'entendent, peuvent lier leurs interventions par des conditionnalités croisées, aboutissant à une sorte de « théorie des dominos » de l'aide (ainsi lorsque la réalisation des critères de performance et la résorption du gap de financement requièrent l'apport d'autres bailleurs bilatéraux). La défaillance vis-à-vis d'un des bailleurs entraîne celle vis-à-vis des autres. Cette possibilité de coalitions entre agences, même involontaires, où le pays récipiendaire peut se percevoir comme captif, a été relevée par Raffer et Singer (1996). Ceci complexifie la notion de bien fondé de la cohérence : celle-ci n'est en soi qu'une condition nécessaire, mais pas suffisante.

II.3. Un exemple de bilatéralisme : le cas de la zone franc

⁴⁸ Voir par exemple l'analyse de l'*Operations Evaluation Department* sur Madagascar et les interférences entre les opérations d'ajustement et d'investissement (World Bank 1994b).

⁴⁹ Comlan (1991). Voir aussi le rapport de la Banque mondiale sur le secteur privé au Sénégal de juin 1994, relevant que malgré des années d'ajustement, une entreprise à "convention spéciale", *i. e.* bénéficiant de subventions et d'exonérations fiscales, représentait à elle seule un manque à gagner équivalant à 20 % du déficit budgétaire, ou bien 7 % des recettes fiscales totales.

Une perspective complémentaire est celle de concevoir, après la multiplicité des strates institutionnelles évoquées ci-dessus, et celle des objectifs examinée ci-dessous, la multiplicité des strates, *i. e.* des différents modes de catégorisation des pays récipiendaires. Celles-ci sont nombreuses, variables selon les bailleurs, et se modifient dans le temps. Ces modifications tiennent à la fois aux représentations que les bailleurs se font des problèmes prioritaires du moment, et à leurs stratégies propres dérivant de leur politique extérieure et de leur histoire - histoire coloniale pour certains. Du côté des récipiendaires, ces modifications peuvent découler de leurs intérêt à appartenir à une strate plutôt qu'une autre, notamment en termes d'accès à des facilités de financement. Les pays sont ainsi classables en pays ACP, en PMA, en pays à revenu intermédiaire, en pays à bas revenu sévèrement endettés, etc. Ces catégorisations peuvent poser problème en ce qu'elles orientent l'analyse statistique et économique des pays pris individuellement, qui se retrouvent associés à d'autres alors qu'ils n'ont en commun que le critère de la catégorisation, de même qu'elles orientent les mesures de politique économique perçues comme appropriées. De plus, chaque agence opère simultanément sur les différentes strates de pays récipiendaire.

La France est un exemple, avec le dispositif de la zone franc et la notion de pays du « champ ». La multiplicité des entités canalisant l'APD, contribuant à l'opacité et à la complexité du dispositif, la spécifie par rapport à l'ensemble des autres bailleurs de fonds⁵⁰.

Les limites du dispositif

La zone franc a déjà fait l'objet d'une littérature abondante⁵¹, et on en évoquera donc que les principaux traits utiles à une analyse de l'aide. Tout d'abord, c'est un arrangement unique, reproduit par aucune autre puissance coloniale sur une telle durée. Ses racines s'appuient sur les liens coloniaux et la notion de mise en valeur au profit de la métropole. Comme le souligne Godeau (1995, p. 28), « très tôt, la parité entre les monnaies africaines et le franc français a été fixée de manière à surévaluer les premières par rapport au second » : les conséquences en étaient des débouchés pour les produits métropolitains et la difficulté pour les productions coloniales à être compétitives et à s'écouler à l'extérieur de la zone. Créée en 1939, la zone franc répond à des considérations de maintien hégémonique sur les anciennes colonies, via un ensemble d'instruments de coopération monétaire (notamment, le compte d'opérations, la fixité de la parité, la convertibilité), et certaines formes d'aide. La zone a ainsi fait depuis longtemps l'objet de critiques récurrentes, en particulier d'observateurs africains⁵², et précisément rarement de la part des élites politiques locales, bénéficiant d'importations faciles dues à la surévaluation du franc CFA.

Ces critiques ont été relayées par les institutions de Bretton Woods, au début des années 1980, dès que la chute des termes de l'échange et la crise de la dette ont montré les limites de la viabilité de cet arrangement, masquées auparavant par la prospérité des « trente glorieuses », puis les boums sur les produits de base de la décennie 1970. Le fait que la France ait ici pu opérer à la fois sur un double registre multilatéral et bilatéral a généré un brouillage des signaux sur les nécessaires réformes, et un blocage des décisions tant au niveau des agences d'aide que des gouvernements africains qui en ont joué en fonction de leurs intérêts propres.

En sont des exemples les retards sur la stabilisation permis par l'aide budgétaire bilatérale versée aux gouvernements, les privilèges dont ont bénéficié les entreprises

⁵⁰ Ainsi, à côté de 7 autres entités, le ministère de la Coopération en gère 12 % environ, et celui de l'Economie et des Finances, 48 % environ en 1994 (source : ministère de la Coopération, Rapport d'activité 1994-1995, p.10).

⁵¹ Parmi d'autres, Vinay (1980), Guillaumont et Guillaumont-Jeanneney (1984 et 1988), Gérardin (1989 et 1994), Jacquemot et Assidon (1988), Sandretto (1994), Goreux (1995), Godeau (1995).

⁵² Par exemple Tchundjang (1980), ou Monga et Tchatchouang (1996).

françaises via les marchés obtenus par la liaison de l'aide et des codes des investissements favorables, où l'influence de l'ancienne métropole n'était pas absente, et certes, les délais sur l'ajustement du taux de change. Ceux-ci ont bien moins découlé d'analyses techniques qui auraient pu les justifier (sur le degré de surévaluation, les performances comparées en termes de croissance et d'inflation avec les pays hors Zone franc, par exemple⁵³), que d'équilibres factionnels internes à la politique française, éloignés de préoccupations sur le meilleur développement des pays de la zone⁵⁴. Ces délais ont eu des conséquences négatives, notamment en termes de fuite des capitaux dans la période précédant la dévaluation, et de maintien dans la crise, en particulier pour les entreprises locales.

Les caractéristiques de l'aide à la zone franc

L'APD totale à la zone franc présente les caractéristiques suivantes, qui se réfèrent à des distinctions spatiales et temporelles. Les flux ne sont pas identiques dans les zones UEMOA (ex-UMOA) et CEMAC (ex-UDEAC), de même que certains pays se singularisent à l'intérieur de ces sous-ensembles. Sur la dernière décennie, les flux tendent à diminuer comme ailleurs, l'année 1994 marquant un pic exceptionnel.

L'aide de la France à la zone franc (exprimée en versements bruts) se spécifie par une remarquable stabilité, de 1970 à 1992, oscillant autour de 20 % de son APD. Sur la période, la France fait figurer la totalité des pays de la zone franc parmi ses 25 principaux bénéficiaires, captant environ la moitié de son aide (CAD 1994, tableau 45, sauf le Togo). Les « poids lourds » de la zone, Côte d'Ivoire et Cameroun, représentent à eux seuls la moitié des flux d'aide octroyés à la zone franc dans les années de crise 1991-1992, situation résultant précisément du blocage des ajustements à cette période. Il faut souligner que les stratégies liées au bilatéralisme s'expriment dans une diversification géographique : des pays du Maghreb comme le Maroc, la Tunisie ou l'Égypte figurent en bonne place, et les fluctuations de l'aide observées ressortissent à des conjonctures d'apparence politique (Nouvelle-Calédonie, Polynésie Française).

Par contre, cette aide représente des montants significatifs pour les pays récipiendaires, pays pauvres à l'absorption limitée, comme le montrent les tableaux en annexe sur l'aide totale et l'aide française, et leur importance dans les PIB des pays de la zone. Sur la période 1990-1994, l'aide française présente de nettes différences selon les pays. Trois groupes peuvent être distingués. Exprimée en dollars courants, l'aide diminue dans un premier groupe, pour représenter selon les pays 20 à 30 % de l'APD totale reçue⁵⁵. L'aide française stagne dans un deuxième groupe (Mali, Bénin), se situant aux alentours de 20 % de l'APD totale. Un troisième groupe⁵⁶ est caractérisé par une aide française très importante par rapport à l'APD totale, tendant en outre à augmenter nettement, allant jusqu'à 70 % de l'APD totale (Côte d'Ivoire), ou même 80 % (Gabon). Ces pays sont, on peut le remarquer, ceux du « champ » les plus visibles en termes d'ancienneté des liens politiques et des intérêts de firmes françaises, et ceux dont la majorité des importations sont d'origine française⁵⁷.

La dévaluation de janvier 1994 a entraîné une augmentation différenciée par pays de l'APD totale aux pays de la zone en 1994⁵⁸. Certains pays enregistrent des baisses de l'aide en dollars courants - Burkina Faso, RCA, Tchad, Guinée équatoriale. Par contre, les pays

⁵³ Voir parmi de nombreux travaux, Devarajan (1996) sur les différentiels de surévaluation dans la zone avant la dévaluation, Devarajan et de Melo (1987), sur les performances en termes de croissance, et la réponse de Guillaumont, Guillaumont et Plane (1988), Devarajan et de Melo (1990).

⁵⁴ Une évocation est fournie par Dowe (1993).

⁵⁵ RCA, Togo, Guinée Équatoriale, Tchad, Burkina Faso.

⁵⁶ Congo, Gabon, Cameroun (surtout 1992 et 1993), Côte d'Ivoire, Niger, Sénégal.

⁵⁷ Niveaux les plus élevés de la zone franc, 71 % des importations du Gabon sont françaises, 67 % pour le Congo, 62 % pour le Niger, 58 % pour la Côte d'Ivoire (Fuchs 1995, p.23).

⁵⁸ Les statistiques du CAD disponibles s'arrêtent en 1994.

« sensibles » ont bénéficié de hausses marquées - Côte d'Ivoire, ayant bénéficié d'un doublement de l'aide totale, à \$1,5 milliard en 1994 par rapport à 1993, Cameroun, Congo (selon la répartition du CAD 1996). Certains pays sont ainsi privilégiés par rapport à d'autres dès la première année suivant la dévaluation. Rappelant la différenciation actuelle entre pays du continent évoquée plus haut, l'écart pourrait s'accroître entre pays de la zone si cette tendance se poursuivait.

Les institutions de Bretton Woods ont accompagné la dévaluation par des décaissements plus élevés que sur la période précédente, allant jusqu'à représenter la moitié de l'aide exceptionnelle (pour la Côte d'Ivoire).

Après la dévaluation, l'aide française marque un pic, mais les années suivantes connaissent une contraction. Selon le rapport du Comité monétaire de la zone franc (1996, p.26), « le déficit des transferts unilatéraux⁵⁹ s'est réduit sensiblement en 1995, en relation avec de moindres transferts publics de la France en faveur des pays de la zone franc ». Les mesures exceptionnelles d'annulation de dette, qui s'établissaient à FF22,5 milliards en 1994 sont retombées à FF0,5 milliard en 1995.

D'une façon générale, comme le constate même le Comité monétaire, l'événement de la dévaluation ne modifie pas le trend baissier des flux d'aide, tous bailleurs confondus. Et l'impact de l'après-Maastricht sur la zone est considéré par les pays européens comme relevant des relations franco-africaines. Même avant les indépendances, l'aide comme le dispositif de coopération français ont été l'objet de nombreuses propositions officielles de réforme, relevant en particulier les inefficacités découlant de ces dimensions historiques et économiques, plus ou moins suivies d'effets⁶⁰. Les risques, ici aussi, demeurent d'un usage de ces propositions pour justifier une réduction de l'aide découlant d'autres motivations (intérêts économiques se portant sur d'autres régions, contraintes budgétaires). Dans ce contexte de brouillages et de création d'anticipations issues de la durée du lien franco-africain, les pays de la zone tendent à considérer encore que la situation antérieure perdurera⁶¹.

II.4 L'émergence des acteurs non gouvernementaux

Même si les organisations non gouvernementales constituent des acteurs de l'aide depuis des décennies⁶², elles connaissent une expansion notable dans la décennie 1990, tant en termes de volumes de flux qui transitent par elles que de visibilité et de légitimation institutionnelle. Les facteurs sous-jacents en sont de divers ordres : les échecs des formes antérieures d'aide intergouvernementale et le détournement des projets, la disqualification des Etats et des administrations, les échecs relatifs à l'atteinte des groupes sociaux recherchés. En même temps émergent précisément les paradigmes de groupes-cibles, d'atténuation de la pauvreté et de « filets sociaux » de l'ajustement, les préoccupations croissantes sur l'environnement, couplés avec le renforcement de la professionnalisation et des capacités de lobbying des ONG des pays développés, et la multiplication d'ONG des pays du Sud découlant des processus de démocratisation dans les années 1990, ou de la déliquescence de certains Etats africains (Zaïre par exemple).

La montée en puissance en termes de ressources

⁵⁹ Au sens de la Balance des Paiements, *i. e.* des dons. Il s'agit de la balance des paiements de la France vis-à-vis de la zone franc.

⁶⁰ Notamment, après le rapport Hessel (1990), les récents rapports Fuchs (1995) et Marchand (1996).

⁶¹ La France « continuant à boucher les trous comme avant » (Sanmarco 1996, p.58).

⁶² La sécheresse au Sahel de l'année 1973, notamment, ayant marqué un accroissement significatif du rôle des ONG dans le dispositif de l'aide.

Il faut distinguer l'APD canalisée par les ONG, de l'aide privée mise en oeuvre par les organismes bénévoles au profit des ONG du Nord et du Sud. Les montants respectifs de ces deux types d'aide sont très différents, de même que leurs significations.

L'aide publique au développement dépensée par l'intermédiaire des ONG représentait environ 1,5 % de l'APD totale au début des années 1990. Dix ans auparavant, cette part était quasiment nulle. Les dons des organismes privés bénévoles à destination des pays en développement constituent une aide directe versée par des individus ou entités privées à des ONG du Nord ou du Sud. Ces flux d'aide sont 5 à 6 fois plus importants que les subventions aux ONG versées par les bailleurs de fonds.

En 1992-1993, pour l'ensemble des pays du CAD, les ressources propres des ONG (non comptabilisées dans l'APD) représentaient 4 % des ressources financières totales, ou encore le dixième du volume de l'APD. Les ONG sont devenues des « partenaires » non négligeables. Le tableau en annexe illustre l'augmentation de ces ressources financières totales des ONG, qui passent de \$76 315 millions à \$131 092 millions (dollars courants) entre 1982-1983 et 1992-1993.

Plusieurs motifs sont avancés dans la littérature des agences pour expliquer la canalisation de l'aide via les ONG.

En premier lieu, les ONG sont réputées plus proches des bénéficiaires (relevant d'un niveau *grassroots*) et mieux connaître leurs besoins que les grandes agences de coopération [Raffer et Singer 1996, p. 140].

Ensuite, dans le domaine de l'urgence et de l'aide humanitaire, dont on a vu ci-dessus la part croissante dans les opérations d'aide dans les années 1990, les ONG sont supposées disposer d'une capacité d'intervention souvent plus efficace et mieux adaptée que les actions initiées dans un cadre étatique. Soutenue par la médiatisation de l'humanitaire particulièrement marquée pour le continent africain, liée à celle des conflits (Biafra⁶³, Somalie, Libéria, etc.), cette image d'efficacité, d'abord relevant purement du domaine médical, a rejilli sur les autres ONG agissant ou non dans des actions d'urgence.

Enfin, les ONG permettent l'élaboration des programmes qui tentent d'atténuer les effets sociaux des programmes d'ajustement [Raffer et Singer 1996, p. 142]. Dans le milieu des années 1980, conscientes des limites d'objectifs seulement macroéconomiques et des critiques dont elles faisaient l'objet, les institutions de Bretton Woods ont donné une importance croissante à ces programmes, et ainsi, aux ONG du Nord et des pays récipiendaires.

Les limites de l'appui sur les ONG

Les résultats en sont parfois mitigés (ainsi le programme « dimension sociale de l'ajustement »). Les agences n'ont en effet, comme il sera évoqué ci-dessous, qu'une compréhension incomplète des mécanismes de transmission macro-micro des réformes économiques, de même que des groupes « vulnérables », des rationalités soubassant les comportements microéconomiques locaux et de leur dimension politique⁶⁴. La médiocrité des résultats relève également des logiques internes aux cycles de décaissements des agences, de la fragmentation et prolifération des projets, agences et ONG sur le terrain, de l'absence d'appréhension globale et hiérarchisée des causalités et mécanismes au fondement des réponses des divers secteurs d'une économie.

En dehors même des programmes centrés sur la pauvreté, l'efficacité des ONG ne semble pas être supérieure à celle d'autres catégories d'acteurs. Par exemple, Marcussen

⁶³ Champ d'action qui a inauguré le phénomène des *French Doctors*.

⁶⁴ Un exemple en est l'un des premiers programmes destinés à atténuer les effets de l'ajustement, le PAMSCAD au Ghana. Voir parmi d'autres Hutchful (1994).

(1996), sur une évaluation comparative, montre leur convergence avec les agences d'aide en termes d'approche, de qualité, de durabilité des projets et de ciblage. Bien que les bailleurs bilatéraux diffèrent dans l'importance qu'ils donnent aux ONG (la France ayant par exemple une tradition plus « étatique » que les pays anglo-saxons ou scandinaves), et que les institutions multilatérales reviennent sur leurs enthousiasmes antérieurs, les ONG demeurent l'objet d'anticipations excessives et d'incompréhensions sur leur dynamique propre qui devraient être plus finement prises en compte.

L'un des éléments tient à une illusion sur les caractéristiques des organisations réputées non gouvernementales des pays récipiendaires : celles-ci sont supposées mieux représenter la « société civile » que les administrations déconsidérées. Or, d'une part, les groupes impliqués ne font que refléter les routines comportementales sédimentées sur les décennies coloniales et celles des indépendances, homogènes aux bureaucraties et au reste de la société. Encore plus en situation de crise et de baisse des niveaux de vie, les individus, qu'ils soient fonctionnaires ou « civils », suivent des stratégies de survie immédiate, surtout si les ressources proviennent de l'Occident (qu'elles viennent des Etats ou de la « société civile » du Nord). Les Etats n'étant plus en mesure d'embaucher les diplômés et le secteur privé local restant faiblement pourvoyeur d'emplois, la création d'ONG au Sud correspond à des stratégies entrepreneuriales rationnelles. Ceci explique leur prolifération actuelle, d'autant que les agents locaux ont une information complète sur les modes et préférences des bailleurs (les femmes, l'environnement, etc.), et donc savent optimiser celles-ci. En outre, les gouvernements, ou bien les oppositions, sous pression des injonctions de démocratisation, ont également vu le parti qu'ils pouvaient tirer de l'impulsion d'ONG de fait politiques, puisque les ressources de l'aide se détournent des Etats au profit de la « société civile ».

Enfin, l'illusion provient de la représentativité des ONG. Celles-ci ne s'autorisent que d'elles-mêmes, et ne sont pas issues de processus de désignation collective ou électoraux, ce qui est paradoxal eu égard aux demandes de démocratisation des agences d'aide. Ceci rend compte de la possibilité de choix d'ONG erronés lors d'« approches participatives », de la faible *ownership* des populations ne se sentant pas concernées par des organisations liées à des factions ou à la politique, et donc des échecs de projets de même ordre que pour les agences d'aide.

III. LES THÉORIES ET LES FAITS : ÉVOLUTION ET CRITIQUES

L'évolution des conceptions de l'aide ressortit à deux grandes dimensions, la dimension interne à l'évolution des théories économiques du développement et celle inhérente à celle des théories des relations internationales⁶⁵.

L'ancienneté du questionnement

Riddell (1987) a synthétisé les théories ayant jalonné l'après-guerre. L'aide devient un aspect important des relations internationales dès les années 1950. La théorisation de l'aide émergea à la même époque sur le paradigme que le développement requiert une intervention, et que des ressources additionnelles conduisent à un niveau supérieur de développement : théories du décollage (« *take off* ») ou du *big push*, identification des déficits caractéristiques des pays en développement en épargne et investissements, en capacité d'importation, en main-d'œuvre qualifiée, et en devises étrangères [Riddell 1987, chap. 9; voir aussi Oman et Wignaraja 1991]. Les changements de l'environnement économique au début des années 1980

⁶⁵ Distinction utile dégagée par Stokke (1996).

conduisent à la conceptualisation de l'ajustement, comme réponse aux problèmes de balance des paiements et à une mauvaise allocation des ressources.

Dans les faits, différentes séquences de paradigmes ont ponctué les objectifs des institutions d'aide : modernisation, besoins essentiels, groupes vulnérables, réduction de la pauvreté [Jul-Larsen n.d.], vs. des réalités plus terre à terre, aide liée, crédits-exports présentés comme aide. Raffer (1996) montre la conscience des donateurs de leur écart par rapport aux théories sur le cas classique des manipulations statistiques qu'ils appliquent à leurs déclarations officielles, par exemple dans le cas de crédits-exports ou d'aide militaire habillés en APD. A un niveau plus général, l'OCDE reconnaît depuis longtemps la difficulté à déterminer les types de flux financiers qui peuvent ou non être inclus dans l'APD (OCDE 1985)⁶⁶.

Les critiques de l'aide n'ont pas manqué et font depuis longtemps l'objet d'une vaste littérature : par exemple Gabas (1988), montrant que l'économie de l'aide s'appuie sur la déconnexion vis-à-vis du système productif (une synthèse est fournie par Van de Walle et Johnston 1996). Ces critiques ont porté sur son inefficacité et sur l'absence d'évidence d'un lien avec la croissance [Cassen et al., 1986]. D'autres critiques ont souligné que le marché, les investissements privés et les prêts commerciaux sont plus aptes à stimuler la croissance. En outre, l'aide peut soutenir des régimes politiques corrompus et autocratiques [par exemple Bauer 1976, voir les critiques de Toye 1993] ou les bureaucraties des agences d'aide [Hook 1996, p.6, Raffer et Singer, p. 18]. L'aide liée privilégiée par les bilatéraux sert d'abord les intérêts des firmes privées des pays donateurs et n'a que peu de relations avec des objectifs de développement [Jepma 1991 et 1996, rapport Marchand 1996]. Il a été montré que les pays africains payent leurs importations avec un surcoût d'environ 20 % par rapport aux prix pratiqués dans les échanges entre les pays développés entre eux [Yeats, 1991]. La nécessité de l'aide est l'effet de rapports Nord-Sud globalisés et de politiques commerciales, notamment protectionnistes, mises en place par les mêmes gouvernements des pays du Nord qui ensuite proposent leur aide [Raffer et Singer 1996, chap.2]. Les défenseurs de l'aide rappellent la nécessité des flux d'aide pour des pays qui précisément ne présentent pas d'intérêts pour des firmes et institutions financières motivées par le profit et le rendement de leurs investissements.

La complexification des objectifs, des conditionnalités et des procédures

Dans les faits comme dans la théorie, les objectifs assignés à l'aide dénotent une complexification croissante. Ces objectifs sont multiples, et parfois incompatibles, soit à l'intérieur de la même agence, soit entre différentes agences. Les objectifs, comme les projets, se sédimentent dans la durée, d'autant que, perpétuellement recommencés, la mémoire historique en est le plus souvent absente.

La Communauté européenne donne un exemple connu d'objectifs incompatibles à l'intérieur d'une agence d'aide, avec les contradictions entre l'aide aux projets pastoraux sahéliens réduits à néant avec les subventions découlant de la Politique Agricole Commune⁶⁷. Les conditionnalités se sont multipliées et touchent à des niveaux de plus en plus structurels (par exemple le droit foncier, les droits de propriété publics et privés, etc.) et politiques (« gouvernance », « *capacity building* », « approche participative »). Comme l'a rappelé Collier (1991), cette substitution aux fonctions de souveraineté est contradictoire avec la position par définition externe des agences d'aide. A la mesure des faibles capacités des pays, mais simultanément soumises aux impératifs du contrôle de l'utilisation des fonds, et

⁶⁶Voir par exemple Tisch et Wallace (1994) sur les "dilemmes", politiques et économiques, de l'aide.

⁶⁷ Sur les incohérences internes de l'aide, voir Gabas et Sindzingre (1997).

désormais de la « correction politique » des pays aidés, les agences sont prises dans les contradictions des limites de l'ingérence et de la prise en charge, de devoir mais ne pas pouvoir dépasser leur mandat, ni leur moyens. Elles sont à la fois dans une position externe qui garantit leur crédibilité tout en devant impulser des réformes qui devraient être endogènes pour être durables⁶⁸.

Il arrive aussi que les mesures adoptées soient contraires à certains objectifs assignés, différents selon les bailleurs. La position sur la fiscalité en est un exemple : le FMI tend à privilégier les réformes visant à augmenter les recettes (par exemple en relevant la fiscalité de porte et interne, ce qui peut mettre en difficulté le tissu industriel local), tandis que d'autres agences mettent l'accent sur la libéralisation (baisse du niveau de protection), aboutissant à des séquences de réformes dépourvues de cohérence, génératrices d'incertitude et d'instabilités. Les bailleurs de fonds n'ont pas toujours une attitude claire et cohérente sur les points en apparence importants. Ainsi, les exigences de bonne gouvernance s'inscrivent dans un contexte où les bailleurs ont longtemps tendu à ignorer la fréquente mauvaise utilisation de l'aide, qui a précisément contribué aux déséquilibres financiers et à l'incapacité de rembourser les emprunts effectués au titre de l'aide. Les difficultés actuelles et la parcimonie des critères d'éligibilité au traitement de la dette, surtout multilatérale, en sont une conséquence. Les intérêts divergents des bilatéraux, en particulier entre eux et vis-à-vis des institutions de Bretton Woods sont ici explicites (par exemple du côté d'une Allemagne centrée sur l'orthodoxie monétaire et une France soucieuse de ses clients africains). Cette mauvaise utilisation a par exemple notoirement concerné l'utilisation du Stabex [CAD 1996, Hewitt 1996].

La question de la faible cohérence des agences entre elles et en leur propre sein a fait l'objet de critiques récurrentes. Elle a davantage découlé de l'approche par projets, chacun ayant ses propres priorités, que de celle de l'ajustement, avec le leadership des institutions de Bretton Woods (et les groupes consultatifs) et les financements non affectés. Ses effets sont surtout perceptibles sur le terrain, d'autant lorsque les pays sont petits et leurs administrations presque entièrement absorbées par l'accomplissement des demandes multiples des bailleurs. L'accent désormais mis sur les ONG ne contribue pas à une meilleure cohérence, en raison de leur multiplicité, particularismes, atomisation et incapacité fréquente à s'inscrire dans des perspectives de développement à moyen terme⁶⁹.

Lui est liée la question de la complexité des procédures des cycles de projet et de décaissement des fonds. La Communauté européenne est ici un exemple connu, le précédent FED ayant eu de grandes difficultés à être consommé, d'autant que les capacités d'absorption des pays sont souvent réduites. Malgré les tentatives d'accélérer le rythme avec le soutien à la balance des paiements et des programmes d'importation, le problème demeure [Riddell 1992, p. 65]. Paradoxalement, la volonté d'une meilleure gouvernance et de contrôle par l'UE avec des évaluations à mi-parcours du respect de l'Etat de droit risque de ralentir encore les procédures, ou dans le cas où les décisions de suspendre l'aide sont prises sans évaluation, d'introduire le doute sur les critères retenus [Parfitt, 1996]. Une autre lacune de l'aide européenne est le manque de clarté, de réalisme ou de flexibilité des objectifs [Healey et Rand, 1994]. Ces traits ne sont pas spécifiques à l'UE et caractérisent aussi les autres agences.

La crédibilité des instruments et des conditionnalités qui y sont afférentes s'est ainsi réduite du côté des bénéficiaires. En dépassant leur mandat technique avec des conditionnalités démocratiques tout en maintenant les intérêts bilatéraux, les agences perdent de leur crédibilité. Les bénéficiaires peuvent alors récuser leur responsabilité dans l'inefficacité de ces instruments et leur contraction unilatérale par les bailleurs (ce qu'ont

⁶⁸ Sindzingre (1995 et 1996) analyse les apories et dilemmes ainsi créés pour les agences.

⁶⁹ Voir Piveteau (1996) sur l'exemple des ONG au Burkina Faso.

montré les difficiles négociations sur la revue à mi-parcours de la convention de Lomé entre UE et pays ACP, Parfitt 1996). Les bailleurs, de leur côté, tirent précisément argument de cette inefficacité⁷⁰.

IV. LES EFFETS DE L'AIDE SUR LES BÉNÉFICIAIRES

La rationalité des comportements devant l'excès et la non coordination de l'offre

Dans ce contexte, on peut soutenir l'hypothèse d'une rationalité des attitudes des bénéficiaires face à l'aide, expliquant certains échecs ou effets pervers. Les éléments évoqués ci-dessus ont constitué des facteurs de report et de résistances des pays aux réformes. Pour certains, la « greffe » du développement s'est accompagnée de nombreux « rejets ». Les bailleurs de fonds ont entériné le fait que ces Etats n'adoptaient pas les mesures, ou bien les transformaient, au coup par coup, sur des critères tenant davantage aux rapports de force internes au monde des bailleurs (exemple de la dévaluation du franc CFA et des réformes en zone franc où un bailleur bilatéral, en l'occurrence la France, a fréquemment brouillé les prescriptions des agences de Bretton Woods), ou bien à la valeur commerciale du pays (production significative d'une ressource utilisée par l'industrie du pays donateur) ou à sa valeur géopolitique. C'est le cas des « manoeuvres dilatoires » de l'Egypte pourtant récipiendaire majeur de l'aide bilatérale américaine⁷¹, ou bien de la Chine dont l'importance commerciale reste le critère prééminent et dont le volume de flux d'aide dément les principes et la justification des conditionnalités, eu égard à la qualité contestable de son régime politique⁷². L'inaccomplissement de réformes économiques ou les violations des droits de l'homme peuvent conduire à des suspensions de l'aide, rarement de la part de la totalité des bailleurs (cas du Kenya, du Togo, du Zaïre, par exemple, cas de la Gambie de la part de l'UE, pays manifestement à faible intérêt stratégique). Ces suspensions restent un événement imprédictible, et n'envoient pas de signaux stables et crédibles sur les règles du jeu. Les pays sont en situation d'information complète sur les règles implicites (ou sur l'absence de règles), et ajustent alors rationnellement leurs réactions vis-à-vis de l'usage et des conditionnalités de l'aide.

L'environnement a longtemps été celui d'un excès d'offre d'aide avec non-coordination. Cet excès d'offre renforce même la non-coordination. Les bailleurs sont globalement restés quelles que soient les performances des pays. Les gouvernements ont alors des anticipations tout à fait rationnelles les incitant à reporter les réformes, et ils disposent d'une information complète sur la compétition entre bailleurs et sur leur réticence à laisser le champ libre en cas de retrait. C'est la définition de l'aide comme rente, pour les gouvernements, et désormais, pour les ONG. Les gouvernements connaissent les raisons sous-jacentes à la non-coordination des donateurs, ainsi que le « devoir d'aide », avec les décaissements rapides (signe d'efficacité) et les mécanismes institutionnels internes aux agences (promotions du personnel proportionnelles à la rapidité du cycle du projet). En bonne théorie des jeux, ils peuvent jouer les bailleurs contre les autres.

Reports et ruses des gouvernements sont alors des stratégies d'optimisation de l'aide rationnelles du point de vue microéconomique, même si elles ont pour effet de diminuer le

⁷⁰ Ainsi, lors de la difficile renégociation à mi-parcours de la convention de Lomé IV, l'atmosphère générale de baisse de l'APD a renforcé cet argument et rejailli sur les allocations au FED (Rogean 1996).

⁷¹ Richards (1991). Voir aussi Hyden et Karlstrom (1993) sur la Tanzanie, Hyden (1996) sur la relation d'aide comme marchandage, après Mosley et al. (1991).

⁷² Premier pays récipiendaire de la zone Asie, avec 6,8 % de l'APD totale en 1992-1993 (et 2,1 % en 1982-1983, CAD 1995, tableau 39).

bien-être général. L'asymétrie intrinsèque de la relation d'aide renforce ces effets de contournements.

Les contournements et reports des réformes

Les exemples sont connus : fongibilité des budgets, neutralisation des réformes par une autre décision, inertie, falsification des chiffres (maximiser les besoins en aide alimentaire par exemple), corruption. Il faut ici mentionner que l'aide alimentaire n'est pas sans effets pervers sur les prix et la production, ni dénuée de doubles discours⁷³. La corruption est accentuée par la « myopie » des bailleurs sur les faibles incitations perçues localement devant la disproportion des rémunérations reçues par l'expertise technique étrangère [Klitgaard, 1989]. La coopération technique est également un exemple d'échecs, comme l'a souligné Berg (1993) et d'effets pervers, ou inverses des buts recherchés en termes de *capacity building* : élites locales absorbées par les positions offertes par les agences, projets enclavés ou parallèles aux administrations⁷⁴.

Ces cercles vicieux tendant à maintenir des financements et dépenses inefficaces induisent en outre l'autre cercle vicieux de la perte de confiance et de l'accentuation de comportements de contrôle des bailleurs (*l'aid fatigue*), qui à leur tour tendent à générer des comportements de ruse chez les bénéficiaires. Les donateurs ont également souvent modifié leurs politiques d'aide en fonction de modes. L'arrêt des projets qui peut en découler peut entraîner des effets d'instabilité et d'incertitudes sur le devenir des programmes difficile à gérer pour les Etats. De même, l'instabilité et l'incertitude créées par la multiplicité des signaux et des réformes, leur ambition excessive, la densité de la présence des bailleurs au sein des administrations peuvent entraîner des phénomènes d'*exit option*, dont la corruption, l'informalisation ou l'indifférence sont des manifestations locales. Pour de nombreuses réformes même bien conçues, les destinataires ne se sentent pas concernés, ou réagissent en se percevant comme mis en cause dans la qualité de leur travail⁷⁵. En outre, la multiplicité de conditionnalités peut fonctionner pour les agences comme moyen ou menace potentielle de se retirer tout en assignant la responsabilité aux incapacités du pays récipiendaire, dans le contexte actuel de contraction généralisée de l'aide.

Les nécessaires fonctions de l'Etat

L'Etat pourrait jouer ce rôle de coordination des préférences individuelles. Il est au centre de l'activité économique des indépendances jusqu'au milieu des années 1980. La vague de libéralisations lui retire cette fonction de coordination. Les crises budgétaires des années 1980 placent en outre les Etats dans une position difficile pour internaliser les coûts des différentes interventions extérieures. Les remises en cause de l'Etat dans les années 1980 ont insuffisamment analysé que moins que de la notion d'Etat, de fait souvent déjà « privatisé » par des cliques, les dysfonctionnements provenaient souvent d'un certain type d'Etat ou de régime politique et de leur faible crédibilité. Dans les années 1990, les bailleurs ont vu la nécessité de réhabiliter l'Etat sur une série de fonctions constitutives, de type régulation des imperfections du marché et source du respect des contrats. Ces tentatives butent cependant sur la perception locale d'un caractère extérieur et coercitif des agences, ainsi que sur la faiblesse et le discrédit locaux des Etats que les programmes d'ajustement et la valorisation du secteur privé ont précisément contribué à accentuer.

⁷³ Sur le thème complexe de l'aide alimentaire, voir par exemple Egg et Gabas (1996).

⁷⁴ Voir par exemple Brautigam (1996, p.96) ou Sindzingre (1994).

⁷⁵ Un exemple en est les difficultés des exercices des Revues des Dépenses Publiques de la Banque mondiale. Voir par exemple l'analyse de Perrel et Naudet sur la Côte d'Ivoire (1995, p. 14).

Les approches en termes de programme *vs.* en termes de projets restent ici difficiles à réaliser. L'aide extérieure est efficace si elle s'intègre dans un cadre de politiques économiques et sectorielles défini à moyen terme, et « approprié » par les gouvernements. Ce thème est devenu récurrent dans les approches des bailleurs comme nouvelle description des échecs passés. Or la même période a vu les mêmes bailleurs jouer un rôle de plus en plus prééminent dans les choix de politique des pays les moins avancés, annulant cet objectif. L'« appropriation » devient à la limite imposée et une autre forme de conditionnalité - c'est la difficulté d'une notion comme la sélectivité.

La faiblesse institutionnelle découlant des crises fiscales, couplée à la logique interne des cycles de projets des bailleurs, aboutit finalement à des « projets » disjoints logés dans, et occupant les administrations, et restant parallèles au fonctionnement « au jour le jour » des Etats gérant dans l'urgence leurs crises des paiements extérieurs. Qu'elles soient sous forme de « projet » ou de « programme », les approches choisies sont inopérantes dans la longue durée du dispositif et des anticipations croisées de l'aide. Les objectifs de renforcement des administrations peuvent contribuer à la désorganisation des Etats, s'ils sont déjà affaiblis financièrement et institutionnellement, ou faiblement légitimes et fragmentés politiquement (par des factions, groupes d'intérêts et autres). Comme le montrent les Etats où l'aide présente une meilleure efficacité (comme par exemple le Botswana), les gouvernements aptes à être des interlocuteurs à part entière de l'aide et à penser celle-ci à long terme rappellent la nécessité de réfléchir aux caractéristiques nécessaires des Etats en développement.

Conclusion

Une série de perspectives peuvent être ouvertes.

Pour paraphraser le « moins d'Etat, mieux d'Etat », le « moins d'aide, mieux d'aide » passe par une réflexion plus approfondie sur la nature et l'histoire des Etats avec lesquels traitent les donateurs. La coupure est en effet frappante entre les connaissances élaborées dans les milieux académiques sur les différentes dimensions du sous-développement et la littérature accumulée au sein des agences d'aide, qui s'est autonomisée sur la longue durée. Cette autonomisation a pu être considérée comme un fondement de la rationalité de l'aide et non un simple effet latéral [Ferguson, 1990]⁷⁶. Sans parler des sciences sociales, déjà une rigoureuse réflexion économique serait utile.

Les causalités des processus et les hiérarchies des actions sont souvent effacées par le dispositif fragmenté des projets. L'Etat est le plus souvent pensé dans le cadre néo-classique ou de la théorie des Choix Publics comme une entité centrée sur le *rent-seeking*. Ceci est corrélatif d'une « sous-théorisation de l'Etat », selon la pertinente expression de Brohman (1995). Les théories économiques acceptées dans le monde développé sont oubliées au profit de considérations contradictoires, descriptives et parfois peu compatibles avec des objectifs de développement. Un exemple en est la mode de l'« informel » censé représenter les vrais signaux du marché, pourtant dévastateur pour les recettes fiscales tant requises par le Fonds monétaire et facteur de faibles taux de pression fiscale contraignant précisément les Etats à recourir à l'aide pour financer leurs budgets et les infrastructures sociales. Pour les pays du CILSS par exemple, ces taux oscillent autour de 15 % du PIB et globalement décroissent (à comparer avec les 45-50 % caractérisant les pays développés). Les économistes des agences savent pourtant bien qu'il existe une corrélation entre ce taux, et donc la crédibilité de l'Etat,

⁷⁶Un exemple en est la "redécouverte" fréquente de constats de bon sens dans la littérature de l'aide, ainsi les avantages de la participation des bénéficiaires aux projets comme facteur d'efficacité, ou de l'adhésion des gouvernements, etc.

et le niveau de développement, mais ne retiennent que la théorie ad hoc des Etats prédateurs, et visent donc à limiter l'Etat dans les pays en développement. On peut ajouter un troisième élément représenté par la coupure vis-à-vis de la décision politique des deux pôles précédents. Ces processus, plutôt méconnus, contribuent aussi aux dysfonctionnements actuels.

Dans le contexte d'Etats affaiblis et de donateurs bilatéraux davantage centrés sur leurs intérêts, les institutions multilatérales demeurent les entités les plus aptes à réguler le marché de l'aide dans les pays les moins avancés - ce qu'elles font par exemple notamment dans le traitement de la dette. Comme l'a montré la crise mexicaine et le rôle qu'a joué la crédibilité du Fonds monétaire dans sa solution, la globalisation assigne au multilatéralisme une meilleure capacité de traiter les problèmes posés par la remise en question des avantages conférés par l'échéance de la fin de la convention de Lomé IV, et par la dilution des préférences dans les règles d'échanges internationaux instituées par l'Uruguay Round (selon l'expression de De Melo et Panagariya 1993, cette fois pour caractériser le régionalisme *vs.* les politiques nationales). Le multilatéralisme soutient par sa crédibilité les flux privés ici liés à l'aide dans certains pays. Il est mieux à même de fournir un bien public comme l'information, par son autonomie par rapport aux gouvernements il est moins sujet à la politisation que les interactions bilatérales, et il a une fonction d'atténuation des risques pour des investissements privés enclins à ne s'orienter que vers les quelques régions politiquement et financièrement stables⁷⁷.

Les multilatéralismes antérieurs ont correspondu à des problèmes et époques spécifiques. Ces institutions semblent ne plus être appropriées aux conditions économiques mondiales actuelles : mondialisation, reprise des flux de capitaux privés et émergence de l'Asie notamment⁷⁸. En particulier, la dissociation institutionnelle jusqu'ici acceptée entre régulation monétaire et flux d'aide, *i. e.* d'investissement, n'est plus viable. Un nouveau multilatéralisme aux objectifs et mandats renouvelés, apte à ne pas s'en tenir seulement aux solutions de crises immédiates, disposerait de la capacité de réfléchir à des règles du jeu qui mettraient un terme, cette fois non pas du seul fait des donateurs, à la situation de régions entières soumises aux aléas des intérêts bilatéraux et ne subsistant que grâce à l'aide.

⁷⁷Jacques de Larosière, *Le Monde*, 11 août 1996, et Hook (1996, p.236); Rodrik (1995), Sindzingre (1997).

⁷⁸ Cette interrogation est par exemple finement analysée à propos du Fonds monétaire par Clark (1996).

Bibliographie

- AUDINET, P., *Lomé IV : une nouvelle stratégie de développement ?*, Orsay, Université Paris-Sud, COBEA, document de travail, 1990.
- BACH D., « L'intégration régionale en Afrique : les flux parallèles à l'assaut de l'Etat », *Economie Prospective Internationale*, décembre, pp. 33-50, 1991.
- BERG E., *Rethinking Technical Assistance and Capacity Building in Africa*, New York, UNDP and Development Alternatives Inc, 1993.
- BHAGWATI J., « Regionalism versus Multilateralism », *World Economy*, vol. 15, n°5, September, pp. 535-556, 1992.
- BRAUTIGAM D., « State Capacity and Effective Governance », in Benno Ndulu and Nicolas Van de Walle (eds.), *Agenda for Africa's Economic Renewal*, Washington D.C., Overseas Development Council, 1996.
- BROHMAN J., « Economism and Critical Silences in Development Studies: A Theoretical Critique of Neoliberalism », *Third World Quarterly*, vol. 16, n°2, June, 1995. (republ. Problèmes Economiques, n°2446, 15 novembre 1995).
- BROWN M., O'CONNOR M. et L., « Cross-Pressures in Western European Foreign Aid », in Steven W. Hook (ed.), *Foreign Aid Toward the Millenium*, Boulder, Lynne Rienner, 1996.
- BURNSIDE C., DOLLAR D., *Aid, Policies and Growth*, mimeo, Washington D.C., the World Bank, 1996.
- CLARK I.D., *Should the IMF Become More Adaptive?*, Washington D.C., International Monetary Fund, Working Paper WP/96/17, 1996.
- CNUCED (UNCTAD), *Foreign Direct Investment in Africa*, New York and Geneva, United Nations, 1995.
- Comité d'aide au développement (CAD), *France*, Série des examens en matière de coopération pour le développement, Paris, OCDE, n°2, 1994.
- Comité d'aide au développement (CAD), *Coopération pour le Développement, rapport du Président du CAD 1995*, Paris, OCDE, 1996.
- Comité d'aide au développement (CAD), *Communauté européenne*, Série des examens en matière de coopération pour le développement, Paris, OCDE, n°12, 1996.
- Comité d'aide au développement (CAD), *Répartition géographique des ressources financières allouées aux pays bénéficiaires de l'aide*, Paris, OCDE, 1996.
- COBEA, *L'efficacité de l'aide française au Burkina Faso*, rapport pour le ministère de la Coopération, Paris, 1996.
- COGNEAU D., HERRERA J., LOUP J., NAUDET J.D., *Evaluation du rapport de la Banque mondiale « A Continent in Transition: Sub-Saharan Africa in the Mid-1990s »*, Paris, DIAL, document de travail n°1995-14T, 1995.
- COLIN R., COQUET B., DANIEL JM., FOURMANN E., « L'Europe et l'Afrique : d'un Berlin à l'autre, 1885-1989 », *Observations et Diagnostics Economiques*, n°43, janvier, pp. 1-34, 1993.
- COLLIER P., « Africa's External Economic Relations, 1960-1990 », *African Affairs*, vol. 90, pp. 339-356, 1991.
- COLLIER P., « Les problèmes de la transition hors du socialisme africain », *Revue d'Economie du Développement*, n°4, décembre, pp. 117-143, 1993.
- Commission européenne, *Livre Vert sur les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à l'aube du 21ème siècle*, Bruxelles, Direction générale du développement, 1996.
- COMLAN P., *Poids de l'Etat et réformes budgétaires dans les pays du CILSS : premier bilan de la décennie écoulée*, Orsay, COBEA, document de travail, 1991.

COQUET B., DANIEL J.M., FOURMANN E., « L'Europe et l'Afrique : flux et reflux », *Politique Africaine*, vol. 49, mars, pp. 6-30, 1993.

DAVENPORT M., HEWITT A., KONING A., *Europe's Preferred Partners? The Lomé Countries in World Trade*, London, ODI Special Report, 1995.

DE MELO J., PANAGARIYA A., « Introduction », in Jaime de Melo and Arvind Panagariya eds., *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge, Cambridge University Press and CEPR, 1993.

DEVARAJAN S., *Real Exchange Rate Misalignment in the CFA Zone*, mimeo, Paris, Association française de sciences économiques, XLVème congrès annuel, 1996.

DEVARAJAN S., De MELO J., « Evaluating Participation in African Monetary Unions: A Statistical Analysis of the CFA Zone », *World Development*, vol. 15, n°4, 1987.

DEVARAJAN S., De MELO J., *Membership in the CFA Zone: Odyssean Journey or Trojan Horse?*, Washington D.C., the World Bank, WPS 482, 1990.

DEVARAJAN S., HINKLE E.L., « The CFA Franc Parity Change: an Opportunity to Restore Growth and Reduce Poverty », *Afrika Spektrum*, vol. 29, n°2, pp.131-151, 1994.

DOWE J., « Du rififi à CFA City », in Serge Michailof (ed.), *La France et l'Afrique : vademecum pour un nouveau voyage*, Paris, Karthala, 1993.

ECDPM, *Beyond Lomé IV: Exploring Options for Future ACP-EU Cooperation*, Maastricht, ECDPM, Policy Management Report n°6, 1996.

EDWARDS S., *Structural Adjustment and Stabilization: Issues on Sequencing and Speed*, Washington D. C., the World Bank, Economic Development Institute, 1992.

EGG, J., GABAS J.J. (eds.), *La prévention des crises alimentaires au Sahel : dix ans d'expérience d'une action menée en réseau*, Paris, OCDE, Club du Sahel, à paraître.

European Commission, *Reformulating Conditionality in Economic Reform Programmes in Sub-Saharan Africa: an Operational Approach*, mimeo, Brussels, European Commission, Special Program for Africa, 1995.

FERGUSON J., *The Anti-Politics Machine: « Development », Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

FERNANDEZ-ARIAS E., SERVEN L., *Measuring Aid Flows : A New Approach*, mimeo, Washington D.C., the World Bank, 1996.

FOY C., HELMICH H., *L'opinion publique et le développement international*, Paris, OCDE, Centre de Développement, 1996.

FUCHS, J.P., *Pour une politique de développement efficace, maîtrisée et transparente*, rapport au Premier Ministre, Paris, La Documentation française, 1995.

GABAS J.J., *L'aide contre le développement*, Paris, Economica, 1988.

GABAS J.J. et al., *Les politiques d'aide dans les pays du CILSS*, Paris, OCDE, Club du Sahel, Université d'Orsay, COBEA, 1992.

GABAS J.J., Sindzingre A., *Aid and Policy Coherence: the Case of Burkina Faso*, mimeo, Geneva, EADI and IUED, International Workshop on « Policy Coherence in Development Cooperation », April, 1997.

GERARDIN H., *La zone franc : histoire et institutions*, Paris, L'Harmattan, 1989.

GERARDIN H., *La zone franc : la dynamique de l'intégration monétaire et ses contraintes*, Paris, L'Harmattan, 1994.

GODEAU R., *Le franc CFA : pourquoi la dévaluation de 1994 a tout changé*, Saint Maur, Editions Sépia, 1995.

GOREUX L.M., *La dévaluation du franc CFA : un premier bilan en décembre 1995*, Washington D.C., the World Bank, December, 1995.

GUILLAUMONT P., GUILLAUMONT-JEANNENEY S., *Zone franc et développement africain*, Paris, Economica, 1984.

- GUILLAUMONT P., GUILLAUMONT-JEANNENEY S., (eds.), *Stratégies de développement comparées, zone franc et hors zone franc*, Paris, Economica, 1988.
- GUILLAUMONT P., GUILLAUMONT-JEANNENEY S., *Propositions pour un nouveau type de conditionnalité*, mimeo, Clermont-Ferrand, CERDI, Commission européenne, 1995 (a).
- GUILLAUMONT P., GUILLAUMONT-JEANNENEY S., « La conditionnalité à l'épreuve des faits », in Michel Rainelli (ed.), *La négociation commerciale et financière internationale*, Paris, Economica, 1995 (b).
- GUILLAUMONT P., GUILLAUMONT-JEANNENEY S., PLANE P., « Participating in African Monetary Unions: An Alternative Evaluation », *World Development*, vol. 16, n°5, pp. 569-576, 1988.
- HARROLD P., *The Impact of the Uruguay Round on Africa*, Washington D.C., the World Bank, Discussion Paper n°346, 1996.
- HEALEY J., RAND J., *The Effectiveness of EDF Development Aid to ACP Countries: a Report on EC Evaluations*, mimeo, London, ODI, September, 1994.
- HESSEL S., *Les relations de la France avec les pays en développement*, rapport au Premier Ministre, Paris, 1990.
- HEWITT A., « A Singular Attempt to Combine Aid and Compensatory Finance: The Mixed Success of Stabex, 1975-95 », in Olav Stokke ed., *Foreign Aid Towards the Year 2000: Experiences and Challenges*, London, Frank Cass, EADI Book Series 18, 1996.
- HEWITT A., KILLICK T., « Bilateral Aid Conditionality and Policy Leverage », in Olav Stokke ed., *Foreign Aid Towards the Year 2000: Experiences and Challenges*, London, Frank Cass, EADI Book Series 18, 1996.
- HOEBINK P., *Coherence and Development Policy: the Case of the European Union*, mimeo, Vienna, 8th General Conference of the EADI, September, 1996.
- HOOK S., *Foreign Aid Toward the Millenium*, Boulder, Lynne Rienner, 1996.
- HUTCHFUL E., « « Smoke and Mirrors »: The World Bank's Social Dimension of Adjustment Programmes », *Review of African Political Economy*, n°62, pp. 569-584, 1994.
- HYDEN G., « From Bargaining to Marketing: How to Reform Foreign Aid in the 1990s », in Olav Stokke ed., *Foreign Aid Towards the Year 2000: Experiences and Challenges*, London, Frank Cass, EADI Book Series 18, 1996.
- HYDEN G., KARLSTROM B., « Structural Adjustment as a Policy Process: the Case of Tanzania », *World Development*, vol. 21, September, pp. 1395-1404, 1993.
- ISLAM S (ed.), *Yen for Development: Japanese Foreign Aid and the Politics of Burden-Sharing*, New York, Council of Foreign Relations Press, 1991.
- JACQUEMOT P., ASSIDON E., *Politiques de change et ajustement en Afrique*, Paris, ministère de la Coopération, 1988.
- JEPMA C., *The Tying of Aid*, Paris, OECD, Development Centre, 1991.
- JEPMA C., « The Case for Aid Untying in OECD Countries », in Olav Stokke (ed.), *Foreign Aid Towards the Year 2000: Experiences and Challenges*, London, Frank Cass, Eadi Book Series 18, 1996.
- JUL-LARSEN E., *Reflections on Trends in Poverty-Oriented Aid To Sub-Saharan Africa*, mimeo, Bergen, Ch. Michelsen Institute, (n.d).
- KAHLER M., « External Influence, Conditionality, and the Politics of Adjustment », in Stephan Haggard and Robert R. Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton, Princeton University Press, 1992.
- KAPPEL R., « Africa's Marginalisation in World Trade: A Result of the Uruguay Round Arrangements », *Intereconomics*, vol. 31, n°1, January-February, pp. 33-42, 1996 (a).

- KAPPEL R., *Centre and Periphery in the Global Order: Theoretical Aspects of Assymetries and Symmetries in the Globalisation Process* mimeo, University of Leipzig, Institute for African Studies, 1996 (b).
- KILLICK T., « Principals, Agents and the Limitation of BWI Conditionality », *World Economy*, vol. 19, n°2, March, pp. 211-229, 1996.
- KLITGAARD R., « Incentive Myopia », *World Development*, vol. 17, n°4, pp. 447-459, 1989.
- LANGHAMMER R., *On the Coherence of EC Policies*, mimeo, Paris, OECD, joint workshop ISEAS-OECD, 1994.
- LEMESLE R., *La Convention de Lomé : principaux objectifs et exemples d'actions, 1975-1995*, Centre des Hautes Etudes sur l'Afrique et l'Asie Moderne, Paris, La Documentation française, 1996.
- MARCHAND Y., *Une urgence : l'afro-réalisme*, Rapport au Premier Ministre, Paris, La Documentation française, 1996.
- MARCUSSEN H., « Comparative Advantages of NGOs: Myths and Realities », in Olav Stokke ed., *Foreign Aid Towards the Year 2000: Experiences and Challenges*, London, Frank Cass, EADI Book Series 18, 1996.
- MARTIN W., WINTERS A. (eds), *The Uruguay Round: Widening and Deepening the World Trading System*, mimeo, Washington D.C., the World Bank, 1995 (a).
- MARTIN W., WINTERS A. (eds), *The Uruguay Round and the Developing Economies*, Washington D.C., the World Bank, Discussion Paper n°307, 1995 (b).
- MONGA C., TCHATCHOUANG J.C., *Sortir du piège monétaire*, Paris, Economica, 1996.
- MOSLEY P., « The Failure of Aid and Adjustment Policies in Sub-Saharan Africa: Counter-examples and Policy Proposals », *Journal of African Economies*, vol. 5, n°3, October, pp. 406-443, 1996.
- MOSLEY P., HARRIGAN J., TOYE J., *Aid and Power: The World Bank and Policy-Based Lending*, vol. 1, London, Routledge, 1991.
- NAUDET D., *L'empreinte de l'aide au Sahel*, mimeo, Paris, OCDE, Club du Sahel, 1996.
- NELSON J.M. (ed.), *Fragile Coalitions: the Politics of Economic Adjustment*, Washington D.C., Overseas Development Council, 1989.
- NELSON J.M. (ed.), *Economic Crisis and Policy Choice: the Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1990.
- OLSEN G., *The Determinants of European Aid to Sub-Saharan Africa After the Cold War: Two Theoretical Models*, mimeo, Vienna, 8th General Conference of the EADI, September, 1996.
- OMAN C., WIGNARAJA G., *L'évolution de la pensée économique sur le développement depuis 1945*, Paris, OCDE, Centre de Développement, 1991.
- OMC, *Le commerce international : tendances et statistiques*, Genève, Organisation mondiale du commerce, 1995.
- PAGE S., « The Integration of Regional Groups into Multi-Country Organisations », in Meine Pieter van Dijk et Sandro Sideri eds., *Multilateralism versus Regionalism: Trade Issues After the Uruguay Round*, London, Frank Cass, EADI Book Series 19, 1996.
- PAGE S., Davenport M., *World Trade Reform: Do Developing Countries Gain or Lose?*, London, ODI Special Report, 1994.
- PARFITT T., The Decline of Eurafrika? Lomé Mid-term Review, *Review of African Political Economy*, vol. 23, n°67, March, pp. 7-18, 1996.
- PERREL J.C., NAUDET J.D., *Evaluation de l'impact des revues de dépenses publiques. Etude Pays : le cas de la Côte d'Ivoire*, Paris, DIAL, document de travail n°1995-10T, 1995.

PIVETEAU A., « Affluence et influence des Organisations Non Gouvernementales au Burkina Faso », in COBEA, *L'efficacité de l'aide française au Burkina Faso*, Paris, ministère de la Coopération, 1996.

RAFFER K., *Looking a Gift Horse in the Mouth: Analysing Donors' Aid Statistics*, mimeo, Reading, Development Studies Association Annual Meeting, 1996.

RAFFER K., Singer H.W., *The Foreign Aid Business: Economic Assistance and Development Cooperation*, Cheltenham, Edward Elgar, 1996.

RAVENHILL J., *Collective Clientelism: The Lomé Convention and North-South Relations*, New York, Columbia University Press, 1985.

RENO W., « Ironies of Post-Cold War Structural Adjustment in Sierra Leone », *Review of African Political Economy*, vol. 23, n°67, March, pp. 7-18, 1996.

RICH P., *The Peripheralisation of Africa in Global Politics*, mimeo, Paris, Second Pan-European Conference on International Relations, 1995.

RICHARDS A., « The Political Economy of Dilatory Reform: Egypt in the 80s », *World Development*, vol. 19, n°12, pp. 1721-1730, 1991.

RIDDELL R., *Foreign Aid Reconsidered*, London, ODI, The Johns Hopkins University Press, James Currey, 1987.

RIDDELL R., « European Aid to Sub-saharan Africa: Performance in the 1980s and Future Prospects », *European Journal of Development Research*, vol. 4, n°1, June, pp. 59-80, 1992.

RIX A., « Japan's Emergence as a Foreign-Aid Superpower », in Steven W. Hook ed., *Foreign Aid Toward the Millenium*, Boulder, Lynne Rienner, 1996.

RODRIK D., « Credibility of Trade Reform: A Policy Maker's Guide », *World Economy*, vol. 12, n°1, March, pp. 1-16, 1989.

RODRIK D., « Why Is there Multilateral Lending? », in Michael Bruno and Boris Pleskovic eds., *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Washington D.C., the World Bank, pp. 167-193, 1995.

ROGEOU C., « Le VIIIème FED et la révision à mi-parcours de Lomé IV », *Notes de la Coopération Française*, n°6, janvier, pp. 61-64, 1996.

SANDRETTO R., *Zone franc : du franc CFA à la monnaie unique européenne*, Paris, Editions de l'épargne, 1994.

SANMARCO L., « La dévaluation du franc CFA, deux ans après », *Marchés Tropicaux et Méditerranéens*, n°2618, 12 janvier 1996.

SEVERINO J.M., « L'aide au développement : vestige du siècle », *Marchés Tropicaux et Méditerranéens*, n° spécial 50ème anniversaire, décembre, pp. 146-157, 1995.

SINDZINGRE A., *Etat, développement et rationalité en Afrique : contribution à une analyse de la corruption*, Bordeaux, Centre d'étude d'Afrique noire, Travaux et Documents n°43, 1994.

SINDZINGRE A., « Conditionnalités démocratiques, gouvernementalité et dispositif du développement en Afrique », in Sophia Mappa ed., *Développer par la démocratie ?*, Paris, Karthala, 1995.

SINDZINGRE A., *State Credibility and New Insecurities: The Political Economy of Reform in Africa*, mimeo, Vienna, 8th General Conference of the EADI, September, 1996.

SINDZINGRE A., *Multilatéralisme, aide et crédibilité des réformes en Afrique : une perspective d'économie politique*, mimeo, Bordeaux, Centre d'étude d'Afrique noire, colloque « L'Afrique, les Etats-Unis et la France », mai, 1997.

STEIN H., *Structural Adjustment, United States and the Political Economy of Japanese Aid to Africa*, mimeo, Bordeaux, Centre d'étude d'Afrique noire, colloque « L'Afrique, les Etats-Unis et la France », mai, 1997.

STEVENS C., « Le vent du changement pour l'Afrique : la CE et le développement » *Politique Africaine*, n°49, mars, pp. 63-81, 1993.

STEVENS C., « Bilateralism versus Multilateralism: Changes in EU's Trade Policy for Europe », in Meine Pieter van Dijk et Sandro Sideri eds., *Multilateralism versus Regionalism: Trade Issues After the Uruguay Round*, London, Frank Cass, EADI Book Series 19, 1996.

STOKKE O. (ed.), *Foreign Aid Towards the Year 2000: Experiences and Challenges*, London, Frank Cass, Eadi Book Series 18, 1996.

TCHUNDJANG P., *Monnaie, servitude et liberté : la répression monétaire de l'Afrique*, Paris, Editions Jeune Afrique, 1980.

TISCH S., WALLACE M.B., *Dilemmas of Foreign Assistance: the What, Why, and Who of Foreign Aid*, Boulder, Westview Press, 1994.

TOYE J., *Dilemmas of Development*, Oxford, Blackwell (1st ed. 1987), 1993.

Van de WALLE N., JOHNSTON T., *Improving Aid to Africa*, Washington D.C., Overseas Development Council, 1996.

Van DIJK M., « Introduction: The Results of the Uruguay Round and the Agenda for the World Trade Organisation », in Meine Pieter van Dijk et Sandro Sideri eds., *Multilateralism versus Regionalism: Trade Issues After the Uruguay Round*, London, Frank Cass, EADI Book Series 19, 1996 (a).

Van DIJK M., « The EU's Trade Policy for the ACP Countries: Is it Conflicting with Multilateralism? », in Meine Pieter van Dijk et Sandro Sideri eds., *Multilateralism versus Regionalism: Trade Issues After the Uruguay Round*, London, Frank Cass, EADI Book Series 19, 1996 (b).

VINAY B., *Zone franc et coopération monétaire*, Paris, ministère de la Coopération, 1980.

WOOD R., « Rethinking Economic Aid », in Steven W. Hook ed., *Foreign Aid Toward the Millenium*, Boulder, Lynne Rienner, 1996.

World Bank, *The East Asian Miracle*, Washington D.C., the World Bank, 1993.

World Bank, *Adjustment in Africa: Reforms, Results, and the Road Ahead*, Washington D.C., the World Bank, 1994 (a).

World Bank, *Interplay of Adjustment and Investment Operations: Agriculture in Madagascar*, Washington D.C., Operations Evaluations Department, OED Precis n°64, May, 1994 (b).

YEATS A., « Do African Pay More for Imports? Yes », in Ajay Chibber and Stanley Fisher eds., *Economic Reform in Sub-Saharan Africa*, Washington D.C., the World Bank, 1991.

YEATS A., *What Are OECD Trade Preferences Worth to Sub-Saharan Africa?*, Washington D.C., the World Bank, Policy Research Working Paper 1254, 1994.

LES INFLÉCHISSEMENTS GÉOGRAPHIQUES DE L'AIDE

(Versements nets d'APD en millions de \$ courants)

	1990	1991	1992	1993	1994
APD totale, ensemble des bénéficiaires (1)	58 036	61 865	61 437	56 809	60 969
APD aux PECO et NEI (2)	2275	6574	6053	6059	6729
<i>en %, (2)/(1)</i>	<i>4 %</i>	<i>11 %</i>	<i>10 %</i>	<i>11 %</i>	<i>11 %</i>
<i>dont :</i>					
<i>Allemagne</i>	<i>917</i>	<i>2133</i>	<i>2994</i>	<i>2103</i>	<i>1967</i>
<i>Union européenne</i>	<i>393</i>	<i>1561</i>	<i>819</i>	<i>708</i>	<i>1235</i>
<i>Etats-Unis</i>	<i>338</i>	<i>1762</i>	<i>554</i>	<i>1647</i>	<i>2353</i>
<i>Japon</i>	<i>153</i>	<i>38</i>	<i>153</i>	<i>123</i>	<i>133</i>
<i>France</i>	<i>2</i>	<i>102</i>	<i>113</i>	<i>371</i>	<i>344</i>
APD sud du Sahara (3)	17 931	17 697	19 121	17 361	18 911
<i>en %, (3)/(1)</i>	<i>30,9 %</i>	<i>28,6 %</i>	<i>31,1 %</i>	<i>30,6 %</i>	<i>31,0 %</i>
<i>dont Union européenne</i>	<i>1513</i>	<i>1610</i>	<i>2334</i>	<i>1653</i>	<i>2070</i>
Afrique du Sud	0	0	0	275	294
<i>dont : Union européenne</i>	<i>0</i>	<i>0</i>		<i>83</i>	<i>69</i>
<i>Union européenne + Etats membres</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>132</i>	<i>142</i>

Source : Répartition géographique des ressources financières allouées aux pays bénéficiaires de l'aide, Paris, OCDE/CAD, 1996.

LES HUIT CONVENTIONS EUROPÉENNES

(Millions d'Ecus courants)

	1957	1963	1969	1975-80	1980-85	1985-90	1990-95	1995-2000
	Traité de Rome FED 1	Yaoundé I FED 2	Yaoundé II FED 3	Lomé I FED 4	Lomé II FED 5	Lomé III FED 6	Lomé IV FED 7	Lomé IV FED 8
FED	581	666	828	3072	4 724	7 400	10 800	12 967
BEI		64	90	390	685	1 100	1 200	1 658
Total FED+BEI	581	730	918	3 462	5 409	8 500	12 000	14 625
Nombre de pays bénéficiaires		18	18	46	57	65	69	70

Sources: Courrier ACP/CEE, janvier 1995 et 1996, rapports CAD/OCDE.

LE CHANGEMENT DANS LES PRIORITÉS GÉOGRAPHIQUES : LES DIX PREMIERS BÉNÉFICIAIRES DE L'UE

(Engagements d'APD en millions d'Ecus courants)

Pays	Total 1986-90	Pays	Total 1991-95
Ethiopie	490	Ex-Yougoslavie	1067
Côte d'Ivoire	478	Pologne	1005
Inde	452	Fédération de Russie	860
Cameroun	320	Ethiopie	671
Sénégal	308	Egypte	637
Soudan	282	Roumanie	594
Nigeria	262	Hongrie	493
Mozambique	260	Côte d'Ivoire	492
Guinée	259	Mozambique	492
Egypte	256	Inde	461

Source : Rapports annuels du CAD/OCDE.

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT DANS LA ZONE FRANC

(Versements nets en millions de \$EU courants)

	1990	1991	1992	1993	1994
République Centrafricaine	251,1	174,7	177,3	173,2	166,4
<i>dont France</i>	71	69,7	70	87,7	62
Cameroun	447,1	518,5	715	454,4	730,7
<i>dont France</i>	171,8	175,7	407	425,7	308,6
Congo	218,1	133,7	112,3	123,2	362,1
<i>dont France</i>	169,3	89	67,3	95,9	227,2
Gabon	132,4	143,4	69,4	102,4	181,9
<i>dont France</i>	113,4	126,4	54,8	96,2	150,3
Guinée Equatoriale	61,9	63,1	62	53,2	30,3
<i>dont France</i>	16,1	8,8	9,9	8,8	6,1
Tchad	316,5	265,8	240,8	227,6	214,7
<i>dont France</i>	125	83,9	90,3	88,7	65,5
Bénin	269	268,4	269,1	289,7	257,2
<i>dont France</i>	66,7	83,9	35,8	45,6	56,4
Burkina Faso	335,1	423,7	438,2	470,3	435,9
<i>dont France</i>	85,3	116	120,6	118,9	99,3
Côte d'Ivoire	689,3	632,7	757,7	765,1	1 594,1
<i>dont France</i>	416,3	309,7	446,1	585	649,7
Mali	487,5	457,7	434,2	366,4	442,6
<i>dont France</i>	129,1	92,5	89,7	80,2	90,7
Niger	398,3	377	369,9	351,8	377,4
<i>dont France</i>	80,1	115,8	103,1	86,8	136,1
Sénégal	822,7	639	675,4	506,2	645
<i>dont France</i>	230,3	256	229,2	293,4	280,8
Togo	261,3	202,2	223,4	97,6	125,9
<i>dont France</i>	91	71,7	57,6	44,4	36,5

Source : Répartition géographique des ressources financières allouées aux pays bénéficiaires de l'aide, Paris, OCDE, 1996.

RESSOURCES DES ONG : ENSEMBLE DES PAYS DU CAD

(Versements nets en millions de \$EU courants)

	1982-1983	1992-1993
Subventions publiques aux ONG	14	957
Dons des organismes privés bénévoles	2 317	5 634
APD totale	26 904	55 963
Ressources financières totales	76 315	131 092

Source : Rapport 1994 du Président du CAD, annexes C5 à C20, Paris, OCDE, 1995.

RÉPARTITION SECTORIELLE DE L'AIDE DE L'UNION EUROPÉENNE

	1986 (millions d'écus)	1990 (millions d'écus)	1995 (millions d'écus)	Total 86-95 en %
Aide-programme	159	339	512	13,4
<i>dont ajustement structurel</i>	37	104	297	
<i>Stabex</i>	122	220	131	
<i>Sysmin</i>	0	15	84	
Aide alimentaire, projets et programme	665	558	646	13,3
Aide humanitaire	80	299	1117	9,5
Ressources naturelles	138	414	570	10
<i>dont agriculture</i>	12	370	339	
<i>forêt</i>	0	2	117	
<i>pêche</i>	9	17	114	
Autres secteurs productifs	103	184	464	6
<i>dont industrie, mines</i>	93	101	375	
Infrastructures et services	128	276	1374	15,6
<i>dont transport</i>	67	136	577	
<i>énergie</i>	54	62	436	
<i>banques</i>	8	78	362	
Infrastructures sociales	76	205	913	9,8
<i>dont éducation</i>	13	100	330	
<i>santé</i>	24	22	227	
<i>approvisionnement en eau</i>	39	67	268	
Gouvernance, société civile	3	53	128	1,7
Aide aux ONG	49	95	161	2,2
Aide multisectorielle	89	339	561	10,3
<i>dont environnement</i>	4	172	250	
<i>femmes et développement</i>	0	0	39	

Sources : Rapports CAD/OCDE, ODI (rapport interne)