



Réformer les pratiques de l'aide publique au développement:

Comment les bailleurs de fonds peuvent comprendre l'appropriation et la soutenir

Paolo de Renzio, Lindsay Whitfield, et Isaline Bergamaschi



Paolo de Renzio est doctorant en relations internationales à l'Université d'Oxford.

Docteur Lindsay Whitfield est chercheur associé au programme 'Global Economic Governance' de l'université d'Oxford (University College).

Isaline Bergamaschi est doctorante à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris (Sciences-Po/CERI).

Note d'analyse

Comment les bailleurs de fonds peuvent-ils soutenir 'l'appropriation' de l'aide par le bénéficiaire, et qu'entend-on exactement par cette expression?

Au cours de la dernière décennie, on a assisté à l'émergence d'un nouveau paradigme de l'aide internationale, entériné dans la Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'aide de 2005. Au centre de ce paradigme se trouve le principe de 'l'appropriation nationale' (en anglais, 'country ownership'). Les gouvernements bénéficiaires sont invités à prendre le *leadership* des politiques et des activités liées à l'aide mise en œuvre, à établir leurs propres systèmes de coordination des bailleurs de fonds, et à n'accepter l'aide internationale que si elle répond à leurs besoins. Après quelques années, pourtant, cet objectif est loin d'être atteint dans la plupart des pays africains: bien souvent, les bailleurs de fonds décident des politiques adoptées, de la façon dont l'aide est dépensée, et des conditions qui sont attachées à son décaissement.

Cette note s'appuie sur une recherche fondée sur huit pays africains pour analyser les causes de la faible appropriation, et suggérer des pistes permettant aux bailleurs de fonds de réconcilier la rhétorique et la pratique en soutenant efficacement l'appropriation.

Le projet "Négocier l'aide internationale"

Entre 2005 et 2007, le programme "Global Economic Governance" a mené à bien des recherches sur les facteurs qui expliquent le pouvoir des gouvernements dans les négociations de l'aide dans huit pays africains : Le Ghana, le Mali, le Mozambique, le Rwanda, la Tanzanie, la Zambie, l'Ethiopie et le Botswana.

Les études de cas avaient pour objectif d'évaluer le degré d'appropriation des politiques de développement mises en œuvre au niveau national. Le projet a cherché à rendre compte de la complexité des relations d'aide, à mieux comprendre le point de vue des gouvernements bénéficiaires, à analyser les stratégies adoptées par ces derniers afin d'atteindre leurs objectifs dans les négociations de l'aide internationale, et à évaluer le succès ou l'échec de ces stratégies. Les études de cas ont effectué des descriptions détaillées des institutions et des processus au cœur des relations gouvernements - bailleurs de fonds à l'heure actuelle. Elles se sont concentrées sur l'étude des contextes idéologiques, politiques, économiques et institutionnels dans lesquels ont eu lieu ces négociations d'aide, et de leur impact sur la position relative des gouvernements africains dans ces négociations. Dans chaque pays, les chercheurs ont exploré des cas spécifiques de négociations afin d'affiner la description générale. Le résultat de cette recherche sera publiée dans l'ouvrage suivant : Whitfield Lindsay (ed), *The New Politics of Aid : African Strategies for Dealing with Donors* (en français : *La politique de l'aide : Stratégies africaines de négociations avec les bailleurs de fonds*), Oxford : Presses Universitaires d'Oxford, à paraître en 2008. Pour plus de détails sur le projet, ou pour avoir accès aux différentes études de cas et à la note d'analyse destinée aux gouvernements africains en anglais, français et portugais, consultez :

www.globaleconomicgovernance.org.

Que signifie l'appropriation, et pourquoi est-elle faible dans certains pays africains?

«L'appropriation» est souvent définie par les bailleurs de fonds comme l'engagement des gouvernements bénéficiaires en faveur des politiques et des réformes, sans considération pour la façon dont ces dernières ont été décidées. Par opposition à cette définition, dans notre projet de recherche, nous définissons l'appropriation comme **le degré de contrôle que les gouvernements bénéficiaires de l'aide sont capables d'exercer sur le choix, la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques et des réformes dans leur pays**. Notre recherche montre que si les représentants des agences d'aide internationale sont parfois enclins à définir l'appropriation comme le contrôle exercé par le gouvernement bénéficiaire sur les politiques publiques nationales, ils ont tendance à retourner à une définition de l'appropriation comme engagement du gouvernement en faveur de leurs préférences à eux aussitôt que des désaccords avec le gouvernement apparaissent sur le choix des politiques. Cette note met en lumière ce décalage persistant chez les bailleurs de fonds et souligne quelques-unes de ses implications.

Joachim Chissano, ancien Président du Mozambique:

'...aujourd'hui encore, les Africains sentent l'influence du passé colonial dans leurs relations avec les bailleurs de fonds : les bailleurs savent ce dont les bénéficiaires ont besoin, et en quelle quantité. Dans certains cas, les priorités des bailleurs et des gouvernements africains ne sont pas les mêmes : un exemple frappant de cela, c'est la construction d'infrastructures, qui est perçue comme une priorité absolue par les Africains pour le développement durable du continent, mais systématiquement ignorée par les bailleurs.'

'Why we should "rethink" aid', Conference on 'New Directions in Development Assistance', Université d'Oxford, 10 juin 2007.

Mesurer le degré d'appropriation des politiques par les gouvernements africains est une tâche difficile. En effet, distinguer ce qui est 'approprié par le gouvernement' de ce qui est 'poussé par les bailleurs de fonds' (*donor-driven*) est très difficile dans les pays dépendants de l'aide, en raison de la façon dont les relations d'aide se sont développées au fil des décennies, et dont le système d'aide international s'est progressivement inséré dans les institutions des pays bénéficiaires. Bien souvent, les agences d'aide ont joué un rôle décisif dans la préparation, le financement et la mise en œuvre des programmes gouvernementaux à travers l'embauche de consultants et d'assistants techniques, la formation et l'appui logistique, et le recours aux conditionnalités.

Après une analyse détaillée de chaque cas, nous avons placé les huit pays étudiés le long d'un *continuum* allant d'une appropriation *forte* à une appropriation *faible*. Le Botswana est le pays qui fait preuve de l'appropriation la plus forte, et l'Éthiopie se situe clairement du côté fort du spectre. Le Rwanda se situe quant à lui à une position intermédiaire, qui reflète une appropriation moyenne. Si ces pays sont dépendants de l'aide internationale, les contextes dans lesquels les gouvernements de ces pays ont négocié l'aide internationale leur étaient plus favorables.

• **Une bonne gestion macroéconomique** a été cruciale car elle a permis à ces pays de se tourner vers les institutions financières internationales plus tardivement, et dans

une posture beaucoup moins critique que la plupart des gouvernements des autres pays africains.

- Le Botswana et l'Éthiopie sont tous deux dotés d'une **administration publique professionnelle, d'institutions étatiques compétentes, et de systèmes de gestion de l'aide centralisés**. Ces facteurs institutionnels ont garanti à ces pays la capacité d'élaborer leur propre programme politique et à garder le contrôle vis-à-vis des interventions des bailleurs de fonds.
- **L'importance géostratégique de ces pays a également été clé**. Pour des raisons différentes, l'Éthiopie et le Rwanda ont été des pays importants pour les donateurs occidentaux du point de vue politique et géostratégique, ce qui a permis à leurs gouvernements de projeter une image de non-négociabilité des politiques dans les secteurs-clés sans douter du soutien continu des bailleurs.
- Les gouvernements du Botswana, de l'Éthiopie et du Rwanda ont exprimé **une vision claire** sur l'avenir de leur pays et sur les orientations à donner aux politiques publiques afin d'atteindre cet objectif.
- **Enfin, la confiance gouvernementale a été déterminante**. Les gouvernements éthiopiens (depuis 1991) et le Rwanda (depuis 1994) sont confiants ; ils pensent que les bailleurs de fonds ne les abandonneront pas et sont prêts à prendre le risque, ce qui n'est pas le cas du groupe des pays où l'appropriation est faible.

Les cinq pays qui restent (Ghana, Zambie, Mali, Tanzanie et Mozambique) se situent du côté *faible* du spectre. Ceci n'est pas uniquement dû aux montants élevés d'aide qu'ils reçoivent. Le fait d'être dépendant vis-à-vis de l'aide internationale ne signifie pas nécessairement une perte de contrôle et de souveraineté, comme l'illustrent les cas du Rwanda et de l'Éthiopie, ou même du Botswana au moment de l'indépendance. Les changements dans l'économie mondiale qui ont eu lieu dans les années 1970 et 1980 ont entraîné une crise de la dette et une crise dans les balances de paiement qui a marqué une rupture et engagé les pays africains sur des chemins différents. Tous ces pays avaient besoin de devise étrangère, et une source unique leur permettait d'en obtenir : les institutions de Bretton Woods. Ce moment critique a constitué une opportunité pour la Banque Mondiale et le FMI d'étendre leur influence sur les politiques macroéconomiques des pays africains. Dans les années 1990, les donateurs allèrent au-delà de la politique macroéconomique et posèrent des conditionnalités dans des domaines très divers visant à transformer les systèmes politiques et administratifs dans les pays en développement : le nombre et la portée des conditionnalités ont touché le processus même d'élaboration des politiques publiques. Deux décennies de dialogue continu avec la Banque Mondiale et le FMI, ainsi que la multiplication des agences privées ou publiques œuvrant pour le développement ont changé les conditions dans lesquelles se déroulent les négociations de l'aide, et tracé la voie d'une **perte d'autonomie pour les gouvernements** de ces cinq pays.

DEGRÉ D'APPROPRIATION DES POLITIQUES PAR LE GOUVERNEMENT DANS LES HUIT PAYS ÉTUDIÉS



Comment les bailleurs ont entravé l'appropriation

Les engagements récents des bailleurs de fonds en faveur de l'appropriation reposent sur deux hypothèses. La première est que les gouvernements africains sont prêts et capables de prendre le *leadership*. Pourtant, il apparaît que l'évolution du système d'aide a souvent empêché les gouvernements de le faire, ou endommagé leurs capacités à le faire. La deuxième hypothèse est que, dans le cas où les gouvernements bénéficiaires reprennent la main, les agences d'aide internationale sont prêtes à leur faire confiance et les appuyer. Nos études de cas montrent que ces deux hypothèses sont loin d'être remplies et que, dans les cas où les gouvernements ont affiché des priorités ou des préférences claires et ont essayé de coordonner les bailleurs, les réponses de ces derniers n'ont pas toujours été bienveillantes ou cohérentes avec le discours affiché de l'appropriation. Voici quatre éléments qui constituent des obstacles à l'appropriation.

LES BAILLEURS DE FONDS ONT DOMINÉ LES PROCESSUS DE PRISE DE DÉCISION

Un processus pervers de négociation permanente entre le gouvernement et les bailleurs de fonds s'est mis en place, qui touche l'ensemble des politiques publiques, des projets et des programmes. Les bailleurs affirment en permanence leurs préférences en matière de politiques, à travers une participation active dans les discussions politiques et la gestion des projets à tous les niveaux et dans tous les secteurs. Ceci crée un véritable fardeau pour les administrations africaines, et conduit les gouvernements et les fonctionnaires africains à passer la plus grande partie de leur temps à répondre aux initiatives des bailleurs de fonds, et à négocier sur cette base, en essayant le cas échéant de faire accepter certaines de leurs priorités ou en attendant la phase de mise en œuvre pour 'tirer' le projet ou le programme vers leurs propres préférences.

LES BAILLEURS DE FONDS ONT CRÉÉ DES PROCESSUS DE PLANIFICATION PARALLÈLES OU FRAGMENTÉS

La prolifération des bailleurs et des initiatives pour le développement a conduit à la multiplication et la fragmentation des structures nationales de gestion de l'aide internationale dans les pays africains. Chacune de ces structures négocie l'aide avec les bailleurs séparément. Dans plusieurs pays, la division interministérielle des tâches est vague. Tout ceci a conduit à une fragilisation des processus de prise de décision et du processus budgétaire qui ont placé les gouvernements bénéficiaires dans une situation de faiblesse dans les négociations avec les bailleurs de fonds, et crée des difficultés pour assurer la coordination de l'aide en fonction de leur stratégie nationale de développement. Dans ce contexte, les bailleurs ont souvent été amenés à prendre les initiatives, en se coordonnant eux-mêmes et en créant de multiples instances de 'dialogue politique' avec les gouvernements africains. Les réformes de l'aide récentes (les

Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté, les approches sectorielles, le recours croissant à l'aide budgétaire globale), qui visaient à résoudre les problèmes de des systèmes de gestion de l'aide fragmentés ou parallèles, ont en réalité entraîné des problèmes supplémentaires, dans la mesure où elles ont accru l'intrusion des bailleurs dans les arènes de prise de décision et ont créé une confusion croissante entre les institutions nationales et des initiatives ou structures promues et 'poussées' par les bailleurs de fonds.

LES GOUVERNEMENTS BÉNÉFICIAIRES ONT COMPTÉ SUR L'AIDE INTERNATIONALE POUR GAGNER LE SOUTIEN POPULAIRE

Depuis les indépendances, la plupart des gouvernements africains ont dû compter sur l'aide internationale pour rester au pouvoir, fournir des biens et des services et tenir leurs promesses électorales. Par conséquent, les gouvernements bénéficiaires de l'aide sont réticents à l'idée d'élaborer une stratégie de développement ou des positions politiques fortes qui s'écarteraient trop des préférences des bailleurs de fonds, de peur de voir le volume d'aide diminuer, et ainsi entamer leur base politique ou entraîner des risques de perdre les prochaines élections.

LA DÉPENDANCE VIS-À-VIS DE L'AIDE INTERNATIONALE A ENTRAÎNÉ LA SUBORDINATION DES GOUVERNEMENTS BÉNÉFICIAIRES

Le faible ancrage et la faible légitimité politique des gouvernements africains, combinés à leur dépendance vis-à-vis de l'aide internationale, créent des *incitations* fortes à rester dans une position subordonnée vis-à-vis des bailleurs de fonds. Dans le même temps, les conditions de négociation permanente, l'enchevêtrement des agences d'aide internationale au sein même des institutions nationales et la fragmentation de l'aide constituent des obstacles à la remise en cause de cette subordination, et désincitent les dirigeants politiques et les fonctionnaires africains à n'accepter l'aide que si elle correspond à leurs propres priorités.

Notre recherche montre que la mise en œuvre de la Déclaration de Paris ne contribue pas à redonner de la souveraineté ou une marge de manœuvre supplémentaire aux gouvernements africains qui dépendent fortement de l'aide internationale. Plutôt que d'exiger de ces gouvernements qu'ils prennent l'initiative, nous suggérons ici des voies par lesquelles les bailleurs de fonds pourraient changer d'approche afin de favoriser l'appropriation et changer les incitations perverses qui prévalent dans le système d'aide.

Goodall Gondwe, Ministre des

Finances du Malawi: 'Je pense qu'il est possible pour nous de renforcer notre appropriation tout en respectant les exigences des bailleurs de fonds. Le problème, c'est que les bailleurs ont tendance à être cyniques et méprisants envers les politiques élaborées par les gouvernements africains. Et de notre côté, nous avons le sentiment que les bailleurs ne peuvent pas accepter les politiques que l'on élabore parce qu'ils ne comprennent pas assez bien nos réalités'

'Ownership and Conditionality: a workable paradox? Insights from Malawi's experiences', organisé par le 'Global Forum on Development' de l'OCDE, 27-28 septembre 2007.

Ce que les bailleurs de fonds peuvent faire pour soutenir et respecter l'appropriation

L'appropriation ne va pas automatiquement découler d'un changement des modalités et des pratiques de l'aide. Elle nécessite un changement des principes de l'aide, un changement de posture de la part des bailleurs de fonds et une évolution de leur rôle dans les pays africains.

Reconnaitre le droit des gouvernements africains de choisir leurs politiques

Les trajectoires historiques des pays développés ou des pays émergents montrent que le processus de développement peut emprunter plusieurs voies. Dans les pays donateurs, les gouvernements se trompent parfois, et dans leurs relations

avec les gouvernements bénéficiaires, les bailleurs ont expérimenté différents types de conditionnalités ; ils ont fait des erreurs et ont essayé de les corriger. Pourtant, les bailleurs semblent ne pas vouloir prendre le risque que les gouvernements africains fassent leurs propres erreurs. Ce refus laisse peu de place aux négociations en interne et aux possibilités d'émergence de politiques publiques nationales. Si les bailleurs veulent soutenir l'appropriation, le rôle le plus utile qu'ils peuvent jouer serait de se retirer des arènes nationales de prise de décision et de soutenir un processus dans lequel les différentes politiques sont mises en avant et débattues au niveau du pays bénéficiaire.

Arrêter de vouloir transformer les sociétés et les économies africaines

Au cours de l'histoire de l'aide, les bailleurs ont progressivement tenté de transformer les sociétés africaines

'L'indépendance politique est à la fois une promesse et un défi. C'est une promesse, celle que tous les êtres humains libres, travaillant ensemble dans un pays indépendant, peuvent s'auto-gouverner afin de satisfaire leurs aspirations de liberté individuelle, d'opportunité économiques et de justice sociale. C'est un défi car la responsabilité du développement de notre pays repose sur nos épaules uniquement... La seule façon d'avancer est donc de commencer à penser par et pour nous-mêmes, de prendre les décisions nous-mêmes. On ne peut continuer à dépendre de formules et de programmes décidés par d'autres – qui peuvent même être nos concurrents parfois – pour nous '

Editorial, 'Sooner or later Zambia will be successful', The Post, 03/03/08.

en s'impliquant directement comme médiateurs des relations entre l'Etat et les sociétés. Ceci a eu des conséquences perverses, notamment puisque les organisations de la société civile se tournent vers les bailleurs de fonds pour faire pression sur leurs gouvernements afin qu'ils adoptent certaines politiques ou qu'ils soient plus démocratiques. Au lieu de cela, les bailleurs devraient plutôt laisser aux gouvernements et aux sociétés le temps et l'espace de s'accorder sur leurs solutions propres. Alors que dans la communauté des bailleurs, l'on reconnaît de plus en plus que les processus nationaux sont les plus importants pour le succès du processus de développement, cette reconnaissance n'a pas encore influencé les pratiques concrètes de l'aide.

Changer les principes de l'aide et pas seulement ses modalités

Au lieu de se concentrer sur les cibles de la déclaration de Paris, les agences d'aide internationale doivent reconnaître que ce sont les principes et les incitations qui prévalent dans le système de l'aide qui doivent être revus. L'aide budgétaire n'est pas le seul moyen pour les bailleurs de s'aligner sur les priorités des gouvernements bénéficiaires, et ce n'est probablement pas le meilleur moyen dans beaucoup de cas, compte tenu du degré d'immixtion des bailleurs à tous les niveaux qu'elle rend possible. Le cas du Botswana montre que l'aide-projet peut être utilisée de façon très utile et contribuer aux plans nationaux de développement tout en laissant au gouvernement plus de contrôle sur la façon dont l'aide est utilisée.

Réduire les conditionnalités et renforcer la redevabilité nationale

Les bailleurs de fonds devraient limiter le nombre et la portée des conditionnalités au minimum, de façon à laisser plus de flexibilité et de contrôle aux gouvernements bénéficiaires dans l'élaboration de leurs politiques. Les conditions pourraient consister en des accords légaux et porter sur des valeurs partagées entre les bailleurs et le bénéficiaire (tels que les droits humains, la transparence, etc.). Le non-respect de ces conditions, définies clairement et en amont, résulterait en un retrait de l'aide. Les gouvernements bénéficiaires devraient rendre des comptes sur l'utilisation des fonds de l'aide aux institutions nationales, tels que les Parlements ou les instances de contrôle.

Etre plus transparent

Jusqu'à présent, la transparence sur les flux d'aide dans les pays africains est faible. Les bailleurs devraient donc s'engager à fournir de plus amples informations sur l'aide donnée, ses cibles et ses conditions, afin de créer un environnement plus favorable à l'information des citoyens et la responsabilité des gouvernements.

Prendre le renforcement des capacités et des institutions nationales au sérieux

Les bailleurs arrivent souvent dans les pays africains avec leurs propres priorités et projets, et ressentent très vite l'impératif de décaisser les fonds. Cette logique entre en contradiction avec la nécessité de laisser aux bureaucraties bénéficiaires le temps d'initier et de développer leurs propres politiques au sein de leurs propres processus politiques et administratifs. L'assistance technique est souvent utilisée par les bailleurs de fonds comme un instrument de contrôle de la qualité des politiques ou de la bonne mise en œuvre des projets des bailleurs, ce qui mine le moral des agents dans les administrations africaines. L'assistance technique devrait répondre à la demande et aux besoins exprimés par les gouvernements africains. Le personnel expatrié sur une longue période devrait être intégré aux structures gouvernementales et être soumis aux chaînes d'autorité normales qui prévalent au sein de celles-ci.

Changer les normes et les attitudes des bailleurs de fonds

Les représentants des agences d'aide doutent souvent de la compétence et de la probité des fonctionnaires et des dirigeants politiques en Afrique, et sont par conséquent réticents à renoncer à leur devoir de contrôle. Ils sont souvent soumis à l'impératif d'atteindre des objectifs hors de leur portée. Respecter l'autonomie et l'appropriation exige que les bailleurs acquièrent une meilleure compréhension des contextes des pays africains dans lesquels ils travaillent, et d'adapter leurs propres normes de conduite et leurs attentes en fonction de ces contextes.

The Global Economic Governance Programme

Le Programme sur la Gouvernance Economique Mondiale (*Global Economic Governance Programme*) a été créé à l'université d'Oxford par le Professeur Ngairi Woods en 2003, dans le but de faire des recherches et d'animer des débats destinés à comprendre comment les institutions et les marchés internationaux peuvent mieux répondre aux besoins des populations dans les pays en développement.

Les trois principaux objectifs du programmes sont:

- mener et encourager des recherches sur les organisations internationales, les marchés internationaux et les nouveaux mécanismes de gouvernance public-privé
- créer et animer un réseau de chercheurs et de décideurs qui travaillent sur ces questions
- influencer les débats et les décisions du secteur public et du secteur privé, dans les pays développés et les pays en développement".



DEPARTMENT OF
POLITICS
AND
INTERNATIONAL
RELATIONS



The Global Economic Governance Programme
High St, University College, OXFORD OX1 4BH
Tel 00 44 1865 276639

www.globaleconomicgovernance.org