

DOCUMENT DE TRAVAIL

DT/99/02

# L'aide en question

*Lionel de BOISDEFFRE*

*Jacques LOUP*

*Jean-David NAUDET*

## L'aide en question

Lionel de Boisdeffre<sup>1</sup>, Jacques Loup<sup>2</sup>, Jean-David Naudet<sup>3</sup>

Les trois papiers présentés dans ce Document de Travail ont été écrits pour un numéro spécial de la revue « Afrique Contemporaine » consacré à l'aide au développement. Chacun d'eux traite d'un aspect de l'aide qui a figuré – et figure toujours - de manière centrale dans les débats sur ce thème dans les dernières années. Le plus ancien d'entre eux concerne la **coordination** des aides, sujet particulièrement débattu depuis les années 80. L'article de Jacques Loup « *Les dessous d'une Table Ronde* » analyse ce thème sous l'angle d'une expérience particulière, celle des réunions de Table Ronde organisées par le PNUD. La **lutte contre la pauvreté** est devenue, depuis la fin de la dernière décennie, une priorité affichée de nombreuses aides bilatérales ou multilatérales, en même temps qu'un sujet majeur de recherche et de débat. La contribution de Lionel de Boisdeffre « *Une aide française à la réduction de la pauvreté à contre-courant : le cas du Burkina Faso* » étudie l'expérience de la coopération française dans ce domaine, à partir d'une évaluation effectuée dans un pays africain. Enfin, l'idée d'une **sélectivité des aides** est apparue plus récemment, mais l'importance de son parrain, la Banque Mondiale, la promet à un bel avenir. David Naudet examine les fondements et aboutissements de cette idée dans son article « *A chacun selon son mérite ou selon ses besoins : l'aide doit-elle être sélective ?* », contribuant ainsi au débat naissant sur ce dernier sujet.

---

<sup>1</sup> Administrateur INSEE, Chargé de recherche à DIAL

<sup>2</sup> Administrateur INSEE, Directeur de DIAL

<sup>3</sup> Chargé de recherche à DIAL

## **Les dessous d'une table ronde**

1. L'évolution des réunions de bailleurs de fonds .....	7
2. Une approche mieux adaptée, mais quelque peu ambitieuse .....	9
3. De nombreuses difficultés dans la pratique .....	11
4. L'ambiguïté des relations avec la Banque Mondiale.....	18
5. L'avenir des Tables Rondes .....	20

## **Une aide française à la réduction de la pauvreté à contre courant : le cas du Burkina Faso**

1. Introduction .....	23
2. Le contexte national de l'aide.....	25
3. Quelques caractéristiques de l'aide française .....	26
3.1. La diversité de l'aide française.....	27
3.2. Une aide qui n'a pas intégré les méthodes traditionnelles de la lutte contre la pauvreté .....	28
3.2.1. Une absence de stratégie identifiée .....	28
3.2.2. Un faible positionnement sur les besoins humains essentiels.....	30
3.2.3. Un retard méthodologique .....	31
4. Une gestion des projets peu familière des procédures traditionnelles de la lutte contre la pauvreté.....	32
4.1. Les projets de la Coopération française .....	33
4.1.1. Le Projet d'Appui à l'Enseignement de Base (PAEB).....	33
4.1.2. Projet d'Appui en Formation aux Groupements Paysans et aux Structures de Développement Rural (Projet AFGP/SDR).....	34
4.1.3. Projet d'Appui au Développement Sanitaire des Provinces du Houet, de la Comoe et du Kenedougou (Projet HCK) .....	35
4.2. Les projets de l'Agence Française de Développement (AFD).....	37
4.2.1. Le Projet de Promotion du Petit Crédit Rural (PPPCR).....	37
4.2.2. Le Projet de Développement Rural Intégré du Houet, de la Kossi et du Mouhoun (PDRI-HKM).....	39

5. Une tentative d'explication de la particularité française : la philosophie et le mode d'administration de l'aide .....	40
5.1. La philosophie et les objectifs l'aide française .....	40
5.2. L'administration de l'aide .....	41

## **A chacun selon mérite ou selon ses besoins : l'aide doit-elle être sélective ?**

1. L'apparition du thème de la sélectivité.....	44
1.1. Le débat sur l'efficacité de l'aide .....	44
1.2. La critique de la conditionnalité .....	48
1.3. La différenciation des pays en développement : bons et mauvais exemples .....	50
1.4. A la recherche d'une nouvelle idée dans un contexte de fatigue de l'aide.....	51
2. La face cachée de la sélectivité.....	53
2.1. Les fondements scientifiques de la sélectivité .....	53
2.2. La faisabilité politique de la sélectivité .....	55
2.3. Sélectivité et universalité .....	57
2.4. Sélectivité et ownership .....	58
3. Nouvel ingrédient ou nouvelle recette ?.....	58
3.1. Ne pas oublier d'améliorer l'aide elle-même .....	59
3.2. L'équilibre entre sélectivité, conditionnalité et automaticité.....	60
Tableau 1 Forces et faiblesse des différents modes d'attribution de l'aide .....	61

## **Les dessous d'une table ronde**

Il est rare, aujourd'hui, d'entendre ou de lire une analyse des problèmes de l'aide aux pays africains qui ne mentionne, au premier rang des coupables, l'insuffisante coordination des différentes aides. Le besoin d'une telle coordination paraît tellement établi que personne ne met en question ce qui apparaît largement une vérité d'évidence : coordonner les actions des bailleurs de fonds est à priori quelque chose de désirable.

Théoriquement aussi bien qu'historiquement, la justification d'une telle coordination ne va toutefois pas de soi. Si on se place du point de vue de la théorie économique, en effet, pourquoi ne pas encourager dans le domaine de l'aide la libre concurrence dont on vient par ailleurs prêcher les bienfaits aux pays receveurs ? Pourquoi ne pas favoriser une saine compétition entre les donateurs et laisser les clients – c'est à dire les gouvernements des pays aidés et leurs populations - juger de la qualité de leurs prestations respectives ? Posée de manière aussi simple, ces questions appellent sans doute des réponses simples elles aussi. L'inexistence de véritables marchés pour les services apportés par l'aide, l'importance des dimensions politiques, la rigidité de l'« offre », les situations de « monopoles naturels » sont – pour s'exprimer en termes d'économiste – autant de facteurs qui peuvent expliquer pourquoi le laissez faire n'est pas une politique optimale en ce qui concerne la gestion de l'aide au développement. Il peut être toutefois troublant de constater que chacun de ces arguments est de même nature que ceux qu'opposent les gouvernements africains aux sermons des donateurs sur les vertus de la concurrence. Peut être cela devrait-il conduire les bailleurs de fonds à écouter avec plus de compréhension les arguments de leurs partenaires africains !

Historiquement, de même, la nécessité d'une coordination n'est pas immédiatement apparue. Au cours des deux décennies qui ont suivi les indépendances, les différentes aides ont, dans l'ensemble, travaillé chacune de leur côté, sans que la nécessité de coordonner leurs différentes activités leur semble – ou semble aux gouvernements des pays en développement - un besoin pressant. Un changement s'est produit durant les années 80, quand la coordination est soudainement devenu un thème à la mode, à tout le moins chez les bailleurs de fonds. Sans doute, dans le cas de l'Afrique, des facteurs propres au continent peuvent expliquer cette évolution. On peut ainsi mentionner le fort accroissement du nombre des donateurs actifs en Afrique qui s'est produit depuis un quart de siècle. La crise économique de la région, qui a commencé au début de cette décennie, a aussi sans doute amené les bailleurs à remettre en cause leurs pratiques individualistes et à rechercher une plus grande cohérence de leurs

activités<sup>4</sup>. Quoi qu'il en soit, la coordination des aides peut apparaître, à la réflexion, comme une pratique relativement récente et dont la justification n'est au demeurant pas évidente. Ces deux dernières caractéristiques peuvent sans doute expliquer en partie pourquoi la coordination des aides demeure aujourd'hui un processus qui, dans la pratique, satisfait peu de monde. Rares sont les pays en développement où gouvernement et donateurs ne sont pas mécontents de la coordination mise en œuvre. Les administrations des pays receveurs restent dans l'ensemble méfiantes à l'égard d'une pratique qu'ils perçoivent comme favorisant l'émergence d'un « front uni » des donateurs qui viendra leur imposer leurs demandes. Les donateurs restent souvent réticents à prendre des engagements dans un tel cadre et, par contre, attendent de cette coordination des changements de politiques du pays receveur. L'exemple concret de la pratique des « Tables Rondes » devrait permettre de mieux comprendre les problèmes et les frustrations des efforts de coordination.

## **1. L'évolution des réunions de bailleurs de fonds**

De manière traditionnelle, les réunions formelles de bailleurs de fonds pour discuter des problèmes économiques d'un pays receveur ont été organisées sous l'égide de bailleurs de fonds multilatéraux.<sup>5</sup> Les premières réunions de ce type ont été organisées pour l'Inde et le Pakistan avec la mise en place, par la Banque Mondiale, de Groupes Consultatifs pour ces pays – deux des plus gros clients de la Banque à l'époque. Mais peu d'autres groupes de coordination avaient été établis au cours des années 60 et 70, que ce soit du côté de la Banque ou d'autres organismes multilatéraux.

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) lui même avait organisé peu de réunions de coordination analogues au cours de ces décennies. Ces réunions, dites de Table Ronde, étaient au demeurant organisées au coup par coup, souvent en liaison avec des changements politiques ou à la mise en place de programmes de reconstruction suite à des désastres naturels. On peut citer par exemple la Conférence organisée en 1980 pour le Zimbabwe, à la suite de l'accession de ce pays à une véritable indépendance.

---

<sup>4</sup> On peut toutefois relever que l'intérêt pour le thème de la coordination n'est pas propre à l'Afrique et que cette préoccupation est aussi présente dans d'autres pays, en Asie ou Amérique Latine, où les facteurs explicatifs propres à l'Afrique n'ont pas joué.

<sup>5</sup> Le groupe des bailleurs de fonds pour l'Indonésie, initialement organisé par les Pays Bas, constitue une des rares exceptions.

Pour des raisons différentes, ces réunions – Groupes Consultatifs de la Banque Mondiale ou Tables Rondes du PNUD – étaient à cette époque plus des réunions de mobilisation des fonds que de véritables réunions de coordination. Les Groupes Consultatifs étaient consacrés surtout au bouclage de financements, qu’il s’agisse de gros ouvrages ou de l’ensemble de l’aide ; au demeurant, les gros pays qui bénéficiaient de ce type de réunion étaient –et demeurent - trop à cheval sur leurs prérogatives pour accepter que les bailleurs de fonds viennent y discuter de leurs politiques économiques. Quant aux Tables Rondes du PNUD, elles avaient essentiellement pour finalité la préparation d’un ensemble de projets et leur soumission aux bailleurs de fonds.

Deux événements ont modifié cette situation au tournant des années 80. Le premier est l’appui que les institutions de Bretton Woods sont venues apporter aux programmes d’ajustement structurel mis en place en réponse à la crise économique déclenchée en 1979 par le deuxième choc pétrolier. Ces institutions se sont dotées des instruments nécessaires – crédits et prêts d’ajustement structurel et sectoriel, facilité d’ajustement structurel et facilité d’ajustement structurel renforcé – qui leur ont permis de s’impliquer plus qu’ils ne l’avaient fait jusqu’alors dans la définition des politiques économiques des pays bénéficiaires de leurs financements. Le Fonds Monétaire International a ainsi dépassé son intérêt traditionnel pour les problèmes d’équilibre du budget et de la balance des paiements, pour s’intéresser aussi aux questions de la fonction publique, de la privatisation, des investissements publics. La Banque Mondiale, de son côté, a consacré ses financements non plus seulement à des projets, mais de manière plus globale à la réforme des politiques économiques. Il s’en est suivi naturellement un intérêt croissant de ces institutions pour les politiques économiques mises en œuvre par chacun des pays en développement.

Le deuxième événement survenu à cette époque est la première Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, qui s’est tenue à Paris en septembre 1981. Le Programme d’Action adopté lors de cette Conférence prévoyait la mise en œuvre d’un programme de suivi qui incluait entre autres l’organisation périodique de réunions de coordination avec les bailleurs de fonds de chacun de ces pays. Parmi les 31 pays qui à l’époque faisaient partie de cette catégorie des pays les moins avancés, peu avaient alors un tel système formel de coordination avec leurs bailleurs de fonds et il leur était recommandé d’en mettre un en place, avec l’appui d’une organisation internationale. A l’époque, seuls la Banque Mondiale et le PNUD avaient une expérience de l’organisation de telles réunions ; c’est donc naturellement

qu'il fût suggéré aux pays les moins avancés de s'adresser à l'une ou l'autre de ces deux institutions pour les aider à organiser ces réunions<sup>6</sup>.

Si le début des années 80 a marqué l'apparition d'un intérêt de la part des bailleurs et des pays receveurs pour la coordination des aides, le système institutionnel s'est mis en place de manière quelque peu désordonnée. La Banque n'était pas, à l'époque, désireuse de renforcer son rôle dans la coordination des aides ; en particulier, elle ne souhaitait pas mettre en place des Groupes Consultatifs de manière plus systématique. Le PNUD, par contre, était demandeur et a activement démarché les pays les moins avancés, proposant à chacun d'entre eux d'organiser des réunions de Table Ronde. Le choix entre les différents systèmes possibles était en principe de la responsabilité du pays concerné. Du fait des attitudes différentes des institutions internationales concernées, il est résulté une division des pays les moins avancés en deux catégories. Tandis que quelques uns de ces pays (Bangladesh, Guinée, Sénégal entre autres) se retrouvaient parmi les pays dits « de Groupe Consultatif », la majorité des autres étaient censés bénéficier d'un système de Tables Rondes<sup>7</sup>.

En 1984, après quelques années de mise en œuvre de ce système, le PNUD effectua une évaluation des Tables Rondes. Celle-ci formula un certain nombre de critiques : organisation au coup par coup, trop grande priorité donnée aux projets et à leurs financements au dépens des débats sur les politiques économiques à mettre en œuvre, absence de suivi des réunions, caractère ad hoc de leur organisation matérielle, insuffisante implication du pays receveur, ... Pour répondre à ces critiques, le PNUD proposa alors à son Conseil d'Administration un nouveau format pour ces réunions. C'est cette nouvelle approche que le PNUD s'est efforcé de mettre en œuvre au cours des années suivantes.

## **2. Une approche mieux adaptée, mais quelque peu ambitieuse**

Pour répondre à la critique que les Tables Rondes étaient organisées au coup par coup, sans préalable ni suivi, la nouvelle approche adoptée faisait des réunions de Table Ronde les éléments d'un cycle continu. La première réunion (la Conférence de Table Ronde proprement

---

<sup>6</sup> A l'époque, le Club du Sahel avait évoqué la possibilité qu'il organise de telles réunions pour les pays concernés de la région du Sahel ; l'idée n'a cependant pas été suivie.

<sup>7</sup> Haïti se trouvait dans une catégorie à part, la Banque Interaméricaine de Développement étant impliquée dans l'organisation de bailleurs de fonds pour ce pays. Par ailleurs, certains pays (Ethiopie) se sont toujours situés dans une situation de limbes, sans qu'aucune organisation internationale est clairement la vocation – ou l'intérêt – de les aider à organiser une réunion de bailleurs de fonds.



dit) devait se tenir avec les principaux bailleurs de fonds du pays (une quinzaine) et porter essentiellement sur les politiques macro-économiques et sectorielles. Elle devait être suivie, dans les six mois, d'une Réunion dite élargie, tenue dans le pays, avec la participation de l'ensemble des partenaires concernés y compris les organisations non-gouvernementales et les agences des Nations Unies. Les objectifs de cette Réunion élargie étaient de présenter les résultats de la Conférence de Table Ronde à une audience plus large et de mobiliser les différents acteurs impliqués dans la stratégie adoptée. Enfin une série de réunions sectorielles ou thématiques, dont les sujets devaient être définis lors de la Conférence de Table Ronde en accord avec les différents participants, devaient être tenues dans le pays receveur. Avec la dernière de ces réunions sectorielles ou thématiques, le cycle se terminait et un nouveau était prêt à commencer avec une nouvelle Conférence de Table Ronde. A tous les niveaux de ce cycle, l'accent était mis sur les débats de politiques (macro-économiques ou sectorielles), la mobilisation des financements perdant de ce fait son aspect central.

La mise en œuvre de cette nouvelle formule impliquait clairement pour le PNUD la nécessité de se doter d'une nouvelle dimension. Les Tables Rondes avaient été jusqu'alors une activité marginale pour l'organisation ; elles constituaient en fait des projets comme les autres, mis en œuvre à travers le recrutement de consultants. A partir du moment où elles devenaient une activité plus permanente, continue et centrée sur les débats de politiques, il devenait impératif que le PNUD ait la capacité de jouer le rôle moteur nécessaire. Cela impliquait en particulier que les bureaux du PNUD sur le terrain soient à même de dialoguer avec le gouvernement du pays receveur et les représentants des bailleurs de fonds sur les orientations économiques, d'identifier les besoins de débat et de coordination, et de conseiller le gouvernement sur les politiques à mettre en œuvre. Autant de tâches pour lesquelles cette organisation, essentiellement habituée à la mise en œuvre de projets de développement, n'était pas spontanément adaptée. D'où la nécessité d'un travail de formation et de recrutement d'expertises nouvelles.

A cette fin, le Bureau Afrique du PNUD se lança à partir de 1985 dans un programme de recrutement de macro-économistes<sup>8</sup>. A l'exception d'un petit nombre affectés au siège, l'essentiel de ces économistes ont été affectés dans les bureaux du PNUD sur le terrain. Leur nombre est toutefois resté très limité puisqu'il n'a jamais dépassé une douzaine d'économistes

internationaux, chacun couvrant un ou deux pays, un économiste dit national par pays, et des experts-associés (économistes juniors). Et, bien évidemment, les Tables Rondes n'étaient pas la seule activité dont ces économistes avaient à s'occuper !

Pour ambitieuse qu'elle soit, la « nouvelle formule des Tables Rondes » a sans doute permis une amélioration de leur intérêt et efficacité. Beaucoup plus que les réunions précédentes, les Conférences de Table Ronde tenues après 1984 ont permis des débats utiles sur les politiques économiques à mettre en œuvre. Tenues systématiquement à Genève, avec la seule participation des bailleurs de fonds principaux, elles ont permis un dialogue plus structuré et plus constructif. Leur préparation a été rationalisée et leur suivi a été organisé plus systématiquement. La séparation des réunions sectorielles et thématiques de celles consacrées aux thèmes macro-économiques a permis de traiter ces différents sujets de manière plus satisfaisante. De fait, tant les pays en développement que les bailleurs de fonds ont exprimé leur satisfaction quant à l'évolution constatée.

### **3. De nombreuses difficultés dans la pratique**

Bien évidemment, les résultats obtenus ne sont toutefois pas parfaits. A cet égard, l'analyse des difficultés rencontrées peut fournir un bon cas d'école quant aux problèmes rencontrés par une organisation internationale lorsqu'elle cherche à changer ses pratiques et à réformer ses approches, en réponse aux attentes de ses différents partenaires. Plusieurs facteurs ont de fait contribué aux problèmes rencontrés. On peut mentionner, entre autres, les divergences des attentes des partenaires impliqués, les limites des capacités du système des Nations Unies, et l'ambiguïté des relations avec la Banque Mondiale.

Les attentes des différents partenaires impliqués dans le processus des Tables Rondes étaient – et demeurent – parfois incohérentes et souvent difficilement conciliables. Pour prendre l'exemple le plus clair, les pays africains et leurs principaux bailleurs ont des objectifs largement différents en ce qui concerne ces réunions. En simplifiant, on peut dire que les donateurs y voient surtout une occasion de débattre des orientations de politiques du pays receveur ; quant à ce dernier, son gouvernement est surtout intéressé par l'idée que la réunion lui permettra de mobiliser des financements supplémentaires.

---

<sup>8</sup> Avant cette date, à titre d'illustration, le PNUD n'avait qu'une seule personne exerçant des fonctions d'économistes ! (Nombre de cadres de cette organisation ont bien sûr une formation d'économiste ; les fonctions qu'ils exercent ont toutefois peu à voir avec leur formation initiale).

Sur ce point, il est difficile de ne pas se sentir en sympathie avec les gouvernements africains, quels que soient l'utilité de discussions sur les politiques envisagées et les bénéfices potentiels d'un dialogue ouvert avec les donateurs. Pour faire une comparaison, peut-on imaginer que le gouvernement d'un pays développé accepte de débattre de sa politique économique – et de la remettre en cause - avec ses partenaires internationaux, si un tel dialogue ne doit pas déboucher sur des bénéfices tangibles qu'il peut montrer à son opinion publique ? Les réticences des pays donateurs à prendre des engagements financiers lors de telles réunions s'expliquent par de nombreuses considérations (impossibilité de décider sans une étude approfondie des dossiers, respect de leurs procédures administratives,...). Elles n'en découragent pas moins la participation des pays africains, qui sont fondés à se demander ce que leur apporte un tel exercice. Un argument, parfois entendu de la part de délégations de bailleurs de fonds, est que les discussions des réunions de Tables Rondes, si elles n'ont pas de bénéfices financiers immédiats, peuvent néanmoins conduire à des augmentations ultérieures de financements – si les donateurs sont satisfaits de ce qu'ils ont entendus. L'argument est fondé, mais pas entièrement convaincant. Les gouvernements – tous les gouvernements, particulièrement s'ils sont soumis aux contraintes d'une démocratie électorale, comme c'est aujourd'hui plus fréquemment le cas en Afrique - ont besoin de pouvoir montrer rapidement des résultats tangibles de leurs actions. Quelle est le bailleur de fonds qui pourra, à cet égard, jeter la pierre aux gouvernements africains ?

Du fait de ces attentes contradictoires des différents partenaires, le PNUD est amené à jouer un rôle d'intermédiaire. Il doit encourager les gouvernements des pays africains à accepter un dialogue sur leurs politiques, tout en indiquant que la réponse à leurs attentes ne sera sans doute pas immédiate. Il cherche en parallèle à amener les bailleurs de fonds à se montrer plus allant et à annoncer les montants de leurs financements futurs. Une exercice rituel lors des Conférences de Table Ronde est celui des « déclarations d'intentions » : chaque bailleur de fonds est alors prié d'indiquer ce qu'il envisage de faire dans les années à venir, de préférence en quantifiant ses apports. A la suite de ce tour de table, des additions sont rapidement effectuées et un chiffre est triomphalement annoncé. Peu importe que celui-ci soit sans grande signification, puisqu'il additionne des montants à la signification très variable : engagements ou versements, aide projet ou aide à la balance des paiements, aide totale ou aide additionnelle. L'important est de permettre à la délégation africaine – pas dupe, au demeurant – de retourner chez elle la tête haute et d'y annoncer que les promesses des bailleurs de fonds ont surpassé les attentes !.

Les différences dans les objectifs que pays africains et bailleurs de fonds assignent aux Conférences de Table Ronde expliquent aussi leurs divergences sur la participation à ces réunions. Les pays receveurs, privilégiant la mobilisation des financements, préfèrent en général inviter un grand nombre de délégations : plus les participants seront nombreux, plus le total de leurs contributions sera élevé. Les donateurs, de leur côté, sont intéressés par les discussions sur les politiques à mettre en œuvre et par la coordination des aides ; pour ce faire, il leur paraît préférable de limiter les invitations à un petit nombre de donateurs « importants ». C'est ce dernier souci qui a conduit à limiter le nombre des délégations invitées à la Conférence de Table Ronde à Genève. Il a aussi amené le PNUD, corrélativement, à exclure la majorité des agences du système des Nations Unies de cette réunion, une exclusion qui lui a valu de solides inimitiés de la part de ses agences sœurs ! Cela a enfin amené le PNUD à ne pas inviter, en règle générale, les organisations non-gouvernementales à cette Conférence de Genève<sup>9</sup>.

Une contradiction analogue se retrouve en ce qui concerne la sélection du lieu de la réunion. Jusqu'à 1984, les réunions de Table Ronde se tenaient dans les capitales des pays receveurs concernés. Depuis lors, le PNUD a systématiquement organisé les Conférences de Table Ronde en dehors du pays, en général à Genève. Les arguments en faveur de l'une ou l'autre localisation (capitale africaine ou Genève) recourent en partie ceux portant sur le nombre de délégations à inviter (invitation large ou restreinte), même si la ligne de partage entre les différents camps ne recoupe pas toujours nécessairement la division gouvernements africains – pays donateurs. Les arguments en faveur de tenir la réunion dans le pays receveur, souvent avancés par le gouvernement de ce pays, est en général liés à une idée plus « politique » de ces réunions. Elles sont, dans cet esprit, une opportunité pour le gouvernement de montrer son programme et ses réalisations : de ce point de vue, plus de partenaires sont invités, plus la réunion est efficace. En donnant au gouvernement receveur un rôle d'« hôte », ces réunions devraient aussi assurer une meilleure « appropriation » - un mot très populaire chez les bailleurs de fonds – par le gouvernement de ce processus de coordination et du programme présenté. Elles permettent par ailleurs une « récupération » politique par le gouvernement de cet événement, qui peut alors être présenté à leur opinion publique comme l'endossement par la communauté internationale d'une politique, voire d'un régime ! Inévitablement, ces

---

<sup>9</sup> Cette exclusion n'a pas toujours chagriné les gouvernements africains, qui ont parfois des relations tendues avec les organisations non-gouvernementales.

réunions sont l'occasion de discours, de réceptions et de présentations aux médias. Ce sont précisément ces aspects qui conduisent certains bailleurs de fonds à préférer la « neutralité » d'une ville européenne. Loin des projecteurs médiatiques et des attentes de leurs opinions publiques, les délégations africaines – et les autres - peuvent trouver plus facile de se prêter à des discussions ouvertes<sup>10</sup>. Il est aussi plus facile de gérer une réunion et de lui préserver un caractère strictement technique si elle se tient en dehors de la capitale du pays concerné – en particulier, il peut être plus facile de contrôler et limiter le nombre des participants<sup>11</sup>.

C'est aussi afin d'assurer un caractère plus « business-like » à ces réunions que le PNUD a proposé qu'il assure lui-même la présidence des Conférences de Tables Rondes<sup>12</sup>. Ici aussi, l'argument contraire - en faveur de donner la présidence de ces réunions au pays receveur - tourne autour des idées d'appropriation et de responsabilisation. Il s'agit incontestablement d'un argument important, qui demande à être pris au sérieux. Toutefois, le chef de la délégation du pays receveur ne perçoit pas toujours aisément les attentes des délégations de bailleurs et peut parfois trouver difficile d'assurer une présidence impartiale. Par ailleurs, tous les ministres n'ont pas de grands talents de présidents de réunion<sup>13</sup> !

C'est l'ensemble des considérations précédentes qui ont conduit le PNUD à proposer en 1984 la formule de compromis prévoyant la tenue d'une Conférence de Table Ronde – tenue à Genève, avec un petit nombre de donateurs, en règle générale présidée par le PNUD – suivie dans les six mois d'une réunion élargie, tenue dans le pays receveur, rassemblant un grand nombre de participants et présidée par le gouvernement. Compromis qui cherchait à satisfaire tout le monde, mais au prix d'une redondance certaine et d'un coût supplémentaire. Il n'a jamais été clair, en particulier, comment les ordres du jour de ces deux réunions devaient différer. Fallait-il, dans la réunion élargie, reprendre les débats qui avaient eu cours dans une audience plus restreinte à Genève ? Si oui, au risque de redondance venait s'ajouter le danger de remettre en cause le consensus obtenu six mois auparavant. Une alternative était de

---

<sup>10</sup> Une anecdote pour illustrer cet argument. J'ai souvenir d'une réunion de Table Ronde tenue dans une capitale africaine où les caméras de la télévision locale tournaient en permanence dans la salle. Un délégué (celui de la Banque Mondiale), qui souhaitait faire une intervention critique du gouvernement, avait du demander que les caméras soient arrêtées au préalable ! (Elles ont été rallumées dès la fin de son intervention).

<sup>11</sup> Cette question de la localisation de la Table Ronde ne se prête pas à des réponses toutes faites. Un problème analogue se pose pour les Groupes Consultatifs et la Banque Mondiale, qui avait toujours tenu toutes ces réunions dans ses bureaux de Paris (ou à Washington ou Tokyo) a récemment commencé à en tenir certaines en Afrique, au nom de la responsabilisation des gouvernements africains.

<sup>12</sup> Formellement, les chefs de délégation du PNUD et du pays receveur sont tous deux co-présidents. Dans la pratique, cependant, le chef de la délégation du PNUD assure seul la présidence.

<sup>13</sup> De fait, la décision du PNUD de proposer qu'il assume lui-même ces présidences a été prise à la suite d'une prestation particulièrement catastrophique d'un ministre africain !

consacrer Genève aux débats de politiques, et la réunion élargie à la mise en œuvre des programmes qui viendraient appuyer celles-ci. Cette division, quelque peu théorique, n'a pas évité les duplications dans la pratique. Par ailleurs, les « grands » donateurs étaient réticents à discuter de la mise en œuvre de programmes – et donc de leurs engagements financiers –, tandis que les « petits » étaient frustrés de n'avoir pu participer à Genève aux débats sur les orientations de politiques ! Faute de trouver une réponse satisfaisante, le PNUD a été rapidement conduit à considérer la réunion élargie comme « optionnelle » et, dans la pratique, à décourager les pays africains d'en demander la tenue.

Le dernier segment du cycle des Tables Rondes – les réunions thématiques ou sectorielles – illustre les difficultés rencontrées du fait tant des intérêts divergents des différents partenaires que des insuffisances de capacité. L'idée de ces réunions est cependant simple. Au cours de la Conférence de Table Ronde, consacrée plus particulièrement aux questions macro-économiques, une discussion préliminaire doit permettre d'identifier certains thèmes ou secteurs demandant un effort plus particulier d'approfondissement, du fait de leur importance pour le développement économique et social du pays ou d'un besoin pressant dans ce domaine de coordination des différents donateurs. Pour chacun de ces thèmes ou secteurs, un « chef de file » est désigné parmi les bailleurs de fonds (PNUD compris), dont la responsabilité devait être d'assister le pays receveur à préparer la documentation pour une réunion ultérieure, suivant un calendrier convenu à l'avance. Le PNUD n'est donc pas responsable de l'organisation de toutes ces réunions (mais bien évidemment de celles pour lesquelles il a été retenu comme chef de file) ; il a par ailleurs un rôle de supervision et de coordination de l'ensemble.

Potentiellement, cette formule aurait du permettre aux agences spécialisées du système des Nations Unies de jouer un rôle, chacune dans son domaine de compétence, en jouant ce rôle de chef de file. Une telle approche avait l'intérêt d'apaiser les agences, frustrées de ne pas être invitées à Genève, tout en leur donnant un rôle dans les réflexions de stratégies sectorielles ou thématiques. Cette idée devait aussi satisfaire les critiques du système onusien d'aide au développement, qui considèrent que les agences consacrent trop de leur temps et expertise à des projets dispersés au lieu d'aider les pays receveurs à définir des approches et stratégies d'ensemble.

La pratique s'est toutefois avérée un plus compliquée. Dans la mesure où le choix des chefs de file s'effectuait à Genève entre le pays receveur et ses principaux bailleurs de fonds, le PNUD ne pouvait pas désigner unilatéralement une agence du système pour assumer cette

responsabilité. Les donateurs – et le gouvernement receveur – n'étaient pas toujours convaincus que l'agence des Nations Unies concernée par le secteur ou thème en question serait mieux à même d'aider le pays à définir sa stratégie pour un secteur donné que tel ou tel donateur activement présent dans ce domaine. Est-ce que la FAO (ou l'UNESCO, ou le BIT, ou l'OMS, ou...), qui a un projet d'appui à l'agriculture (ou à l'éducation, aux industries de main d'œuvre, la santé,...) togolaise (burundaise, gambienne, comorienne,...) de 100 000 dollars connaîtra mieux les problèmes de ce secteur que tel grand donateur bilatéral (ou la Banque Mondiale) qui y contribue plusieurs millions de dollars ? Si on rajoute à cette interrogation le fait que les agences onusiennes étaient fréquemment perçues comme n'ayant pas de capacité technique pour les questions de politiques sectorielles, on comprend facilement que les décisions des réunions de Genève aient souvent été de confier cette responsabilité à un donateur ayant pignon sur rue dans le secteur concerné !

Il faut d'ailleurs reconnaître que les agences elles-mêmes n'ont sans doute pas effectué l'effort suffisant pour se doter des capacités requises dans le domaine de l'appui à la définition de stratégies. Le problème est d'ailleurs ancien : il avait déjà conduit la Banque Mondiale, frustrée par la faible capacité de ces agences dans leurs domaines respectifs, à développer sa propre capacité d'analyse sectorielle au cours des décennies précédentes. Au moment où le PNUD cherchait, avec un succès inégal, à dépasser l'« approche projet » pour inventer une « approche programme » et à définir une conception plus stratégique des problèmes, les agences du système avaient du mal à se détacher de ce qui avait été l'essentiel de leur travail au cours des décennies précédentes : la préparation et la recherche de financements pour des projets. Dans la pratique, dans les quelques cas où des agences ont été désignées comme « chef de file » de telle ou telle réunion sectorielle, le document préparé n'a pas toujours été à la hauteur des attentes. Dans certains cas, qui plus est, ce document ne constituait en fait qu'un simple recueil de projets – exactement ce qu'on ne souhaitait plus voir à une réunion de Table Ronde !

On ne saurait prétendre, au demeurant, que les autres bailleurs de fonds lorsqu'ils assumaient la charge de « chef de file » étaient nécessairement beaucoup plus efficaces. Les décisions prises à Genève sur ces sujets n'étaient pas toujours suivies d'effets. Il est parfois arrivé que, lorsque relancé par le représentant du PNUD au sujet de la préparation d'une telle réunion, le représentant du donateur chef de file avoue son ignorance des décisions prises à Genève. Dans d'autres cas, le chef de file devait chercher des informations préalables sur son rôle

exact, le contenu de ses responsabilités et le type de document à préparer avant de pouvoir entreprendre ce qu'il s'était engagé à faire.

Bien évidemment, la performance du PNUD est loin d'être exemplaire. Il est largement démuné de capacité dans les domaines sectoriels et le renforcement de ses capacité sur les questions macro-économiques n'a évidemment pas répondu à ce problème. Dépourvu d'appui du siège, les bureaux de terrain ont été laissés seuls pour assurer le suivi de la préparation des réunions sectorielles ou thématiques. Les résultats, comme on pouvait s'y attendre, ont souvent été décevants. Au moment où la Banque Mondiale poussait les pays africains, à travers le financement de ses programmes d'ajustement sectoriel, à réformer leurs stratégies, les réunions sectorielles ou thématiques de Table Ronde auraient pu les aider à définir ces nouvelles politiques. Une aide du système des Nations Unies dans ce domaine aurait été d'autant plus bienvenue que, à la même époque, les pays membres des agences onusiennes les poussaient à adopter une approche programme et à privilégier la définition de stratégies à la mise en œuvre de projets isolés. On doit reconnaître, à cet égard, que le système des Nations Unies en général - et le PNUD en particulier - ont manqué une opportunité importante de renouveler leurs approches en réponse aux attentes.

L'insuffisance de capacité interne au PNUD a aussi constitué un handicap dans l'organisation des réunions de nature plus macro-économiques, en particulier dans la mise en œuvre des Conférences de Table Ronde. Malgré le renforcement de son expertise économique, cette institution a rarement su s'imposer comme un partenaire respecté dans les débats sur ces questions. Quelques rares exceptions, où la capacité particulière du représentant résident et de ses économistes ont permis au PNUD de jouer un rôle de premier plan, viennent simplement confirmer cette règle. Dans la majorité des pays, de fait, les discussions « sérieuses » entre un gouvernement africain et ses partenaires impliquent en général les institutions de Bretton Woods, quelques fois les bailleurs de fonds les plus importants - et quasiment jamais le PNUD. L'espoir que pouvait avoir ce dernier, de pouvoir jouer, dans les pays de Table Ronde, un rôle de conseiller économique du gouvernement - un rôle qui paraît pourtant nécessaire si ce processus des Tables Rondes doit acquérir une dimension substantielle réelle - est resté uniquement cela : une ambition. De ce point de vue, les Tables Rondes sont demeurées largement une activité extérieure et quelque peu artificielle, un projet parmi d'autres que le PNUD sous-traitait à des consultants, sans qu'elles viennent structurer l'ensemble des activités de cette institution dans un pays.



Différents facteurs ont contribué à cette insuffisance. Le PNUD, à l'exception de quelques personnes, n'a pas vraiment considéré que le processus de Tables Rondes constituait une activité dont l'importance dépassait largement la simple organisation de réunions périodiques. Peut être le personnel affecté à ces activités n'a-t-il pas toujours été à la hauteur - en quantité et en qualité – du défi que constituaient ces activités.

Le soutien des bailleurs de fonds s'est montré tiède, nombre d'entre eux doutant à priori que le PNUD puisse faire un travail sérieux dans ce domaine. Qui plus est, et en dépit de leur rhétorique, les donateurs n'ont pas vu - ne voient pas - que des avantages à la coordination. Prise au sérieux, celle-ci impliquerait qu'un bailleur accepte de remettre en cause tel projet ou telle action parce qu'un autre donateur a des activités similaires, ou qu'il renonce à intervenir dans un secteur ou une région, pourtant jugés prioritaires par son siège, parce que ceux-ci sont déjà encombrés par d'autres projets. Cette coordination demanderait aussi que les bailleurs acceptent de remettre en cause certaines de leurs pratiques administratives qui alourdissent indûment la tâche du gouvernement receveur. Tant les lourdeurs administratives que la nature humaine font que, en pratique, peu de bailleurs de fonds font preuve d'un tel désintéressement. Il n'est guère étonnant, dans ces conditions, que les débats des Tables Rondes n'aient pu aboutir à des modifications des comportements plus notables !

D'autres facteurs ont contribué aux difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des Tables Rondes. Mais un problème essentiel a été – et demeure - l'ambiguïté des relations entre le PNUD et les institutions de Bretton Woods, particulièrement la Banque Mondiale.

#### **4. L'ambiguïté des relations avec la Banque Mondiale**

On a mentionné plus haut que le PNUD avait déployé son système des Tables Rondes au début des années 80 - à un moment où la Banque Mondiale se lançait dans l'appui à l'ajustement structurel, mais où cette institution n'était pas particulièrement intéressée par la coordination des aides. Au cours des années qui ont suivi, la Banque, et son institution sœur le Fonds Monétaire International, sont intervenus de manière croissante dans le Tiers Monde, et particulièrement en Afrique, à travers leur soutien aux programmes d'ajustement. Le contenu de ces programmes ont varié, suivant les pays et le moment. Au cours des ans, toutefois ils ont été amenés à couvrir quasiment tous les aspects de la politique économique des pays concernés. Si les premiers programmes de stabilisation et d'ajustement structurel concernaient essentiellement les instruments macro-économiques classiques (finances

publiques, monnaie, taux de change, crédit, prix,...), leur domaine s'est progressivement étendu pour couvrir des domaines très variés (privatisation, réforme de la fonction publique, dimension sociale,...). Par ailleurs, à travers ses programmes d'ajustement sectoriel, la Banque a été amenée à intervenir dans la définition des stratégies des principaux secteurs économiques et sociaux. Les institutions de Bretton Woods – en particulier, la Banque Mondiale - ont ainsi été amenées à s'impliquer dans la définition des politiques concernant la quasi-totalité des domaines de la vie économique et sociale des pays africains où elle intervenait.

De ce fait, les orientations de politiques économiques et sociales de la grande majorité des pays africains se trouvent définies dans le cadre de leurs accords avec les institutions de Bretton Woods. Les quelques pays qui n'entretiennent pas de « bonnes » relations avec ces institutions, et donc échappent à leur emprise, subissent les pressions des bailleurs de fonds bilatéraux qui, de manière croissante, font d'un accord avec celles-ci un préalable au maintien ou à l'accroissement de leur aide. Beaucoup plus qu'il y a vingt ou même dix ans, Bretton Woods est un point de passage obligé en Afrique.

Quel peut être, dans ces conditions, le rôle du PNUD et des Tables Rondes ? D'une part, son implication effective et ses possibilités d'intervention dans la définition des politiques de développement est aujourd'hui des plus réduites dans les pays africains – la grande majorité - qui ont des relations suivies avec les institutions de Washington. Il aurait été irresponsable d'encourager ces pays à présenter aux réunions de Tables Rondes des options de politique économique « alternatives », qui divergent de celles qu'ils ont définies avec la Banque et heureusement le PNUD ne s'est pas lancé dans cette aventure. Mais, dans ces conditions, les documents et orientations présentés à ces réunions n'ont souvent été que des habillages d'options et de politiques définies ailleurs – par le pays au mieux, par la Banque souvent, mais dans tous les cas sans implication notable du PNUD.

Par ailleurs, la décision même d'organiser une réunion de Table Ronde échappe elle aussi en partie au PNUD. Les bailleurs de fonds ont une tendance croissante à se référer à la Banque pour juger de l'optimalité des politiques économiques proposées par un pays africain. Si celle-ci considère que ces politiques ne sont pas satisfaisantes, ou si simplement elle pense que le calendrier proposé pour une réunion de Table Ronde n'est pas optimal, il lui est facile de convaincre les bailleurs de fonds qu'une telle réunion n'est pas opportune.

Ce dernier problème est aggravé par le fait que la Banque, au cours des dernières années et contrairement à sa position au début des années 80, a montré un intérêt croissant pour les

questions de coordination. Ses difficultés à mobiliser des financements bilatéraux complémentaires à ses propres crédits d'appui à l'ajustement l'ont convaincue qu'elle devait s'impliquer plus directement dans les problèmes de la coordination de l'aide. Cela l'a conduite, par exemple, à lancer en 1987 son Programme Spécial d'Assistance (PSA) à l'Afrique sub-saharienne, programme qui la place en position de coordinateur de l'ensemble de l'aide à l'ajustement. De même, les représentants de la Banque sur le terrain en Afrique se sont impliqués de manière croissante dans la coordination des aides. Ceci, bien sûr, n'est pas sans remettre en cause le rôle de chef de file de la coordination que le PNUD voudrait jouer dans les pays « de Table Ronde ».

Un accord formel existe entre la Banque Mondiale et le PNUD en ce qui concerne la coordination des aides. Il entérine la division de l'Afrique, ou à tout le moins des pays les moins avancés de ce continent, entre pays « de Table Ronde » et « de Groupe Consultatif » et interdit le mixage (l'organisation d'un Groupe Consultatif dans un pays de Table Ronde ou vice versa). Cet accord interdit aussi à chacune de ces institutions de braconner sur le terrain de l'autre, en cherchant à convaincre un pays de changer de système de coordination. En outre, si un pays approche une des deux organisations avec l'idée d'adopter un système de coordination différent, cette dernière est censée en informer l'autre. Cet accord est toutefois mal connu par le personnel des deux institutions et les dérapages ont été fréquents par le passé. L'accord est aussi parfois contourné sciemment. Par exemple la Banque, ne pouvant organiser une réunion de Groupe Consultatif pour un pays de Table Ronde, a parfois mis sur pied une réunion « ad hoc », qu'elle a soigneusement évité d'appeler Groupe Consultatif, pour ce même pays dans ses locaux parisiens !

L'objet de ces remarques n'est bien sûr pas d'incriminer telle ou telle organisation. Il n'est pas non plus de porter un jugement sur le contenu des politiques proposées par chacune d'entre elles. Elles visent simplement à souligner les problèmes que posent pour le PNUD et son processus des Tables Rondes le poids croissant des institutions de Bretton Woods en Afrique au cours des vingt dernières années.

## **5. L'avenir des Tables Rondes**

Il est loisible, en guise de conclusion, de s'interroger sur le potentiel et l'avenir des Tables Rondes. Les commentaires précédents peuvent justifier un certain pessimisme. Le PNUD n'a pas réussi à s'imposer comme conseiller en matière économique des gouvernements dans les

pays de Table Ronde. La substance de ces réunions– la politique économique et sociale de ces pays – lui échappe de plus en plus du fait de l’emprise des institutions de Bretton Woods. A cela, on doit ajouter le fait que les ressources du PNUD ont fortement diminué depuis le début des années 90, lui rendant de ce fait plus difficile de jouer un rôle moteur dans la coordination des aides.

Dans ces conditions, les exercices de Table Ronde risquent d’acquérir un caractère de plus en plus artificiel et l’idée peut s’imposer progressivement que la Banque Mondiale serait mieux armée pour s’occuper de ces questions. Après tout, si la Banque est responsable de première ligne pour aider un pays à définir sa politique économique et sociale, quelle est la logique d’aller chercher une autre institution, au demeurant moins bien armée en expertise et en capitaux, pour organiser une réunion de coordination pour ce pays - une chose que la Banque sait parfaitement faire ?

Il serait sans doute aussi vain d’espérer qu’avec le passage de la crise la situation des pays africains va s’améliorer, leur permettant ainsi d’acquérir une plus grande indépendance à l’égard des institutions de Bretton Woods. D’une part, la reprise d’une croissance économique soutenue en Afrique sub-saharienne dans les années à venir est loin d’être acquise, en dépit d’une embellie relative récente- mais c’est un autre débat. Par ailleurs, ni les bailleurs de fonds, ni la Banque, ne semblent disposés à lâcher la bride que les institutions de Bretton Woods ont mis sur le cou des pays africains. Les donateurs unanimes souhaitent une continuation du PSA, les programmes d’ajustement se perpétuent et s’étendent, et pour les rares pays sortis de l’ajustement, la Banque, à la demande des donateurs, réfléchit à la manière de continuer sa fonction de « supervision » de leurs politiques économiques.

Si donc Bretton Woods est en Afrique pour longtemps, quel peut être le rôle du PNUD et de ses Tables Rondes ? Une piste serait peut être de rechercher un contenu spécifique à ces réunions, qui les différencie de l’approche et des politiques de la Banque. Pour intéressante qu’elle puisse être, cette proposition n’est pas facile à mettre en œuvre. L’idée à parfois été évoquée que le PNUD, avec sa longue tradition d’appui à la planification en Afrique, « spécialise » ses réunions de Table Ronde sur le moyen – long terme tandis que la Banque, à travers ses programmes d’ajustement structurel, couvrirait plus le court terme. La planification a toutefois largement disparu de la scène africaine et une analyse, même superficielle, des programmes d’ajustement montre que leur horizon dépasse largement le court terme. A l’analyse, la séparation du court et du moyen terme apparaît largement

artificielle et l'idée de spécialiser les institutions et leurs outils sur des horizons différents ne pourrait donner lieu qu'à des duplications ou des conflits.

Une autre possibilité, peut être plus prometteuse, serait que le PNUD oriente ses réunions de Table Ronde sur les questions de développement humain. Après tout, cette institution s'est faite l'avocat de cette forme de développement et ses Rapports annuels sur le Développement Humain lui ont assuré une certaine notoriété dans ce domaine. Pour les pays en développement, les politiques qu'implique le mode de développement prôné par ces rapports manquent cependant de contenu concret et les Tables Rondes pourraient constituer un instrument pour leur définition et mise en œuvre. Mais ce terrain n'est pas vide non plus. Nombre d'autres bailleurs de fonds ont fait du développement humain et de la lutte contre la pauvreté une de leurs priorités – à commencer par la Banque Mondiale. Celle-ci n'a toutefois pas acquis dans ce domaine la prépondérance qu'elle a établi sur les questions économiques. Les donateurs, qui défèrent en général à la Banque dans le domaine économique, sont souvent plus sceptique quant à la manière dont elle aborde le problème de la lutte contre la pauvreté.

De récentes discussions internationales – à l'OCDE entre autres – ont montré que développement humain et lutte contre la pauvreté seront au centre des préoccupations des donateurs dans les années à venir. Au contraire des questions de politique économique, il n'existe pas – encore - actuellement de centre d'excellence reconnu, de leader institutionnel qui puisse guider les pays receveurs et les donateurs dans la définition des politiques. Clairement, la Banque aspire à ce rôle ; ses ressources intellectuelles et la capacité d'adaptation dont elle a fait preuve dans le passé en font un prétendant qu'on ne peut ignorer. Mais, pour l'instant, la place est à prendre. D'aucuns, et pas uniquement parmi les ennemis de la Banque, seraient mal à l'aise à l'idée de la voir étendre encore son emprise sur les politiques des pays africains. En apôtre du libéralisme, la Banque elle-même devrait d'ailleurs reconnaître que la création d'un quasi-monopole n'est pas souhaitable, dans le domaine de la réflexion sur le développement comme dans d'autres ! Le PNUD - qui peut s'appuyer sur les agences du système des Nations Unies et bénéficie encore d'un capital de sympathie parmi les pays en développement et les bailleurs – pourrait aspirer à ce rôle de chef de file. Le temps pour atteindre un tel objectif lui est toutefois compté : sa crédibilité ne va pas en s'améliorant et d'autres sont sur les rangs ! En tout état de cause, il est clair que, si rien n'est fait, l'avenir des Tables Rondes, et peut-être plus généralement la justification d'une institution comme le PNUD, pourraient être mis en doute.

## **Une aide française à la réduction de la pauvreté à contre courant : le cas du Burkina Faso**

*Dans les années 1990, de nombreux donateurs se sont efforcés de définir et mettre en œuvre des stratégies de lutte contre la pauvreté, devenue un thème majeur de l'aide internationale. La France est restée à l'écart de ce mouvement, privilégiant une approche sectorielle de l'aide et le rôle d'entraînement de la croissance économique sur le développement. Cette différence d'approche a pu être vérifiée sur le cas particulier d'un pays de l'ancien champ, le Burkina Faso, à l'occasion d'un examen des aides européennes conduit en 1997. La France apparaît structurellement comme le premier donateur au Burkina Faso, où elle intervient de manière fort diversifiée. Cette position dominante et une longue expérience en matière de coopération contribuent sans doute à expliquer son indépendance de vues et d'action vis-à-vis des formes traditionnelles de lutte contre la pauvreté. Elle affiche, à cet égard, un retard méthodologique assez général : absence de stratégie clairement identifiée, faible concentration de l'aide sur les besoins humains essentiels, manque de dialogue et d'animation auprès des populations. Ni unique, ni irrémédiable, ce retard n'est pas spécifique au Burkina Faso, mais lié à la méthode française de coopération, qui privilégie les relations d'Etat à Etat et laisse peu de place à l'étude des mécanismes de pauvreté et à la coopération directe avec les individus. Ce retard, vérifiable tant au niveau des stratégies que des procédures, ne signifie pas, a priori, que l'aide française contribue moins que d'autres à améliorer la situation des pauvres dans ce pays : vu l'importance et la diversité de son aide, la France est présente dans tous les domaines sectoriels de la coopération et apparaît comme un contributeur majeur au financement des programmes sociaux de base. Le retard français signifie, en revanche, qu'en matière de lutte contre la pauvreté, aucune réflexion globale n'avait été engagée et que l'aide pourrait gagner en efficacité. A cet égard, cette étude propose quelques voies d'amélioration et d'explication de la situation française, à la lumière de l'expérience d'autres donateurs et de l'analyse de quelques projets sur le terrain.*

### **1. Introduction**

Mis à l'honneur par les pays nordiques voici un quart de siècle, le thème de la lutte contre la pauvreté a connu un regain d'intérêt au cours de la dernière décennie, suite à la sortie, en 1990, du rapport de la Banque mondiale consacré à la pauvreté et à l'approfondissement de la

réflexion sur les effets sociaux de l'ajustement. Récusant la théorie du « trickle down effect », selon laquelle la croissance améliorerait nécessairement le bien-être des pauvres, un certain nombre de donateurs bilatéraux et multilatéraux se sont alors attachés à préciser leur approche en matière de lutte contre la pauvreté et leurs implications concrètes pour la gestion des projets. Le bilan à en tirer est sans doute mitigé : aujourd'hui ces approches ne sont pas harmonisées, ni toujours comprises par les bénéficiaires, enclins à y voir des modes de pensée occidentaux éloignés des réalités locales, et leurs résultats sont souvent incertains. Un consensus s'est, en revanche, dessiné parmi les donateurs autour de principes opérationnels visant notamment à recentrer l'aide sur *l'individu*, bénéficiaire mais aussi acteur de son propre développement.

Au cours de cette période, la France est restée largement à l'écart d'un mouvement qu'elle a longtemps perçu comme un phénomène de mode plutôt qu'une réflexion opérationnelle pouvant guider l'action sur le terrain. Sans s'interroger sur la *méthode*, elle considérait volontiers toute action de développement - à plus forte raison toute action sociale - comme réductrice de pauvreté. D'où un décalage méthodologique par rapport aux pratiques d'autres donateurs, récemment mis en exergue par l'OCDE : l'examen au CAD de l'aide française en 1997 laisse apparaître, au-delà des effets d'annonce, une absence de stratégie définie en matière de lutte contre la pauvreté.

Dans ce contexte, un examen comparatif sur le terrain des approches européennes de l'aide à la réduction de la pauvreté a été conduit dans les différentes régions du monde, dans le cadre d'une étude conjointe de centres de recherche européens indépendants - dont DIAL à Paris - coordonnés par l'Overseas Development Institute de Londres. L'étude réalisée au Burkina Faso en juin 1997, seul pays francophone du projet, tout en confirmant l'analyse de l'OCDE sur l'aide française, a permis de mieux cibler quelques éléments absents que celle-ci gagnerait à incorporer dans son approche de la pauvreté. C'est cet éclairage particulier et peu connu de la coopération française dans un pays de l'ancien champ, largement transposable aux autres pays d'Afrique, que cet article s'attache à présenter : celui d'une coopération ayant cultivé son indépendance face aux courants de l'aide internationale.

Après avoir situé, dans une première partie, l'aide dans son contexte local, une analyse des caractéristiques de l'approche française, confrontée à celle des autres grands donateurs européens, sera proposée dans une deuxième partie, avant d'être illustrée sur cinq projets, sélectionnés par les donateurs français comme des exemples type de lutte contre la pauvreté.

La dernière partie avancera une explication de la particularité française axée sur la philosophie et le mode de fonctionnement administratif de l'aide.

## **2. Le contexte national de l'aide**

Pays enclavé situé à 700 km des côtes, d'une superficie de 274.000 km<sup>2</sup>, le Burkina Faso, qui partage ses frontières avec le Ghana, le Mali, le Niger, le Bénin, le Togo et la Côte d'Ivoire, appartient au Sahel africain, région au sud du Sahara à la fois écologiquement la plus fragile et la plus difficile à développer. Médiocrement doté en ressources naturelles, sa principale richesse, le capital humain, reste encore peu mise en valeur, suite aux négligences accumulées pendant plus de 60 ans de période coloniale : en 1960, l'espérance de vie était de 37 ans, le taux de scolarisation de 6% (dont un tiers dans le privé), le taux d'analphabétisme, de 98%. Retard difficile à rattraper pour une population essentiellement rurale, doublant en moins de trente ans, laquelle atteint actuellement quelque 10 millions d'âmes. Aujourd'hui, l'espérance de vie ne dépasse guère 46 ans pour les hommes et 49 ans pour les femmes, le taux de mortalité infantile s'élève à 117 pour mille et le taux de scolarisation, à 37%. Si l'agriculture, secteur à la fois dominant et de subsistance, est parvenue à assurer une précaire autosuffisance alimentaire, elle se trouve aujourd'hui confrontée aux problèmes récurrents des aléas climatiques, de la médiocrité, de l'aridité et de la dégradation des sols face à la pression démographique, du faible accès au crédit et de tous les phénomènes liés à la pauvreté.

D'un point de vue politique, après une alternance de régimes civils et militaires depuis l'Indépendance, le Burkina Faso s'est engagé dans un processus de démocratisation dans les années 1990 et a entamé une décentralisation territoriale. Il est actuellement considéré comme un pays stable doté d'une administration relativement efficace dans cette région du monde. Sur le plan économique, l'environnement des entreprises a également évolué favorablement, suite à la mise en place, depuis 1991, des plans d'ajustement structurel. Mais la faible compétitivité liée aux coûts de l'enclavement et les déséquilibres de la balance des paiements rendent le processus de développement très précaire et largement dépendant de l'aide internationale. En effet, le taux de couverture des importations par les exportations (constituées, à plus 80%, de coton et de produits de l'élevage) est l'un des plus faibles de la région (39% en 1996), le déficit des échanges de biens et services atteint 19% du PIB, et l'orthodoxie budgétaire traditionnelle du pays ne peut apporter de réponse aux problèmes structurels tels que l'insuffisance de l'épargne nationale, le faible rendement de l'investissement, le manque de ressources naturelles et humaines ou les coûts de



l'enclavement, qui rendent les entreprises vulnérables au démantèlement tarifaire en cours préparant le marché unique de l'UEMOA (Union Economique et Monétaire Ouest Africaine). Aussi, le Burkina Faso est-il considéré comme l'un des pays les plus pauvres du monde : il se classe, en 1996 au 173<sup>ème</sup> rang des 175 pays selon l'indicateur de développement humain du PNUD. En termes de pauvreté monétaire, le PIB par tête du Burkina (en base 1987), s'est régulièrement situé au-dessous du seuil universel de pauvreté retenu par la Banque mondiale, à savoir 370 dollars par personne et par an (en pouvoir d'achat de 1987). Enfin, 45% des Burkinabè vivent au-dessous du seuil national de pauvreté, fixé par l'Institut National de la Statistique et de la Démographie à 74 dollars par adulte et par an en 1994.

Le déséquilibre structurel des comptes extérieurs et la quasi inexistence des flux d'investissement privés rendent le pays étroitement dépendant de l'aide internationale. Selon le rapport annuel du PNUD sur le Burkina Faso, l'aide publique affiche une tendance à la hausse depuis 1991 et représente, avec 410 millions de dollars de déboursements, 22,5% du PIB en 1996, soit 40 dollars par habitant. Elle a financé plus de 86% du programme d'investissements public en 1996 et se partage à parts égales entre l'aide bilatérale et multilatérale. Les principaux donateurs bilatéraux sont la France, avec 76 millions de dollars de déboursements en 1996, soit 18,5% de l'aide totale, l'Allemagne, qui a déboursé 7,5% des montants d'aide en 1996, suivie des Pays-Bas (6,3%) et du Danemark (5,1%). Les principaux donateurs multilatéraux sont la Banque mondiale (15% de l'aide en 1996), l'Union Européenne (15%) et la Banque Africaine de Développement (5,5%). Quoique pléthoriques, les ONG ne sont créditées que d'une part minime de l'aide (sans doute biaisée : 1%) et apparaissent plus comme des agences d'exécution de l'aide financée par les donateurs que comme des contributeurs eux-mêmes.

### **3. Quelques caractéristiques de l'aide française**

L'aide publique bilatérale de la France au Burkina Faso se distingue par son volume et sa diversité, mais se caractérise aussi, en matière de lutte contre la pauvreté, par son absence de rationalisation stratégique, la faible priorité accordée aux besoins humains essentiels et le retard méthodologiques de ses procédures.

### 3.1. La diversité de l'aide française

L'aide française se partage entre plusieurs intervenants : la Coopération française, spécialisée dans les domaines de l'action sociale et de l'appui institutionnel, l'Agence Française de Développement (AFD, antérieurement CFD), réalisant de grands projets d'investissement, les Ministères techniques, des instituts de recherche tels que l'ORSTOM et le CIRAD, le Trésor français, ayant assuré, jusqu'à l'année 1996, un soutien économique et financier. L'aide a évolué de manière heurtée, diminuant fortement en 1994, suite à la réduction de l'assistance technique et des annulations/consolidations de dette, de même qu'entre 1983 et 1987. Sa structure s'est déformée de 1980 à 1994, au profit de la part du Trésor : baisse de l'assistance technique et de la part des versements du Fonds d'Aide et de Coopération (FAC), principal instrument de la Coopération pour le financement des projets, montée des déboursements au titre de l'ajustement et des annulations/consolidations de dette, recul des prêts de la CFD au profit des dons caractérisent cette période. Ainsi, dans les années 1980, près des deux tiers de l'aide étaient consacrées à des projets de développement. Dans les années 1990, cette part a diminué sensiblement, le soutien économique et financier totalisant 35% de l'aide. Depuis 1997, toutefois, la France a abandonné son soutien budgétaire au Burkina Faso, consacrant une politique de désengagement voulue par le Trésor au profit de l'aide projet gérée par l'AFD.

Outre son volume, cette aide se distingue par une diversité peu courante parmi les donateurs bilatéraux. Malgré les évolutions et réorientations, il n'est guère de domaine où l'aide française n'a pas joué un rôle majeur, voire prépondérant : aide projet, soutien économique et financier, coopération décentralisée, bourses d'études, recherche scientifique, assistance technique... Ainsi, en 1996 et selon le PNUD, la France a assuré 11,4% des déboursements totaux d'aide réalisés au titre des projets d'investissement, 34,9% de ceux de l'appui budgétaire, ou encore 24% de la coopération technique.

Au sein même de l'aide projet, l'importance des décaissements et la diversité sectorielle caractérisent l'appui apporté par la Coopération française et l'AFD : filières agricoles, transport, énergie, hydraulique, télécommunications, crédit rural, décentralisation, Etat de droit, formation, éducation, santé sont autant de secteurs où les institutions françaises peuvent se prévaloir de leur expérience.

Les autres donateurs bilatéraux interviennent généralement de manière plus limitée ou spécialisée. Ainsi, l'Allemagne, deuxième donateur bilatéral, met l'accent sur le

développement rural et la gestion durable des ressources naturelles, les activités génératrices de revenus, particulièrement dans l'informel, les secteurs sociaux de base et la formation professionnelle. La Hollande, troisième contributeur bilatéral, oriente son aide autour du développement rural (notamment en faveur de la sécurité alimentaire), des programmes de base en matière de santé et d'éducation et de l'allègement de la pauvreté urbaine. Le Danemark, quatrième donateur bilatéral, concentre l'essentiel de son aide sur trois secteurs : l'eau, l'énergie et le développement rural.

En réalité, le soutien français ne porte pas seulement sur les domaines traditionnels de la coopération bi ou multilatérale, aussi variés soit-ils ; la Coopération française souligne être la seule à appuyer la justice et, malgré certains actes de brutalité policière, les forces de police burkinabè. La France est peut-être apparue moins présente sur le terrain des droits de l'homme, entretenant un lien bilatéral privilégié avec le pouvoir exécutif, au Burkina Faso comme dans les autres pays de l'ancien champ, mais elle a appuyé la mise en place d'institutions démocratiques. Depuis les années 1990, les textes garantissent les droits individuels, publics et privés, même si le fonctionnement effectif des institutions bute sur de multiples contraintes : traditions séculaires, manque de moyens et faibles taux de participation électoraux, émiettement de l'opposition, prédominance de l'exécutif qui nuit à l'indépendance de l'autorité judiciaire et à celle de l'administration, pratiques électorales peu scrupuleuses, telles « la politique de la feuille », conduisant certains candidats à se prévaloir des dépenses réalisées ou d'un certain accès à des fonds publics ou privés comme argument électoral.

### 3.2. Une aide qui n'a pas intégré les méthodes traditionnelles de la lutte contre la pauvreté

L'aide française à la réduction de la pauvreté au Burkina Faso offre une bonne illustration de l'analyse présentée, dans le cas général, par des organismes internationaux tels que le PNUD ou l'OCDE. Elle se caractérise, en effet, par une absence de stratégie identifiée, une faible concentration sur les besoins humains essentiels et un certain retard méthodologique, qui apparaît à l'examen des procédures de l'aide et des projets sur le terrain.

#### 3.2.1. Une absence de stratégie identifiée

Les grands donateurs tels que l'Allemagne, les Pays-Bas, le Danemark, se sont attachés à définir, au Burkina Faso comme dans leurs autres pays d'intervention, des stratégies de lutte

contre la pauvreté caractérisées par la conjonction de priorités sectorielles, la recherche de principes opérationnels en matière de pauvreté, régissant projets et programmes de développement, et un système d'analyse reposant sur des critères de pauvreté. Comme la quasi totalité des donateurs, ils rejettent la théorie du « trickle-down effect ». A titre d'exemple et de manière très schématique, l'Allemagne utilise, avec une certaine circonspection d'ailleurs, des indicateurs de base en matière de pauvreté et analyse l'orientation de ses activités en termes de pauvreté. Elle définit ses secteurs prioritaires en accord avec le gouvernement en fonction de ses avantages comparatifs pressentis et met en œuvre la lutte contre la pauvreté à travers un principe d'auto-développement participatif (« self-help ») et l'accès aux besoins essentiels. La stratégie néerlandaise identifie 9 dimensions de la pauvreté, met l'accent sur le développement social et la lutte contre la pauvreté en milieu rural et urbain. Elle compte parmi ses principes opérationnels majeurs l'appropriation des projets par les bénéficiaires eux-mêmes et le rôle des femmes. La stratégie danoise repose sur des critères sectoriels et régionaux de pauvreté dans chaque projet, est spécialisée sur trois secteurs de base (eau, énergie, développement rural), s'attache à promouvoir systématiquement le rôle des femmes et la participation des populations à la base et utilise l'animation directe auprès de ces populations comme vecteur.

La France n'a pas défini de stratégie explicite et, en ce sens, fait exception. L'on trouve, certes, des indicateurs sociaux dans les dossiers de projets, qui comportent une description du contexte de l'intervention, mais aucune utilisation systématique n'est faite des critères de pauvreté et il n'existe donc pas de ciblage défini en direction des zones et populations défavorisées à partir de tels critères. En termes de stratégie, seules des considérations d'ordre général, à savoir un rôle privilégié assigné à la croissance - dans un pays où les effets d'entraînement sur les pauvres sont effectivement forts - et au renforcement des capacités nationales et l'idée que toute action de développement contribuerait à réduire la pauvreté - dans un pays où celle-ci est omniprésente - tiennent lieu d'approche et d'évidence aux institutions françaises. Privilégiant la croissance sans toutefois adhérer formellement au concept du « trickle down », ces institutions (Coopération, AFD) n'ont, par exemple, développé aucune réflexion d'ensemble sur le recentrage stratégique, l'appel à la coordination des acteurs, la complémentarité des facteurs ou sur les manifestations éventuelles, micro ou macro-économiques, de la croissance appauvrissante. Pour ces institutions, le recul de la pauvreté est inhérent à toute action de développement réussie. Et l'AFD de citer en exemple son appui passé à la mécanisation des exploitations cotonnières, laquelle aurait bénéficié, en

apparence, à des agriculteurs aisés, mais avec de larges retombées sur le monde rural, donc sur les pauvres.

En réalité, si les institutions françaises, guidées par des « orientations à moyen terme » (OMT) - cadre de cohérence commun à la Coopération et l'AFD négocié avec les autorités du pays pour une période triennale glissante - répondent à une demande burkinabè, par nature diversifiée, la multiplicité des domaines d'intervention, leur absence de recentrage stratégique, traduisent aussi un certain déficit d'approche en matière de lutte contre la pauvreté. La situation française n'est pas sans analogie, en effet, avec celle que connaissait l'UNICEF dans les années 1970, avant l'arrivée de James P. GRANT au Secrétariat exécutif : dans le domaine de la protection de l'enfance, l'UNICEF intervenait alors de manière multidisciplinaire et par trop dispersée, ce qui nuisait à l'efficacité de son action. L'arrivée de James GRANT, marqué par sa culture chinoise, à la tête du Fonds pour 15 ans, se traduit par un recentrage - connu sous les termes de « révolution pour la survie de l'enfant » ou stratégie du « G.O.B.I. » (pour « growth, breast feeding, oral rehydratation, immunization ») - sur quatre grands moyens complémentaires d'action, lesquels, par leur association, permirent de sauver des millions de vies humaines dans le monde. Cette stratégie ne signifiait pas l'abandon des autres programmes de l'UNICEF - poursuivis notamment dans le cadre de partenariats avec les donateurs bilatéraux - mais la rationalisation des actions et la hiérarchisation des moyens du Fonds. D'une manière analogue, dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, l'aide française intervient aujourd'hui par tâtonnements : elle s'appuie certes sur des politiques sectorielles, mais elle n'a pas encore identifié, au Burkina Faso comme ailleurs, les actions stratégiques *complémentaires* en direction des pauvres dont la mise en œuvre permettrait aux populations vulnérables de se sortir de l'état de précarité.

### 3.2.2. Un faible positionnement sur les besoins humains essentiels

Selon les estimations du Rapport sur le Développement humain 1991 du PNUD, la part de l'aide totale destinée à financer des programmes sociaux de base dans les pays en développement placerait la France à l'avant dernier rang des pays industriels étudiés. Dans le cas particulier du Burkina Faso et selon une estimation du PNUD (effectuée dans le cadre du suivi de la recommandation budgétaire dite « des 20/20 », adoptée au Sommet de Copenhague, selon laquelle au moins 20% de l'aide et 20% des budgets nationaux devraient être consacrés aux besoins sociaux de base) sur les années 1995/96, la part de l'aide consacrée aux besoins humains essentiels dans les déboursement totaux atteindrait 10,1% pour la

France, soit le pourcentage le plus faible de l'ensemble des donateurs, derrière celui du Danemark (69,7%), de l'Italie (80,7%), des Pays-Bas (28%), de la Suisse (27,4%), du Canada (25%), de l'Allemagne (18,3%). Toutefois, compte tenu de l'importance de ses versements, la France reste, en termes absolus, le second contributeur au financement global de ces secteurs sociaux de base.

### 3.2.3. Un retard méthodologique

La lutte contre la pauvreté, par essence, est centrée sur *l'individu*, dans ses droits, besoins, revendications et devenir. Au niveau des procédures de lutte contre la pauvreté, l'exigence de prise en considération de la personne humaine, se traduit en général par la recherche d'une participation des pauvres à la définition et la conduite des actions de coopération les concernant. Les grands contributeurs que sont l'Allemagne, les Pays-Bas ou le Danemark ont clairement pris des dispositions en ce sens, comme le révèle l'examen de leurs stratégies (voir supra). Le Danemark, en particulier, reconnaît dans son manuel de procédures que les revendications des populations à la base doivent, autant que possible, être prises en compte lors de l'identification des projets, même si ces revendications ne s'accordent pas avec celles des autorités burkinabè.

Or, sans que ces formes de coopération soient nécessairement contradictoires, la méthode française privilégie le dialogue avec les autorités nationales - et répond aux demandes de celles-ci - aux dépens de la coopération avec les populations elles-mêmes : les procédures d'animation, de participation, concertation et ciblage en direction des populations vulnérables sont rares, voire exceptionnelles. En règle générale, les pauvres ne sont pas des interlocuteurs directs pour l'aide française, laquelle s'investit par ailleurs fort peu - pour ne pas dire aucunement - dans l'étude des mécanismes de pauvreté.

Les actions de l'Agence Française de Développement - qui peuvent répondre à des demandes émanant d'opérateurs privés ou d'organismes publics autres que l'administration - s'inscrivent dans une logique de rationalité économique. Elles ne reposent sur aucune évaluation préalable ni règle systématique en matière de pauvreté. A la Banque mondiale, soumise à la même rationalité économique, la règle est inverse : un projet ne peut, en principe, être retenu que s'il bénéficie, par l'une de ses composantes au moins, à des populations identifiées comme pauvres.

Du côté de la Coopération française, l'interlocuteur privilégié reste l'administration partenaire, bénéficiaire premier de l'aide. La Mission française de Coopération à Ouagadougou a ainsi fait observer qu'elle ne s'appuyait pas sur la société civile, mais sur les administrations, inscrivant son action dans un partenariat d'Etats visant à renforcer les capacités nationales. Cette orientation est confirmée au manuel des procédures : lors du montage des projets, aucune procédure du Fonds d'Aide et de Coopération (FAC) ne prévoit d'associer les populations bénéficiaires à l'identification des actions à conduire, à leur exécution ou à leur suivi. La seule latitude existante concerne les attributions plus ou moins étendues de l'administration bénéficiaire (« mise en œuvre Etat » ou non).

Interrogée sur un cas particulier et sur les différences pouvant exister sur ce point avec d'autres pratiques européennes, la Mission de Coopération a indiqué très clairement qu'elle ne considérait pas ce contact préalable avec les populations comme de son ressort : lorsqu'il s'agit de renforcer les capacités nationales, l'administration burkinabè serait le seul partenaire désigné. Les méthodes traditionnelles de lutte contre la pauvreté recommandent ce contact, afin que l'identification des actions à entreprendre remonte de la base et réponde aux attentes des populations bénéficiaires. Il s'agit alors d'une démarche ascendante, contraire à la procédure descendante française (en anglais : « top down »).

Du point de vue de la pauvreté, il existe donc clairement un retard méthodologique au niveau global des procédures FAC, lesquelles ne prévoient ni étude des mécanismes de pauvreté, ni dialogue avec les pauvres. Ce retard est confirmé au niveau micro des projets : l'examen sur le terrain d'actions particulières visant des populations vulnérables montre que, même pour quelques interventions ciblées, sélectionnées comme projets-types par les institutions françaises, la prise en compte des besoins et revendications des pauvres n'est pas encore bien intégrée aux méthodes de travail. A titre d'illustration, ces projets sont présentés ci-après.

#### **4. Une gestion des projets peu familière des procédures traditionnelles de la lutte contre la pauvreté**

Le retard méthodologique des procédures françaises se répercute sur la gestion locale des projets, comme le montre l'examen de trois actions de lutte contre la pauvreté de la Coopération française et deux autres, de l'Agence Française de Développement (AFD).

## 4.1. Les projets de la Coopération française

Ces projets, montés selon les formes et procédures du Fonds d'Aide et de Coopération (FAC), ont pour caractéristique de viser des populations vulnérables, sans avoir nécessairement été bâtis avec les intéressés.

### 4.1.1. Le Projet d'Appui à l'Enseignement de Base (PAEB)

Le projet, mis en œuvre conjointement par la Coopération française et le Ministère burkinabé de l'Education de Base et de l'Alphabétisation, depuis la fin 1996 pour une durée initiale de trois ans et avec un financement FAC de 15 millions de FF, vise à développer le capital humain en améliorant l'enseignement de base burkinabé.

Il s'articule autour de quatre composantes :

1 - *évaluation du système éducatif*, pour rechercher, notamment à l'aide d'enquêtes, la cohérence entre les finalités du système éducatif, la demande sociale et économique et les curricula ;

2 - *renovation pédagogique et amélioration du dispositif de formation initiale et continue des maîtres*;

3 - *renforcement du système d'information / appui à la déconcentration et au management*, devant conduire à l'élaboration d'une carte scolaire fiable ;

4 - *appui à l'éducation non formelle*, notamment à l'aide de la mise en place de 20 écoles satellites et de programmes pour des jeunes déscolarisés en zones urbaines et des populations faiblement scolarisées en zones rurales.

Ce projet vise à renforcer les capacités nationales en matière de pilotage et de formulation d'une politique éducative, à mieux connaître les caractéristiques scolaires et les besoins sociaux, donc à améliorer la pertinence de l'enseignement, à constituer un encadrement de proximité et une formation à distance des maîtres et directeurs d'écoles, à appuyer l'alphabétisation en langues nationales et la post-alphabétisation en français des femmes et des jeunes urbains non scolarisés.

Si ce projet vise clairement à réduire la pauvreté de par son contenu et ses groupes cible (des populations faiblement scolarisées, des filles, des jeunes déscolarisés, des femmes, des adultes analphabètes), son montage, par deux administrations, a laissé peu de place aux procédures



d'animation et de participation. La phase préparatoire de deux ans n'a pas conduit à des investigations préalables auprès des populations. De même, selon une directive écrite du projet et dans un souci d'efficacité, les écoles pilotes devaient être placées là où la demande sociale d'éducation était avérée. Mais aucune recherche n'avait été effectuée quant aux facteurs de succès ou de rejet possibles de ces écoles de la part des villageois, facteurs souvent liés à la pauvreté. Ces facteurs n'étant pas identifiés, des mesures d'accompagnement n'étaient pas non plus prévues au projet pour pallier certaines situations sociales conduisant inévitablement à l'exclusion du système scolaire. Il ne s'agit là, certes, que d'un point de méthode, que la partie française justifie par la nature du projet - un appui aux capacités et non une action de proximité, qui ne préjuge ni de la pertinence du projet, ni de ses résultats, mais qui montre que la prise en considération des situations et revendications des pauvres eux-mêmes n'est pas encore intégrée aux méthodes de travail, faute d'usages et de procédures en ce sens.

#### 4.1.2. Projet d'Appui en Formation aux Groupements Paysans et aux Structures de Développement Rural (Projet AFGP/SDR)

Le projet AFGP, mis en œuvre pour quatre ans depuis Avril 1995 dans les Hauts-Bassins et de la Boucle du Mouhoun, par les administrations décentralisées du MARA (Ministère de l'Agriculture et des Ressources Animales), avec l'appui technique et financier de la Coopération française pour un montant de 3,5 millions de FF, est un projet de formation permanente aux techniques agricoles de base, destiné aux paysans alphabétisés, membres de groupements villageois, aux agents de développement rural et aux structures de développement rural. Il a pour objectifs de :

- renforcer le niveau de compétences et d'autonomie des paysans d'une des régions agricoles les moins défavorisées du pays, comptant 1,8 millions d'habitants, dans le cadre d'organisations professionnelles responsables ;
- diversifier les activités des femmes et renforcer leur rôle dans le développement ;
- améliorer les capacités de communication des cadres et agents de terrain ruraux ;
- élever le niveau des connaissances en milieu rural, y compris en soutenant les organismes d'appui.

Il prolonge d'autres activités de formation permanente de la Coopération française, engagées de 1987 à 1995 et concernant l'alphabétisation. Il conçoit des documents de formation en

langues locales, organise des sessions de formation (sessions animateurs, ateliers techniques villageois et sessions de démonstration), en collaboration avec les paysans. Le contenu des formations, une volonté de partenariat avec les autres acteurs locaux sont certainement à mettre au crédit du projet.

Mais l'on peut déplorer le caractère quelque peu élitiste de cette formation, qui n'est ouverte qu'à des paysans alphabétisés, soit 10% des bénéficiaires potentiels, et dont la retransmission auprès des villageois n'est pas réellement suivie. Les conditions de diffusion et les facteurs d'exclusion de ce savoir sont donc mal connus. Il en va de même des phénomènes de pauvreté dans les villages, puisque seule la minorité alphabétisée des paysans participe directement au projet. Au surplus, pour les formations courantes, les paysans formateurs sont tous des hommes, ce qui permet de douter qu'une animation efficace soit faite auprès de l'ensemble des villageois, tout au moins quant au rôle des femmes, aspect pourtant essentiel de la lutte contre la pauvreté traditionnelle. L'appropriation du projet par les bénéficiaires à l'issue du projet n'est pas non plus finalisée. Ne s'agissant plus d'un appui institutionnel, comme pour le PAEB, mais plutôt d'une action de proximité auprès des communautés de base, ces éléments tendent à prouver que la prise en compte directe des intérêts et revendications des pauvres et les procédures qu'elle implique, de recherche, de participation et d'animation auprès des populations, ne sont pas encore bien intégrées aux méthodes de travail françaises. Ces procédures ne sont pas prévues dans le cadre du FAC.

#### 4.1.3. Projet d'Appui au Développement Sanitaire des Provinces du Houet, de la Comoe et du Kenedougou (Projet HCK)

Initié au premier semestre 1996 pour une durée de trois ans et un montant FAC de 8 millions de francs, coordonné actuellement par un médecin de santé publique burkinabè avec une assistance technique française, le projet, implanté à Bobo Dioulasso, vise à améliorer l'état de santé des populations des provinces du Houet, de la Comoe et du Kenedougou, lesquelles représentent sept districts sanitaires et 1,39 millions d'habitants, avec un médecin pour 73.000 habitants et un Centre de soins primaire de santé pour 9.900 habitants. Il est organisé autour de trois types d'appui :

- à la mise en œuvre de l'Initiative de Bamako et à l'organisation des districts ;
- au renforcement des mutuelles de santé ;
- à la lutte contre le SIDA.

Le premier volet mobilise l'essentiel du budget, soit 5,97 millions de FF. Il vise à élaborer et mettre en œuvre des plans d'actions par district et des standards pour la prestation des soins ; il participe à la mise en place d'un point de vente de médicaments essentiels génériques dans chaque formation sanitaire, à la création d'un dispositif de recouvrement des coûts de fonctionnement des centres de santé par la vente des médicaments et la tarification des prestations et renforce les capacités de gestion des équipes de santé. Il finance des investissements et appuie la formation des personnels de santé.

Le deuxième volet (0,44 MFF), appuie la mutuelle urbaine de Bobo Dioulasso, passe en revue les mutuelles rurales existantes et contribue à la création de nouvelles mutuelles.

Le troisième volet (0,77 MFF) consiste à ouvrir un centre de dépistage du SIDA à Bobo Dioulasso, à organiser les laboratoires locaux et la transfusion sanguine en hôpital, à faire appliquer des procédures adéquates pour les actes à risque, à appuyer la prise en charge des patients et les capacités des structures régionales et à favoriser la coordination des associations de lutte contre le SIDA dans la région.

Ce projet s'inscrit dans le cadre de la réorganisation du système de santé poursuivie depuis 1992 pour mettre en œuvre l'Initiative de Bamako, dont le but est de décentraliser le système de santé et le rendre participatif, financièrement autonome et accessible au plus grand nombre. Dans le cadre de cette réforme :

- les formations sanitaires périphériques sont dotées de l'autonomie de gestion et ouvrent un dépôt de vente de médicaments essentiels génériques, permettant de diviser par sept le coût moyen des ordonnances. Les agents des centres de santé ruraux font chaque mois le tour des villages de leur ressort à l'occasion des vaccinations ;
- la création des districts sanitaires, unités d'environ 200.000 habitants, permet la décentralisation de la prise de décision en termes de planification et de gestion.

La région du projet est l'une des premières à être réorganisée selon l'Initiative de Bamako, laquelle devrait permettre une baisse de la mortalité (le taux de mortalité atteint actuellement 196‰ pour la mortalité infantile et 0,6 ‰ pour la mortalité maternelle) et de la malnutrition. La généralisation de l'Initiative, inspirée par les Nations Unies, ne peut qu'être encouragée. Elle se fonde sur une approche par nature participative. Toutefois, la visite des villages burkinabé, souvent isolés, montre que les enfants continuent à mourir faute d'accès précoce aux soins. Il convient de souligner, à cet égard, le rôle majeur des agents de santé dans la sensibilisation des villageois et la remontée des informations vers le système de santé, le caractère critique de l'approvisionnement des centres de santé dans tous les médicaments

génériques (seuls accessibles financièrement au plus grand nombre) pour la survie des malades et la difficulté à étendre la solidarité villageoise au-delà des cercles familiaux. Face à l'ampleur des besoins, un manque de moyens et une certaine résignation des villageois face à la maladie et la mort, il n'est pas certain que tous les efforts nécessaires aient été prévus pour faire circuler l'information et assurer ainsi le bon fonctionnement du système. A titre d'exemple, dans un département voisin de Bobo-Dioulasso (hors du champ du projet ?), le défaut d'approvisionnement des centres de santé pour certains médicaments génériques et le caractère onéreux des médicaments de pharmacie ont été signalés comme un facteur de mortalité. De ce point de vue, l'on peut regretter l'absence de procédures claires d'appui à l'animation auprès des villageois, que cette animation soit assurée directement ou par l'intermédiaire des agents de santé, ainsi qu'au dialogue et à la remontée des informations dans le cadre du projet, lesquels, encore une fois, ne sont pas prévus aux procédures FAC.

## 4.2. Les projets de l'Agence Française de Développement (AFD)

L'Agence Française de Développement, qui privilégie la rationalité économique, sans fonder ses projets d'investissement sur une évaluation préalable en termes de pauvreté, et le rôle de la croissance dans le développement, dispose de quelques outils ciblés en direction des populations vulnérables. Le Projet de Promotion du Petit Crédit Rural (PPPCR) et le Projet de Développement Rural Intégré du Houet, de la Kossi et du Mouhoun (PDRI-HKM), examinés ci-après, en font partie. Par leur méthode et leur objet, ils relèvent de la lutte contre la pauvreté au sens traditionnel.

### 4.2.1. Le Projet de Promotion du Petit Crédit Rural (PPPCR)

Ce projet a résulté, presque fortuitement, d'une initiative locale. Au début des années 1980, des étudiants français et un Burkinabé conduisaient une recherche sur la grande sécheresse des années 1970, laquelle avait décimé les troupeaux, généré la famine et conduit à l'exode des hommes hors de la région du Yatenga (Nord-Ouest). Les femmes, restées sur place avec leurs enfants, avaient survécu grâce une deuxième activité, le petit commerce, puis amorcé un processus de recapitalisation à partir du petit bétail. L'examen, conduit dans deux villages Peuhl et Mossi, révélait tout à la fois une solidarité villageoise et le besoin de micro-crédits pour débiter l'activité commerciale ou l'élevage en l'absence d'épargne préalable. Une expérience locale de prêts solidaires, montée avec les populations, en résulta, sans

financement extérieur, selon les principes de la Grameen Bank, redécouverts localement. Elle déboucha, fin 1988, sur la création de l'ONG locale Sahel Action pour piloter le PPPCR, lancé dans la région du Yatenga, avec l'appui d'un chercheur du CIRAD. Par l'intermédiaire de la Caisse Nationale de Crédit Agricole (CNCA), la CFD est devenue un bailleur important du PPPCR, ses concours étant passés de 60.000 FF au tout début du projet à 15 millions de FF en 1996. Depuis, le projet a été étendu, par phases, à trois autres régions, la Tapoa, le Soum et le Ganzourgou ; il vise plus de 34.000 personnes, en majorité des femmes, totalise plus de 88.000 crédits, avec un taux d'impayés ne dépassant pas 2%, et compte disposer de 16 antennes régionales et accéder à l'autonomie financière d'ici l'an 2000, objectif que la vitalité du projet rend réaliste. L'on peut déplorer, toutefois, une baisse récente des taux de remboursement, laquelle a nui à la réalisation effective d'un principe fondateur de la lutte contre la pauvreté : l'appropriation des projets par leurs bénéficiaires.

La Direction du Projet (Sahel Action) est relayée par sept unités provinciales où sont rassemblés les agents de crédit. animateurs des villages, ces agents opèrent à travers des comités de village ou de secteur, lesquels cautionnent des groupes solidaires de 6 personnes, destinataires des crédits. Les choix stratégiques et les analyses de la Direction du Projet, appuyés par une assistance technique extérieure forte, émanant principalement de l'AFD et du CIRAD, sont validés par consensus au Comité de Pilotage présidé par la CNCA, où sont représentés l'AFD, le CIRAD et Sahel Action.

D'un montant moyen de 300 FF, distribués entre 50 et 2000 FF, les prêts, octroyés jusqu'à une date récente exclusivement aux femmes, sont d'une durée variant entre 6 et 13 mois, remboursables en une ou plusieurs échéances, voire hebdomadairement, en fonction du type de prêt : crédit hebdomadaire, de stockage, d'embouche, artisanal ou expérimental. Le taux d'intérêt est de 12 ou 13%, auquel s'ajoute un prélèvement de 10% du montant du prêt, alimentant des fonds de garantie. Le volume total des prêts est passé de 30.000 FF en 1989-90 à plus de 10 millions de FF en 1996, leur nombre augmentant de 200 à près de 34.000. En moyenne, la valeur ajoutée des activités occasionnées par ces crédits représenterait quelques 30% du montant des prêts. Ces chiffres attestent de la vitalité du projet, qui répond à un réel besoin. Il est perçu, par les villageois, acteurs et bénéficiaires, comme une réponse à maintes situations de précarité. Il permet, en effet, de répondre à des situations d'urgence temporaire et de briser le cycle de la pauvreté en ouvrant l'accès aux activités génératrices de revenus - donc à l'épargne et la capitalisation - à ceux qui, au départ, n'ont rien. Ce type de services

connaît donc, en Afrique, le même succès que les Grameen Bank, pour les mêmes raisons et avec les mêmes effets.

#### 4.2.2. Le Projet de Développement Rural Intégré du Houet, de la Kossi et du Mouhoun (PDRI-HKM)

Le projet, depuis son démarrage en 1991, recherche la participation et la responsabilisation des bénéficiaires pour déclencher une dynamique de développement local. Il a pour objectifs d'appuyer :

- la préservation et la gestion durable des ressources ;
- le renforcement du tissu économique rural ;
- l'organisation et l'émergence des collectivités locales.

Il est organisé autour d'une Direction à Bobo-Dioulasso, sous la tutelle du Secrétariat du Ministère, assistée de trois Coordinations provinciales, sises à Bobo, Nouna et Dédougou, et de huit Equipes Mobiles Pluridisciplinaires (EMP) intervenant dans onze départements. Depuis la deuxième phase, lancée en 1997, les EMP sont doublées par des équipes d'animateurs. La participation de tous les acteurs et bénéficiaires est recherchée à travers :

- un diagnostic conjoint du milieu, appelant des propositions dégagées en commun ;
- un forum départemental, réunissant les représentants des villages pour décider des actions à entreprendre et de leur financement, sur soumission de dossiers de projet ;
- une élaboration, dans les villages, de ces dossiers de projet, avec l'assistance des cadres du PDRI-HKM ;
- un Comité Départemental de Suivi ;
- une participation matérielle des villageois aux coûts des projets ;
- une animation auprès des villageois.

Les actions du PDRI sont intégrées ; elles visent un ensemble de facteurs complémentaires du développement local : aménagement foncier et rural, appui aux filières, formation, infrastructures routières et sociales. Si leur exécution est locale, elles sont appuyées techniquement et financièrement par l'AFD.

Pour ce type de projet, après quelques tâtonnements, l'approche retenue correspond donc aux méthodes traditionnelles de la lutte contre la pauvreté. Les villageois apprécient l'approche participative, qui contribue, selon eux, à alléger un peu la pauvreté et à faire évoluer les

mentalités. Toutefois, sauf pour les dossiers les concernant en propre, les femmes ne sont pas désignées pour représenter les villages au forum. Celles que nous avons interrogées ont déclaré ne pas avoir été conviées à l'assemblée villageoise. Une discrimination certaine quant à la pauvreté et au rôle des femmes dans le développement demeure. Ces éléments tendent à montrer que la philosophie du projet n'est pas encore pleinement intégrée au niveau local et atteste de l'importance du rôle d'animation, que la nouvelle phase a voulu renforcer en désignant, depuis 1997, des animateurs sur le modèle défendu par l'aide danoise.

## **5. Une tentative d'explication de la particularité française : la philosophie et le mode d'administration de l'aide**

La lutte contre la pauvreté, dans sa forme traditionnelle, paraît mal s'accorder à la philosophie et aux objectifs des institutions qui gèrent l'aide française et au mode de fonctionnement particulier de son administration.

### **5.1. La philosophie et les objectifs l'aide française**

La difficulté de l'aide française à intégrer les formes traditionnelles de lutte contre la pauvreté qui a été observée au Burkina Faso, loin d'être spécifique à ce pays, n'est que le reflet d'un retard plus global : au moment de l'examen de l'aide française au CAD en 1997, la lutte contre la pauvreté n'était affichée comme objectif opérationnel dans aucune des institutions d'aide françaises, elle n'était intégrée dans aucun processus de programmation ni d'évaluation systématique ; elle n'apparaissait ni comme un concept de développement, ni comme un objet statistique, ni comme un critère d'attribution de l'aide, tandis que la part estimée de l'aide destinée aux besoins prioritaires du développement humain plaçait la France en queue des pays industriels. Au-delà des explications fondées sur les carences de l'information statistique en Afrique, lesquelles compliquent l'analyse et le suivi de la pauvreté - donc l'élaboration des stratégies, deux raisons majeures de la particularité française peuvent être avancées.

La première est de nature sémantique : la conception française fait volontiers de la pauvreté un phénomène relativement durable, proche de « l'indigence », sur lequel les pauvres eux-mêmes n'auraient que peu de prise parce qu'il serait la conséquence du « sous-développement » en général. Cette conception est très différente celle des anglo-saxons, qui insiste sur les particularités circonstancielles de la pauvreté, les possibilités d'évolution

individuelles et les conditions à réunir pour que les pauvres puissent se sortir de l'état de précarité. Dès lors, les différences d'approche s'expliquent aisément : la conception française débouche sur une réponse sectorielle limitée - agir sur quelques formes de précarité bien connues par des programmes ciblés ayant fait leurs preuves, tels les micro-crédits - et privilégie l'action transversale en faveur du développement, jugé seul capable de relever le défi de la pauvreté ; la conception anglo-saxonne conduit, au contraire, à des stratégies et des méthodes organisées en direction des pauvres, acteurs de leur propre développement. Ces deux approches sont sans doute appelées à converger.

La deuxième explication est liée à l'histoire : héritière d'une « coopération de substitution » née des Indépendances, l'aide française reste largement dominée par les relations d'Etat à Etat. Celles-ci mobilisent encore plus des trois quarts de l'aide publique bilatérale et orientent la *méthode* de coopération. Or, la lutte contre la pauvreté va au-delà des logiques d'Etats : centrée sur *l'individu*, elle appelle certes le concours actif des pouvoirs publics, mais aussi une stratégie coordonnée des acteurs du développement sur le terrain, une démarche participative de la société civile, impliquant des opérateurs locaux, générant des effets structurants et demandant du temps. Mais cette dimension humaine et collective est encore largement étrangère aux méthodes françaises de coopération, malgré un effort de développement récent d'une coopération de proximité à travers le Fonds Social de Développement.

## 5.2. L'administration de l'aide

Le développement est régi, à tous les niveaux, par des processus à facteurs complémentaires, c'est-à-dire des dynamiques où le défaut d'un seul facteur compromet le processus dans son ensemble (par exemple un école ne fonctionne pas sans maîtres, sans une disponibilité des élèves, sans accès aux manuels scolaires, etc.). Ces dynamiques interdépendantes appellent des partenariats extérieurs et une coordination effective des acteurs du développement, tant publics que privés. Or, l'exemple - largement transposable - du Burkina Faso, où la France est restée largement à l'écart d'un mouvement des donateurs, accrédite l'idée d'un certain repli sur soi, qu'une position dominante et une tradition ancienne en matière de coopération contribuent à expliquer. De ce point de vue, l'Afrique, où les intérêts français ont été traditionnellement forts et protégés, illustre bien les opportunités de partenariats manquées d'un donateur qui a privilégié les liens bilatéraux et le maintien à court terme de ses acquis par rapport à un rôle nécessaire et plus vaste de catalyseur du développement qu'il aurait pu



susciter, au bénéfice des Africains, mais avec le concours de multiples partenaires étrangers, publics et privés. Dans le domaine plus spécifique de la lutte contre la pauvreté, sans volonté d'échanges ni partenariats extérieurs forts, l'aide française ne pouvait intégrer les réflexions thématiques de ses partenaires bi et multilatéraux.

Mais le retard français à intégrer ces réflexions dans ses propres méthodes de coopération peut aussi s'expliquer par les traditions administratives et le jeu d'objectifs apparemment contradictoires des institutions d'aide : loin d'un fonctionnement qui chercherait à associer recherche, décision et expérience, l'administration française est soumise à un système - sans doute unique dans les pays développés - de filières et de corps administratifs, auquel aucune administration d'aide n'échappe totalement. A l'ère de la mondialisation, un tel système, où les processus & structures décisionnels restent encore peu fondés sur les dynamiques du dialogue, de la recherche et de l'expérience professionnelle, favorise une gestion des dossiers plus administrative et comptable, moins technique, voire plus « politique », et fonctionne dans une absence de transparence vis-à-vis des tiers. Aux Pays-Bas, il existe une obligation légale de communication des documents administratifs ; en France point : le secret administratif, l'obligation de réserve prévalent. Ces particularités administratives ont sans doute joué en faveur du décalage français dans la lutte contre la pauvreté. Enfin, entre des institutions aussi différentes que la Coopération et le Trésor, les conflits d'approches et d'objectifs sont réels. Ainsi, note le rapport de 1996 du Centre d'Observation des Economies Africaines de l'Université Paris-Sud (COBEA) sur « [l'Efficacité de l'Aide française au Burkina Faso](#) » : « *chaque institution (Ministère de la Coopération, Trésor, CFD notamment) agit en fonction de sa propre histoire et de ses propres objectifs. La compatibilité ou l'harmonisation de ces objectifs est parfois difficile (...). Il ressort souvent des entretiens un manque de coordination et plus fondamentalement une différence d'approche où la logique financière semble vouloir s'imposer à une logique davantage centrée sur les questions de développement et de long terme* ». Sans vision autre que comptable du développement, animé par un souci d'économie budgétaire, le Trésor français, qui exerce une co-tutelle sur l'AFD, gère la plus grande part des flux d'aide, finance l'ajustement et siège au Conseil d'Administration des Institutions de Bretton Woods, reste la pièce maîtresse du système d'aide française au développement, mais il n'a guère vocation à réduire la pauvreté dans le monde, ni de capacités techniques d'analyse permettant de dépasser cette approche financière du développement.

## **A chacun selon mérite ou selon ses besoins : l'aide doit-elle être sélective ?**

Les plus grandes agences de coopération envisagent une politique de sélectivité de leurs interventions comme une des principales réponses aux difficultés actuelles de l'aide. C'est principalement le cas de la Banque Mondiale qui joue les premiers rôles dans cette campagne en faveur de la sélectivité. Ainsi, James Wolfensohn, Président de la Banque Mondiale, exprimait récemment ce choix.

« Nous devons offrir notre assistance à tous les pays qui en ont besoin. Mais nous devons être sélectif dans la façon dont nous utilisons nos ressources.. On ne peut échapper aux faits : plus de personnes pourront échapper à la pauvreté si nous concentrons notre assistance dans les pays qui mènent de bonnes politiques que si nous allouons nos ressources indépendamment des politiques poursuivies. Des études récentes confirment ce que nous savions intuitivement –dans un environnement de bonnes politiques l'aide au développement améliore les perspectives de croissance et les conditions sociales, mais dans un environnement de politiques déficientes, cela peut réellement retarder le progrès, en réduisant le besoin de changement et en créant la dépendance. (Wolfensohn 1997 : 5)

Dans la même tendance, le « Livre Vert » de la Commission Européenne, qui envisage le futur de la politique d'aide européenne aux pays ACP, suggère de compléter les critères d'attribution basés sur les besoins, de type palliatif, par des critères portant sur la qualité de la « gouvernance » des pays receveurs, reconnaissant que « *cette option se traduirait inévitablement par une plus grande sélectivité de l'aide* » (Commission Européenne 1997 : 50).

Progressivement, l'idée s'étend en direction des bailleurs bilatéraux. Un rapport récent de l'influent *Overseas Development Council* (ODC) recommandait ainsi davantage de sélectivité pour l'aide américaine.

« L'aide bilatérale doit se concentrer sur un nombre limité de pays pauvres qui démontrent un réel engagement à utiliser l'aide efficacement dans le but d'atteindre un développement durable et partagé et qui ont exprimé un fort intérêt à coopérer avec les Etats-Unis. » (Gordon, Gwin, Sinding 1996 : 28)

Ce mouvement imprègne désormais le discours des agences multilatérales comme bilatérales, ainsi que le montre l'idée nouvelle en France d'une zone prioritaire à géographie variable, défendue par le Premier Ministre Français Lionel Jospin dans le cadre de la réforme de la politique française de coopération.

« La politique d'aide au développement sera concentrée sur ce que nous appelons une zone de solidarité prioritaire qui va reprendre dès le départ l'ensemble des pays actuellement bénéficiaires des crédits du FAC et dont les frontières pourront bouger année après année en fonction des décisions prises par nous, en partenariat avec eux, sur la base des évolutions économiques vers le développement que ces pays connaîtront. » (Jospin 1998)

A priori, la sélectivité apparaît non seulement comme une solution au problème de l'efficacité de l'aide, en réservant l'aide là où les conditions de son efficacité existent, mais aussi comme une voie pour favoriser la maîtrise de l'aide par les bénéficiaires, à travers un système d'incitation basé sur le « mérite ». C'est le thème de la première partie de cette réflexion de présenter l'émergence progressive de cette idée et de son argumentaire.

Mais il faut pourtant sans doute se garder d'y voir une panacée. Si les arguments en faveur de la sélectivité ont été largement développés, les nouveaux problèmes que cette nouvelle pratique risque de faire apparaître sont moins commentés. C'est le sujet de la deuxième partie que d'explorer ces difficultés potentielles.

Enfin, la troisième partie, en guise de conclusion, expose comment cette idée de sélectivité pourrait utilement s'inclure dans une plus large perspective de réforme pour améliorer l'efficacité de l'aide, plutôt que de prétendre à fonder une nouvelle pratique en lieu et place des anciennes.

## **1. L'apparition du thème de la sélectivité**

### **1.1. Le débat sur l'efficacité de l'aide**

Le débat sur l'efficacité de l'aide est monté en intensité depuis maintenant plus d'une dizaine d'années. On peut sans doute en dater le point d'inflexion à la publication de l'étude Cassen « *Does Aid Works ?* » en 1985.

Schématiquement, le débat se nourrit de deux sources de réflexion d'origines différentes et aboutissant à des conclusions distinctes.

Le premier type d'analyse sur l'efficacité de l'aide est constitué des études macro-économiques tentant d'identifier l'impact de l'aide sur la croissance<sup>14</sup>. Celles-ci sont généralement basées sur des analyses économétriques en « coupe transversale » ou en panel<sup>15</sup>. Ces études, quels qu'en soient les auteurs, les méthodes et les périodes aboutissent à la conclusion unanime de l'absence d'impact de l'aide extérieure sur la croissance des pays receveurs.

Mosley, qui est sans doute l'auteur qui a le plus contribué à ce type d'investigation, concluait ainsi sans ambiguïté dans une étude récente.

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

En effet, non seulement ces travaux ne parviennent à déceler un impact positif de l'aide, mais bon nombre d'entre eux isolent des effets négatifs, notamment d'éviction sur l'épargne ou la fiscalité des pays receveurs. Les études constatent en général plus qu'elles n'expliquent les effets constatés, mais il n'est pas difficile de trouver dans la théorie économique les raisons d'un impact négatif des transferts publics internationaux : l'aide conduisant à la modification des incitations publiques et privées, à la surévaluation des taux de change et à la distorsion des taux d'intérêt.

Ces analyses économétriques ont naturellement été largement critiquées. La principale critique a le plus souvent porté sur la double causalité existant entre les performances d'un pays et le niveau de l'aide qu'il reçoit. Plus les performances d'un pays sont faibles (pour des raisons conjoncturelles comme une sécheresse ou structurelle comme une situation d'enclavement), plus il sera susceptible de recevoir une aide forte. Cette relation masque la relation inverse qui fait que l'aide améliore les performances d'un pays et donc enlève la pertinence des études économétriques tentant d'expliquer la croissance par le niveau d'aide reçu.

Une étude récente, réalisée par des chercheurs de la Banque Mondiale Craig Burnside et David Dollar (1997), a fait rebondir le débat. Cette étude renouvelle en effet le domaine tant au niveau de la méthode que du résultat.

---

<sup>14</sup> Et plus rarement sur les macro-variables sociales telles que l'espérance de vie par exemple.

<sup>15</sup> C'est-à-dire comparant la situation de nombreux pays sur une période donnée (coupe transversale) ou un ensemble de données constituées du croisement d'un pays et d'une période (panel).

Burnside et Dollar ont utilisé sur des données de panel un modèle à équations simultanées. C'est-à-dire qu'ils ont estimé conjointement plusieurs équations : une expliquant la croissance à partir de plusieurs variables dont les flux d'aide extérieure, et une expliquant le niveau d'aide en fonction de plusieurs paramètres dont le niveau de revenu. En procédant ainsi, Burnside et Dollar ont désamorcé la critique portant sur la non prise en compte de la double causalité entre aide et performance du pays receveur.

En ce qui concerne leurs résultats, Burnside et Dollar confirment l'absence d'impact de l'aide sur la croissance. Ils introduisent un certain nombre de variables (déficit budgétaire, inflation, ouverture) traduisant la « qualité » des politiques macro-économiques poursuivies par les pays receveurs. En construisant un indicateur global de la qualité des politiques et en combinant cet indicateur à la variable « aide extérieure », ils parviennent à la conclusion que l'aide a un impact significatif sur la croissance lorsqu'elle agit dans un environnement de « bonnes politiques ». Le débat est ainsi relancé, l'impact de l'aide diffère selon la nature des politiques macro-économiques suivies par le pays receveur : nul sur l'ensemble des pays en développement, il devient significativement positif pour les pays suivant de « bonnes politiques ».

Le second type d'analyse sur l'efficacité de l'aide est constitué d'études globales, commanditées par les donateurs, portant généralement sur une zone géographique délimitée ou un instrument précis et davantage basées sur une approche compréhensive et qualitative de l'impact de l'aide. Le rapport Cassen déjà mentionné peut-être considéré comme le précurseur de ce type d'études, qui pourrait tendre à devenir de plus en plus courant sous des formes toutefois variées<sup>16</sup>.

Ces études se basent en premier lieu sur le corpus d'évaluations à leur disposition, mais elles tentent également d'apprécier la contribution de l'aide aux grandes évolutions économiques, sociales et institutionnelles des pays concernés

Il est délicat de tenter de résumer les résultats de ce type de travaux, qui aboutissent à des conclusions diversifiées. Pourtant trois points peuvent être considérés comme ressortant de manière constante.

---

<sup>16</sup> On peut ainsi citer comme exercices récents de ce type le rapport Berg (1994) sur la coopération technique sollicité par le PNUD, l'étude « *Improving Aid to Africa* » (1997) coordonnée par Nicolas Van de Walle pour le compte de l'ODC, le programme Coopération 21 de bilan de 20 ans d'aide au Sahel dirigé par le Club du Sahel (Naudet 1997), la revue de l'aide au Mali (OCDE/PNUD 1998) menée par le gouvernement malien et le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE.

Le premier est l'évidence de résultats positifs plus ou moins ponctuels, en particulier dans le domaine des infrastructures et dans le domaine social : formation, santé publique, accès à l'eau potable, etc. Ces résultats positifs sont cependant de moins en moins décelables quand on quitte l'optique de la réalisation de résultats ponctuels pour aller vers celle de l'amélioration globale des conditions de vie des ménages<sup>17</sup>, mettant en évidence ce que Mosley a appelé le paradoxe micro-macro<sup>18</sup>.

Le second point est l'existence d'effets non désirés importants dans le cas d'une présence importante de l'aide extérieure. L'aide peut avoir des effets partiellement néfastes sur le développement institutionnel des pays receveurs, sur le comportement des cadres et des décideurs voire même sur le développement de la société civile. Ces effets sont souvent résumés par le terme de situation de « dépendance à l'aide extérieure »<sup>19</sup>. Les effets de dépendance sont des candidats potentiels, de même que les distorsions macro-économiques évoquées ci-dessus, pour expliquer le paradoxe micro-macro. Si l'on admet que l'aide peut avoir des effets agrégés négatifs sur le développement du pays receveurs, alors on peut imaginer que ces effets contrebalancent les réalisations et succès ponctuels et annulent leur effet au niveau global.

Le troisième point, lié au second, est la faiblesse de l'appropriation (*ownership*) dans les pays fortement aidés. La maîtrise locale dans la conduite des actions d'aide apparaît pour la plupart des analystes comme une condition de l'efficacité de l'aide. Les causes du manque de maîtrise et d'appropriation sont nombreuses. On évoque la complexité du système d'aide et de ses trop nombreux acteurs, la multiplicité des objectifs qui conduisent à surcharger les agendas, la diversité des procédures qui pénalise les gestionnaires locaux. Mais, le plus souvent c'est le manque d'engagement des décideurs vers de réelles politiques de développement et la faiblesse des institutions chargées de conduire ces politiques qui sont identifiées comme les obstacles majeurs à un véritable retournement de la conduite des opérations financées grâce à

---

<sup>17</sup> Ainsi, la revue de l'aide au Mali (OCDE 1998) analysant un échantillon 133 projets aboutit à l'efficacité de 55% d'entre eux (contre 20% d'inefficaces) et constate cependant que sur la période 10 ans examinée les conditions de vie des populations ne se sont pas améliorées en dépit d'une aide continue et importante.

<sup>18</sup> « L'imposante littérature sur l'efficacité de l'aide peut être partagée de différentes manières, mais la distinction la plus importante est entre les évaluations micro-économiques de projets et les analyses macro-économiques d'impact de l'aide. On doit se souvenir de ce que Mosley a appelé le paradoxe micro-macro. Le paradoxe est que pendant que les résultats des évaluations micros ont été en moyenne positives, ceux des analyses macros sont au mieux ambigus. » (White 1992 : 164)

<sup>19</sup> « C'est surtout au niveau des attitudes et des incitations que la présence de l'aide, lorsqu'elle est massive, produit ses effets les plus insidieux. L'aide tend à déresponsabiliser les décideurs politiques et entraîne un syndrome de résignation et de passivité chez les technocrates nationaux. L'étendue de ces effets insaisissables est difficile à connaître ; leur présence est seulement révélée par quelques anecdotes et observations personnelles. Mais il s'agit sans doute d'un phénomène largement répandu. » (Berg 1996 : 8)

(footnote continued)

l'appui extérieur. C'est à titre d'exemple la principale conclusion de l'étude « *Improving Aid to Africa* », analysant l'exemple de 10 pays africains.

« Un thème central de cet essai est que beaucoup des problèmes d'efficacité de l'aide peuvent être reliés au manque de stratégies claires d'utilisation de l'aide de la part de la plupart des gouvernements aidés et à l'absence d'institutions, de normes et de procédures pour intégrer l'aide dans les budgets et les plans du gouvernement. » (Van de Walle et Johnston 1996 : 4)

## 1.2. La critique de la conditionnalité

Parallèlement au débat sur l'efficacité de l'aide, la conditionnalité, telle qu'elle est pratiquée lors des programmes d'ajustement structurel, s'est également trouvée mise en question.

La principale mise en cause de la conditionnalité est à rapprocher du point qui terminait le paragraphe précédent. Si l'on admet, comme c'est de plus en plus le cas, que la maîtrise et l'appropriation internes sont des conditions essentielles du succès d'une action d'aide, alors la conditionnalité, surtout de la façon dont elle est pratiquée, est manifestement inappropriée.

La conditionnalité a servi à imposer des politiques à des gouvernements qui ne les souhaitaient pas. On peut, et souvent à juste titre, plaider que ces politiques répondaient à l'intérêt général et n'étaient pas souhaitées surtout parce qu'elles contrevenaient à des intérêts particuliers ou au conservatisme bureaucratique. Il n'en reste pas moins que ces politiques ont dû être mises en œuvre par des responsables et des institutions qui ne les approuvaient pas, et que les résultats obtenus sont décevants. Il en a découlé des attitudes de « fausse adhésion » caractérisées par la passivité, et parfois l'application des réformes dans la lettre mais rarement dans l'esprit.

Les institutions de Bretton Woods ont éprouvé une certaine difficulté à gérer une telle situation. Elles ont eu du mal à définir une attitude pour inciter au respect des conditionnalités. Il en a résulté une situation marquée à la fois par un très faible taux de sanction, sous forme de rupture des programmes, et une forte occurrence d'interruptions et de phénomène de « *stop and go* » dans leur déroulement. Les inconvénients d'une faible incitation à une adhésion plus active des pays concernés et d'un processus de management des programmes particulièrement difficile s'en sont trouvés cumulés.

Plus encore, la pratique de la conditionnalité a incontestablement connu quelques dérives. Le nombre et la minutie des conditions se sont révélés, surtout en Afrique, exagérément élevés. Le rôle des technocrates des institutions de Bretton Woods, qui rédigent généralement entièrement les programmes des gouvernements aidés, a été trop important. Tout s'est passé, ainsi que le dit Mosley, comme si : « *l'acquisition d'influence sur les leviers d'action du gouvernement, au lieu d'être un moyen au service d'un retour plus important, est devenue une fin en elle-même* » (Mosley, Harrigan, Toye 1991 : 67).

Enfin, les preuves de l'amélioration des politiques des pays receveurs grâce à la pratique de la conditionnalité sont ténues. Le rapport de la Banque Mondiale sur l'ajustement en Afrique (Banque Mondiale 1994) mettait (malgré lui) en évidence que l'existence d'un programme d'ajustement ne semblait pas corrélé avec la qualité des politiques poursuivies (DIAL 1994). Plus récemment Burnside et Dollar atténuent un peu cette constatation en constatant un faible lien entre le niveau d'aide reçue et la qualité des politiques suivies. On peut donc, pour conclure cette revue des critiques de la conditionnalité, estimer qu'elle a en partie échoué à créer un système d'incitation qui tirerait l'ensemble des pays vers de bonnes politiques.

Ces points résument les nombreuses critiques récentes qui se sont portées sur la pratique de la conditionnalité (Berg 1991 1993 1996, Mosley Harrigan Toye 1991, Mosley 1995, Killick 1996, Collier Guillaumont Guillaumont Gunning 1997, Collier 1997). Il en a également été question dans le forum du Programme Spécial pour l'Afrique où la Commission Européenne s'est proposée pour entreprendre une réflexion et mener une opération pilote avec le Burkina Faso d'exploration de voie alternative de pratique de la conditionnalité.

La plupart des critiques s'accordent en effet pour recommander une attitude moins intrusive de la part des institutions bailleurs et une pratique de la conditionnalité plus concertée. Cela nécessiterait sans doute la condition préalable d'une relation de confiance entre partenaires qui ferait évoluer la conditionnalité vers la notion d'engagement commun, comme cela semble avoir été le cas (au moins en paroles) avec les « meilleurs partenaires de l'ajustement ».

« Cette confiance, en Ouganda et au Ghana, atteint le point où la Banque Mondiale modifie son vocabulaire de négociation, classant les réformes politiques liées aux programmes d'ajustement non plus comme "conditions" mais comme "actions décidées d'un commun accord" » (Mosley 1995)

Mais des accords particuliers avec certains pays ne seront pas suffisants pour susciter un système d'incitation en faveur de bonnes politiques alternatif à celui que proposait la



conditionnalité. De plus, le besoin de critères pour déterminer le niveau de l'engagement des bailleurs auprès des différents pays receveurs subsiste. Aussi, de plus en plus d'analystes semblent plaider pour la transformation de l'actuelle conditionnalité ex ante, basée sur les engagements, en une conditionnalité ex post basée sur les résultats passés des pays receveurs. C'est en particulier la position défendue par Collier et al.

« Une condition nécessaire à l'ownership du gouvernement est que la conception des politiques lui revienne. Si les donateurs ne s'impliquent plus dans la définition de politiques, alors ils doivent évaluer la performance du gouvernement par d'autres voies. » (Collier and al.)

L'évaluation ex post des performances et des mérites des pays receveurs conditionnerait l'attribution de l'aide, dans une optique sélective, et générerait ainsi une incitation pour tous les pays vers l'obtention de résultats positifs.

### 1.3. La différenciation des pays en développement : bons et mauvais exemples

Les années 1980 et 1990 ont incontestablement vu une différenciation croissante au sein des pays en développement, avec l'entrée de plusieurs pays asiatiques puis latino-américains dans des processus de croissance rapide et durable pendant que d'autres, principalement africains, s'installaient dans la stagnation ou le déclin.

Ce phénomène de différenciation est également évoqué à l'intérieur du continent africain où des pays en voie d'émergence côtoieraient des pays sombrant dans le désordre et la guerre civile<sup>20</sup>. La différenciation en Afrique était un des points forts mis en avant par le rapport « *A Continent in Transition : Sub-Saharan Africa in the mid-1990's* » publié par la Banque Mondiale en 1995.

« L'Afrique sub-saharienne au milieu des années 1990 présente une mosaïque de différents niveaux de libéralisation politique, de performance économique et sociale et de progrès sur l'agenda du développement. Il n'est plus possible, si cela ne l'a jamais été, de parler d'un tout indifférencié –les moyennes régionales cachent

---

<sup>20</sup> Cette phrase est présentée au conditionnel car ce phénomène de différenciation intra-africain n'apparaît pas du tout sur les données de croissance publiées par la Banque Mondiale. Parmi les pays pour lesquels les données sont disponibles, 3 pays africains ont enregistré une croissance supérieure à 5% et 7 pays une croissance négative sur la période 1990-95. Le nombre de pays dépassant ces mêmes seuils étaient respectivement de 16 et 2 pour la période 1985-90 et 7 et 7 pour la période 1980-85.

désormais plus qu'elles ne révèlent, et ne nous permettent pas d'apprendre des différences entre les échecs et les succès. » (Banque Mondiale 1995 : 61)

En particulier le rapport recommande de distinguer en premier lieu les pays selon leur degré de stabilité politique et sociale et ensuite selon l'avancée de leur processus de réforme économique.

En effet, à partir du milieu des années 1980, le système de coopération au développement, et en premier lieu les institutions de Bretton Woods, a recherché de manière croissante des effets de démonstration en commentant largement les bons et mauvais exemples en matière de qualité de la gestion et d'efficacité de l'aide. L'Ile Maurice, le Ghana puis l'Ouganda et peut être maintenant le Mozambique ont été abondamment cités comme les « bons élèves » des institutions de Bretton Woods. Ces pays ont reçu une aide importante et croissante et ont obtenu des résultats appréciables.

De même, un certain nombre de « mauvais exemples » ont à juste titre frappé les esprits. Le Liberia, la Sierra Leone, la Somalie, le Soudan, le Zaïre, le Rwanda ont tous été parmi les pays recevant une aide importante durant les années 1980 en proportion de la taille de leur économie. Il est aujourd'hui évident que cette aide n'a su éviter la profonde dégradation politique, économique et sociale que ces pays ont connu par la suite, et que les transferts publics qui leur ont été attribués l'ont sans doute été en pure perte.

#### 1.4. A la recherche d'une nouvelle idée dans un contexte de fatigue de l'aide

Les années 1990 sont marquées par la fatigue de l'aide et la brusque diminution des budgets alloués à l'APD. Cette dernière a diminué de plus de 15%, en dollars constants entre 1992 et 1996, et cette baisse semble loin d'être achevée. L'évolution des flux d'APD ne fait qu'amplifier un climat déjà fort morose dans les milieux du développement, particulièrement du développement africain. Le doute s'installe sur l'efficacité de l'aide. Les exemples de dysfonctionnements et de gaspillages circulent de plus en plus. Le renouvellement permanent, mais semble-t-il vain, des stratégies de développement laisse à beaucoup le sentiment que l'on a tout essayé sans rencontrer le succès.

Cette lassitude crée un climat favorable pour accueillir une nouvelle idée, aboutissant à une nouvelle pratique, susceptible de consolider la légitimité de l'aide et de relancer le dynamisme du système de coopération. Afin de surmonter les conséquences du déclin des flux d'aide, il

devient nécessaire de montrer que l'on peut faire aussi bien, sinon mieux, avec moins de moyens.

Les éléments évoqués ci-dessus –évolution du débat sur l'efficacité de l'aide, critique de la conditionnalité classique, exemple des bons et des mauvais élèves des institutions de Bretton Woods- amènent progressivement la sélectivité dans l'attribution de l'aide à s'imposer comme l'idée dont le système de coopération a besoin.

L'idée de la sélectivité peut être brièvement caractérisée en trois points<sup>21</sup>.

- Les flux d'aide doivent être adressés en priorité aux pays capables d'en tirer profit (ou encore aux pays méritant ces flux d'aide). Pour être efficace l'aide exige un certain nombre de pré-conditions : institutions fonctionnelles, gouvernement engagé vers le développement, bonne gouvernance, bonnes politiques. L'essentiel de l'aide doit être réservé aux pays remplissant ces pré-conditions, les flux attribués aux autres pays n'ayant pas d'impact.
- On ne peut aider que les pays engagés dans la voie de la réforme. L'imposition de conditionnalités ex ante est inefficace. En revanche, l'attribution de l'aide doit se faire d'après une évaluation ex post des performances réalisées et des politiques poursuivies par les pays potentiellement receveurs.
- Les types d'aide doivent être adaptés aux conditions des pays aidés. L'aide budgétaire et l'aide programme doivent aller vers les pays où les pré-conditions mentionnées sont réunies. L'aide projet peut être utile aux pays dotés d'une bonne gouvernance et de bonnes politiques mais où les institutions sont faibles. En revanche, dans les autres pays même l'aide projet est inutile<sup>22</sup>, il faut concentrer l'effort sur l'appui à la réalisation des pré-conditions, notamment en favorisant l'ouverture, la circulation des idées voire le renforcement des contre-pouvoirs.

L'idée de sélectivité, largement impulsée par les travaux de la banque Mondiale, se répand donc progressivement dans la réflexion de l'ensemble des agences de développement comme cela était mentionné en introduction.

---

<sup>21</sup> Ces trois points sont particulièrement inspirés du document de la banque mondiale « *Rethinking Aid* » à paraître vers la fin de l'année 1998.

<sup>22</sup> Une autre des idées force récentes issue une nouvelle fois des travaux de la Banque Mondiale, non présentée ci-dessus par souci de concision, est que l'aide est hautement fongible et qu'il ne sert pas à grand chose d'appuyer un secteur ou un domaine en particulier dans un pays dont les politiques seraient inappropriées (voir par exemple Devaradjan et al. 1998).

## 2. La face cachée de la sélectivité

Le sélectivité est aujourd'hui présentée, au moins par la Banque Mondiale, comme l'idée susceptible de régénérer le système de coopération et de le remettre sur la voie de l'efficacité. Elle est vue comme une réforme majeure comme le montre le titre du document qui est censé en décrire le plus complètement les aspects –*Rethinking Aid*.

Le monde du développement a cependant certainement appris à se méfier des nouvelles idées censées révolutionner les pratiques passées. La sélectivité est bien apparue comme la réponse adaptée et logique à l'analyse minutieuse et scientifique des problèmes que l'aide rencontre jusqu'à présent. C'était le thème de la première partie de cet article que de présenter cette émergence progressive.

En revanche, à l'instar de certains engouements passés, les problèmes potentiels qui pourraient survenir d'une application « en grandeur réelle » de la sélectivité n'ont fait l'objet que de quelques considérations annexes. On a bien instruit le fait que la sélectivité soit à même de résoudre les problèmes passés, on ne se préoccupe qu'à peine de prévenir les nouveaux problèmes que pourrait faire survenir une nouvelle pratique. C'est le thème de cette deuxième partie que d'envisager ces éventuels problèmes

Mais avant d'entamer leur examen, on se doit de faire un retour sur la justification « scientifique » de la sélectivité, essentiellement contenue dans l'analyse de Burnside et Dollar mentionnée ci-dessus.

### 2.1. Les fondements scientifiques de la sélectivité

La seule justification empirique rigoureuse de la sélectivité, c'est-à-dire que l'aide est efficace dans certains conditions et pas dans d'autres, est constituée par les résultats de Burnside et Dollar établissant que l'aide n'a d'impact sur la croissance que lorsqu'elle intervient dans un contexte de « bonnes politiques ».

Si l'étude est parvenue à traiter le principal problème rencontré par les analyses précédentes du même type (la double causalité entre niveau de performance et niveau d'aide des pays receveurs), cela ne signifie pas qu'elle échappe à une série de sérieuses critiques.

En premier lieu, l'étude ne distingue pas entre les effets keynésiens de l'aide (effet d'augmentation de la dépense publique) et les effets de structure (effet d'augmentation des capacités de production et de l'efficacité de l'utilisation des facteurs). Il était question dans la

première partie du paradoxe micro-macro basé sur la non mise en évidence au niveau macro des effets des réalisations que l'on peut voir au niveau micro. Certaines explications, portant sur les effets négatifs de l'aide, étaient même proposées pour expliquer ce paradoxe. Mais il y a également un paradoxe macro-macro. Comment peut-on dans le cas général expliquer que l'effet keynésien généré par l'aide ne puisse s'observer au niveau de la croissance ? Les effets négatifs de l'aide (tel que la dépendance) auraient-ils un effet immédiat d'une ampleur suffisante pour effacer les effets de la dépense ? Tant que l'on ne proposera pas d'explications convaincantes aux paradoxes micro-macro et surtout macro-macro, les résultats des analyses économétriques ne pourront susciter que des interrogations. Or, l'analyse de Burnside et Dollar ne suggère pas de pistes d'explication dans ce sens<sup>23</sup>.

En second lieu, le modèle porte sur l'analyse de la croissance sur des périodes de quatre ans. La variable à expliquer est la croissance sur cette période et, en ce qui concerne l'aide, la variable explicative est le ratio aide sur PIB à prix constants sur cette période de quatre ans. Autrement dit, c'est l'impact immédiat, et donc en premier lieu keynésien, de l'aide sur la croissance qui est analysé<sup>24</sup>. Or, d'une part l'effet keynésien est le moins « intéressant » des effets de l'aide extérieure. Ce n'est qu'un effet induit et non l'objectif poursuivi qui est bel et bien l'obtention d'effets structurels. Il est donc inapproprié de conclure à l'absence d'efficacité de l'aide après le seul rejet de son impact immédiat (rejet qui par ailleurs ne reçoit pas d'explications convaincantes comme noté ci-dessus). D'autre part, l'impact structurel de l'aide (s'il existe) a lieu sur une période plus longue. Il est donc probable que cet impact qui traverse les périodes de quatre ans retenues pour l'analyse en panel perturbe l'analyse qui est menée et lui ôte une bonne part de sa pertinence.

En troisième lieu, les résultats de l'étude semblent très sensibles au choix de l'échantillon. Le modèle envisage deux échantillons : un échantillon large de pays en développement et un échantillon réduit de pays duquel sont exclus les pays à revenu intermédiaire (pour lesquels les ratios aide/PIB ont des valeurs très faibles). Or, certains des résultats obtenus sur l'échantillon large disparaissent sur l'échantillon réduit. Il en est ainsi de la significativité de

---

<sup>23</sup> L'analyse conclue que l'aide a un effet positif lorsque les politiques sont bonnes en montrant qu'une variable Aide/PIB\**Policy* (où « *Policy* » est un indicateur de la qualité des politiques) est significative sur la croissance. Mais, elle ne propose aucune explication au fait que, dans le cas général l'aide semble n'avoir aucun impact sur la croissance. Plus encore, l'indicateur de qualité des politiques prend des valeurs aussi bien positives que négatives, par conséquent si l'on suit un raisonnement parfaitement symétrique à celui des auteurs de l'analyse, on découvre qu'ils aboutissent de la même façon à démontrer que l'aide (y compris l'effet de dépenses) a un impact négatif dans un environnement de mauvaises politiques !

toutes les variables censées qualifier la qualité des politiques. Cette dernière semble n'avoir aucun effet sur la croissance des pays à faible revenu. Ce résultat (ou plutôt cette absence de résultat), non commenté dans l'article, remet en question une bonne partie de la thèse qui y est présenté.

Enfin, l'étude aboutit à la conclusion fort intéressante que l'aide a des rendements décroissants. Mais, la portée de cette conclusion ne semble pas explorée entièrement dans le cadre d'une politique de sélectivité. Une première question est en effet de savoir dans quelles conditions (vis-à-vis des politiques) l'aide est en moyenne plus efficace. Une seconde, tout aussi importante est de connaître les conditions de l'efficacité marginale de l'aide. Autrement dit un dollar supplémentaire d'aide est-il plus efficace dans un pays déjà fortement aidé et suivant de bonnes politiques ou dans un pays faiblement appuyé ayant adopté de moins bonnes politiques ? Cette question est essentielle vis-à-vis d'une politique de sélectivité qui va vers une plus grande concentration de l'aide.

Il était nécessaire de s'étendre sur la méthodologie de l'étude de Burnside et Dollar pour souligner la fragilité scientifique de la thèse qui y est soutenue. On peut dater l'apparition du thème de la sélectivité dans le discours officiel de la Banque Mondiale à 1993, avec en particulier l'adresse de Edward Jaycox à la conférence de *l'African-American Institute* (Jaycox 1983). L'idée est fermement défendue dans le rapport « *Africa in Transition* » de 1995. Or, l'étude de Burnside et Dollar date de 1997. Elle apparaît comme une justification scientifique a posteriori d'une idée déjà adoptée, et donc davantage comme un plaidoyer que comme une investigation globale sur le sujet de l'efficacité de l'aide.

## 2.2. La faisabilité politique de la sélectivité

On peut s'interroger sur la faisabilité politique d'une pratique rigoureuse de la sélectivité dans l'attribution de l'aide.

Il était mentionné ci-dessus que jusqu'à présent il n'avait pas été relevé de preuves convaincantes d'une liaison entre niveau d'aide reçu et qualité des politiques poursuivies (ou autre facteur de « mérite » tel que bonne gouvernance). Or, l'ajustement structurel et la conditionnalité auraient déjà du être, dans une certaine mesure, des instruments de sélectivité.

---

<sup>24</sup> Les effets structurels de l'aide à l'éducation, la santé, les infrastructures, l'information, la formation, la vulgarisation, l'environnement, etc. ont lieu sur des périodes longues et ne sont donc absolument mesurés par la méthode proposée. Au (footnote continued)

Il a déjà été noté que les programmes d'ajustement ont rarement été rompus même en l'absence de respect des conditionnalités. Les agences d'aide n'ont jusqu'à présent guère eu la volonté et/ou la capacité d'appliquer des politiques réellement exigeantes<sup>25</sup>. On peut donc se demander quels sont les éléments qui pourraient, dans le cadre de la sélectivité, modifier cette donnée.

Il est difficile, surtout pour une institution multilatérale, de refuser un appui à un pays parmi les plus pauvres. Cela est encore plus vrai du fait de l'endettement élevé des pays pauvres. Un pays qui verrait son aide cesser ou seulement baisser, du fait de la sélectivité, pourrait se retrouver en situation de transferts négatifs avec la communauté internationale, et plus encore avec les institutions financières internationales. Le système peut difficilement soutenir cette situation dans le cas des pays les plus défavorisés de la planète<sup>26</sup>.

Une pratique réelle de la sélectivité demanderait que les décisions d'attribution de l'aide soient fermement justifiées par des critères « objectifs » et vérifiables. C'est là sans doute une des plus grandes difficultés dans le processus de mise en œuvre réelle de cette nouvelle politique. Doit-on retenir des critères de résultats ? Mais dans ce cas, les conditions extérieures joueraient un rôle crucial. Doit-on alors façonner des critères objectifs de « mérite » ? L'entreprise paraît extrêmement ardue, et aucune mesure ne semble jusqu'à présent être en mesure d'emporter une large adhésion. Enfin, les bailleurs de fonds doivent-ils eux-mêmes apprécier les « mérites » respectifs des pays receveurs ? Ne risquent-ils pas ainsi d'être à la fois juges et parties ?

Les argumentations en faveur de la sélectivité se basent souvent sur la mise en évidence de quelques mauvais et bons exemples. Pour ces pays, les problèmes sont sans doute les plus simples. Mais, l'immense majorité des pays receveurs se situent entre ceux qui réussissent sans conteste et ceux qui sont en proie au désordre et à l'incurie. La plupart de ces pays ont des politiques, une gouvernance, des institutions ni très bonnes, ni très mauvaises. Juger de leur « mérite » est une question de nuances, difficilement de critères objectifs. Comment appliquer la sélectivité pour ces pays qui représentent de loin la majorité des cas.

---

contraire, ils apparaissent comme des bruits qui brouillent la mesure qui est effectuée.

<sup>25</sup> Plus précisément les politiques d'aide présentent la particularité d'être excessivement exigeantes sur les détails mais beaucoup moins sur le fond.

<sup>26</sup> Il est commun de dire qu'un banquier tient un client modérément endetté, mais qu'un client exagérément endetté tient son banquier !

### 2.3. Sélectivité et universalité

Une des principales sources de légitimité de l'aide publique au développement est son ambition d'universalité. Elle doit rechercher à atteindre toutes les formes de pauvreté afin de réduire l'écart géographique entre riches et pauvres dans le monde. Dans quelle mesure une politique de sélectivité ne porte-t-elle pas atteinte à cette ambition universaliste ?

En particulier, la sélectivité selon le mérite est-elle compatible avec l'objectif de lutte contre la pauvreté ? Les déclarations d'intention semblent ignorer cette question et faire comme si « mérite » et niveau des besoins étaient totalement indépendants. Cela n'est pourtant jamais étayé. Au contraire, on peut raisonnablement penser que les pays les plus pauvres sont aussi en moyenne ceux qui ont le niveau de « gouvernance » le moins satisfaisant. Cela ressort notamment de travaux récents de la Banque Mondiale qui, revisitant l'hypothèse du « *trickle down* », constatent que le revenu par tête est fortement lié à l'étendue des droits individuels, la pratique démocratique, la paix civile et l'absence de conflits ethniques (Easterly 1997). On peut supposer que la corrélation est encore plus forte entre niveau de revenu et capacité de gestion et d'absorption.

Il est concevable de compléter les critères d'allocation de l'aide basés sur les besoins par des critères de mérite (comme le propose le livre vert de la Commission Européenne), si ces différents critères sont relativement indépendants. Mais, si les deux gammes de critères vont à l'inverse l'une de l'autre, cela n'a guère de sens. En moyenne, il est fort à craindre que la sélectivité par la qualité de la gouvernance pousse à attribuer l'aide à ceux qui en ont le moins besoin, ce qui est difficilement défendable.

Un médecin sélectif qui choisirait ses malades, selon leur motivation et leur potentiel, aurait incontestablement des taux de réussite supérieurs, et donc une meilleure efficacité dans un certain sens, qu'un médecin universaliste qui considérerait de son devoir de traiter tous les cas soumis à son attention. Mais, il s'agit bien, entre ces deux attitudes, d'un délicat dilemme et non d'une choix entre une bonne et une mauvaise pratiques.

Ce dilemme peut également se voir à travers les liens entre transferts internationaux publics et privés. L'objectif d'universalité commanderait plutôt aux flux publics d'aller vers les pays ne remplissant pas des conditions susceptibles d'attirer des flux privés. Il y aurait ainsi complémentarité entre flux publics et privés. Au contraire, une option vers la sélectivité rapprocherait les conditions d'obtention des flux publics de ceux des flux privés. Il y aurait donc ainsi additivité entre ces deux types de flux. Là encore, on pourrait craindre que les



progrès d'efficacité ne soient accomplis au détriment de reculs dans la justice distributive internationale.

## 2.4. Sélectivité et ownership

Un des buts de la politique de sélectivité serait précisément de répondre au manque d'ownership en se concentrant vers les partenaires réellement engagés vers la réforme et/ou porteurs de projets.

Mais, les modes d'attribution de l'aide, qui vont avec la sélectivité, sont également susceptibles de se heurter à la recherche de l'ownership des receveurs. Le principe de sélectivité rompt avec l'ancienne attribution de l'aide selon le niveau des besoins. Cette logique de besoin établissait une sorte de contrat de solidarité entre riches et pauvres et avait l'avantage de procurer aux pays pauvres un certain sentiment de propriété sur les flux ainsi reçus, au même titre qu'un assuré social considère que les transferts qu'il reçoit lui appartiennent et lui sont dus et ne sont pas le résultat d'une simple charité.

Cela disparaît dans une logique de sélectivité au mérite. Où se trouve désormais la légitimité de l'aide qui puisse assurer un sentiment de propriété au receveur ? Qui devra décider des niveaux de mérite des différents receveurs potentiels ? Le risque est élevé que le receveur se sente le jouet d'appréciations plus ou moins arbitraires et normatives, et surtout réversibles à tout moment. De fait, le sentiment de dépendance risque de ne pas diminuer.

## 3. **Nouvel ingrédient ou nouvelle recette ?**

Cette réflexion peut donner l'impression fautive de prétendre à présenter un argumentaire contre la sélectivité. Ce serait se tromper sur les intentions de l'auteur.

Les arguments en faveur de la sélectivité sont tous parfaitement valables. C'est du reste une question de bon sens que de ne pas attribuer d'aide à certains pays où les conditions minimales de transparence et d'engagement ne sont pas remplies. Mais, on ne peut néanmoins que penser que le débat actuel ne fait pas le tour de la question, qu'il est instruit dans un seul sens. L'émergence de la sélectivité semble plus le résultat d'un plaidoyer pour une nouvelle idée motivante que d'une analyse complète et approfondie des données actuelles du système de coopération.

La sélectivité représentera une avancée pour le système de coopération si elle est considérée comme un nouvelle pratique à capitaliser et à intégrer aux outils et réflexions déjà existants. En revanche, on peut craindre qu'elle ne soulève davantage de nouveaux problèmes qu'elle n'en résolve d'anciens si elle est considéré comme une nouvelle recette susceptible de résoudre les problèmes de l'efficacité et de l'attribution de l'aide.

### 3.1. Ne pas oublier d'améliorer l'aide elle-même

Elliot Berg classifie les réflexions sur l'efficacité de l'aide en trois catégories.

« Bien qu'identifiant tous à peu près les mêmes problèmes, les diagnostics se distinguent nettement par l'analyse qu'ils en tirent. En schématisant à peine, ces diagnostics peuvent être classés en trois groupes selon la cause des problèmes qu'ils choisissent de mettre en avant. Pour caractériser ces groupes, il est commode d'utiliser la terminologie médicale, si commune dans la littérature sur l'aide.

- Certains critiques disent que le traitement est erroné. L'argent de l'aide a servi à financer des projets mal conçus et à soutenir des réformes politiques inadéquates.
- Un second groupe d'analystes soutient que les prescriptions sont appropriées mais que le patient ne peut ou ne veut prendre son remède.
- Un troisième groupe juge les prescriptions plus ou moins adaptées mais condamne un « mauvais protocole » (bad delivery) (Berg 1998)

Berg remarque ensuite que le premier type de diagnostic, autrefois fréquent, est en perte de vitesse et que le second tend au contraire à devenir prédominant.

« Ces deux dernières années, l'analyse basée sur les déficiences politiques et institutionnelles des pays receveurs (« *bad policies-weak institutions* » analysis) a acquis une influence croissante. C'est en particulier le résultat de plusieurs études économétriques, largement citées, qui ont fait autorité dans ce domaine » (Berg 1998).

La particularité de ce type de diagnostic, fondateur de la sélectivité, est qu'il fait reposer sur le « patient » l'entière responsabilité de l'inefficacité de l'aide et donc de l'effort d'adaptation à fournir. Ce sont les pays et institutions receveurs qui doivent agir pour rendre l'aide efficace. Il revient ensuite au bailleur de choisir les pays qui ont su prendre les mesures nécessaires. Le choix du bénéficiaire évite d'avoir à réfléchir sur la réforme de l'instrument.

La prédominance du second diagnostic pourrait en effet faire oublier le troisième qui rappelle que les modes de livraison de l'aide sont hautement améliorables, et que la recherche d'efficacité ne consiste pas seulement à demander aux pays receveurs de s'adapter à l'aide telle qu'elle est (avec ses modes, ses multiples procédures, son agenda envahissant, etc.), mais

aussi à tenter d'adapter les formes de coopération aux pays pauvres tels qu'ils sont (c'est-à-dire avec des institutions fragiles, des politiques perfectibles et une gouvernance critiquable).

### 3.2. L'équilibre entre sélectivité, conditionnalité et automaticité

Il existe essentiellement trois façons d'attribuer l'aide : une attribution automatique basée sur le niveau de besoin, une attribution conditionnelle basée sur un programme, une attribution sélective basée sur l'existence a priori de conditions favorables.

Chacun de ces modes a connu son heure de gloire. Dans les années 1970, l'automaticité était le mode d'attribution dominant, paraissant le plus respectueux des souverainetés nationales. Il marquait notamment la convention de Lomé. Dans les années 1980 et 1990, devant l'absence d'incitation découlant de l'attribution automatique de l'aide, la conditionnalité s'est imposée comme nouveau mode dominant. Devant les faiblesses reconnues de la conditionnalité, la sélectivité s'impose aujourd'hui comme la nouvelle solution potentielle.

Il est intéressant de se pencher sur les mécanismes respectifs d'incitation générés par la conditionnalité et la sélectivité. On retrouve le dilemme, que Hirschman (1970) a longuement développé dans un cadre beaucoup plus large, entre les deux types d'action pour remédier à une situation de non satisfaction : la défection et la prise de parole (*exit and voice*). Hirschman expose clairement comment les analyses économiques privilégient la défection (en fait le choix individuel) comme moyen d'action et négligent ou dénigrent l'utilité de la prise de parole, tandis que les analyses politiques ou institutionnelles mettent en avant la prise de parole (en fait l'action politique) et minimisent la défection. Hirschman plaide naturellement pour des stratégies combinant ces deux sources d'action, en l'occurrence ici l'action politique d'incitation par la conditionnalité et l'incitation de nature économique découlant de la menace de défection.

Ce parallèle avec les travaux de Hirschman permet de montrer comment une combinaison des différents d'attribution peut être préférable à un simple choix. En effet, les trois modes d'attribution de l'aide présentent chacun leurs forces et leurs faiblesses comme le montre succinctement le tableau ci-dessous, qui reprend pour le cas de la sélectivité les analyses faites précédemment.

Tableau 1 Forces et faiblesse des différents modes d'attribution de l'aide

	Sélectivité	Conditionnalité	Automaticité
Mécanisme d'incitation	Défection	Prise de parole	Aucun
Faisabilité	difficile	maîtrisée	aisée mais criticable <sup>27</sup>
Prétention à l'universalité	Non	Oui	Oui
Respect de l'ownership	Ambigu	Défavorable	Oui
Complémentarité avec les financements privés	Plutôt additivité	Oui	Oui

La sélectivité ne doit pas, à son tour, être vue comme un mode d'attribution exclusif. Elle générerait dans ce cas de nouveaux types d'excès déjà prévisibles : une mise en œuvre trop complexe et arbitraire, un ownership affaibli par des flux irréguliers et jamais garantis, un abandon de l'objectif de redistribution universelle des riches vers les pauvres, une concentration des flux publics là où les flux privés sont déjà attirés.

C'est dans un dosage de ces différents modes d'attribution que réside probablement la voie la plus raisonnable et la plus efficace. Une dose d'automaticité est nécessaire car elle permet de conférer une véritable propriété au receveur, et d'atteindre les acteurs réellement les plus nécessiteux<sup>28</sup>. Une dose de conditionnalité est également souhaitable car elle permet de combiner un certain niveau d'exigence avec une prétention de redistribution universelle, et qu'elle peut permettre la réintégration de certains pays dans l'économie internationale en donnant un signal à l'ensemble des investisseurs. Enfin, une dose de sélectivité est indispensable car c'est la menace réelle de défection qui peut rendre la conditionnalité efficace.

<sup>27</sup> La faisabilité est simple d'un point de vue technique mais difficile du point de vue de l'accountability vis-à-vis des opinions publiques du Nord.

<sup>28</sup> Certains verront dans l'automaticité la menace d'une rente pour les pays africains. Galbraith ironise avec talent, à propos des systèmes d'aide sociale, sur cette position morale qui fait voir comme néfaste toute redistribution automatique: « Il n'est pas plus évidente solution à la pauvreté qu'un revenu. Mais rien n'est si fermement admis par la plupart des Américains [des occidentaux dirions-nous ici] que l'effet négatif de l'argent sur les pauvres. Notre compassion prend sa forme la plus vertueuse dans notre souci du mal que le revenu non gagné va faire à l'homme sans fortune. Et nous percevons un danger pratique autant que moral : le pauvre risque de préférer au travail l'argent versé par les pouvoirs publics, et ce choix répandra un esprit de dépendance qui frappera au cœur le système économique. Ce danger, on le voit comme spécifique aux individus défavorisés : dans le cas des citoyens très riches ou aisés, l'oisiveté, nommée loisir, n'est pas déplorée ainsi. » (Galbraith 1994 : 209)