

DOCUMENT DE TRAVAIL

DT/2009-02

Ownership : l'appropriation des politiques de développement, de la théorie à la mise en pratique

Marc RAFFINOT

DIAL • 4, rue d'Enghien • 75010 Paris • Téléphone (33) 01 53 24 14 50 • Fax (33) 01 53 24 14 51
E-mail : dial@dial.prd.fr • Site : www.dial.prd.fr

OWNERSHIP : L'APPROPRIATION DES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT, DE LA THEORIE A LA MISE EN PRATIQUE¹

Marc Raffinot
LEDa, Université Paris Dauphine, DIAL
raffinot@dauphine.fr

Document de travail DIAL
Mars 2009

RESUME

L'appropriation des politiques de développement est devenue la base du nouveau consensus international formulé dans la Déclaration de Paris (2005). Les fondements théoriques de cette approche n'ont guère été explicités, et il est difficile de considérer que les Documents de Stratégies de Réduction de la Pauvreté (DSRP) traduisent réellement les options autonomes des gouvernements, notamment parce que ces documents demeurent généralement inchangés lors des alternances politiques. Le problème de base est que ces DSRP censés traduire l'appropriation sont « approuvés » en fin de compte par les Institutions de Bretton Woods, ce qui les rend juges et parties. Différentes options peuvent être envisagées pour faire progresser l'appropriation en pratique, tant au niveau institutionnel (une évaluation par les pairs pourrait aider à résoudre ce dilemme) qu'au niveau du contenu de l'évaluation de la qualité de l'appropriation.

Mots clés : Appropriation, Ownership, Efficacité de l'aide, Déclaration de Paris.

ABSTRACT

The ownership of the development policies is the very basis of the new international consensus formulated in the Paris Declaration (2005). The theoretical foundations of this approach remain somehow unclear, and we can hardly consider that PRSPs are really “owned” by the recipient Governments. For instance, PRSPs are not re-drawn, even after political change at the head of the State. The main problem is that Bretton Woods institutions “assess” the PRSPs, so they can be suspected of conflicting interests. A peer review may help to resolve this dilemma, but the main point would be to assess the quality of the process, not the policies (this approach being used in the framework of the PEFA assessment of the public finance management).

Keywords: ownership, aid effectiveness, Paris declaration

JEL Code: F35, F55, O19

¹ Je remercie Jacques Fisette, Pierre Jacquemot, Josepha Laroche, Sandrine Mesplé-Somps, Rolf Meier, Jean-David Naudet et Boris Samuel, pour leurs remarques constructives sur des versions précédentes de ce texte, sans qu'ils puissent être tenus pour responsables des erreurs ni considérés comme avalisant les positions prises.

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCTION..... | 4 |
| 1 L'APPROPRIATION DES POLITIQUES COMME CLE DE VOUTE DE LA NOUVELLE ARCHITECTURE DE L'AIDE..... | 4 |
| 1.1 L'irrésistible percée du principe d'appropriation..... | 4 |
| 1.2 Une ambiguïté sémantique..... | 6 |
| 1.3 Une innovation ambiguë | 6 |
| 1.4 Des fondements théoriques et empiriques peu explicités | 7 |
| 2 QUE PEUT-ON ESPERER DE L'APPROPRIATION DANS UNE APPROCHE PRAGMATIQUE ? | 9 |
| 2.1 L'aide comme ensemble d'activités hétérogène | 9 |
| 2.2 La volonté d'appropriation ne doit pas être une hypothèse de départ | 10 |
| 3 UNE MISE EN ŒUVRE TRAVERSEE DE CONTRADICTIONS..... | 11 |
| 3.1 Une mise en œuvre sous contrôle..... | 11 |
| 3.2 ...et qui ne semble pas en prise avec la vie politique intérieure... .. | 12 |
| 3.3 Mais qui laisse des marges de manœuvre et a créé une dynamique..... | 13 |
| 4 QUELS AVENIRS POSSIBLES ? | 14 |
| 4.1 Le critère d'appropriation retenu pour le suivi de la Déclaration de Paris est très restrictif | 15 |
| 4.2 Que faut-il évaluer ? | 16 |
| 4.3 Qui doit évaluer l'appropriation ? | 16 |
| 5 LES IBW SONT JUGES ET PARTIES | 17 |
| 6 UNE VALIDATION PAR UN ORGANISME TIERS « CERTIFICATEUR » ? | 17 |
| 7 OU ENCORE PAR LES PAIRS ? | 17 |
| 8 OU PAR UN PROCESSUS AD HOC, COMME LE PEFA ? | 18 |
| CONCLUSION..... | 18 |
| REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES | 19 |

Liste des schémas

| | |
|---|-----------|
| <i>Schéma 1 : Domaines de l'aide.....</i> | <i>10</i> |
|---|-----------|

INTRODUCTION

Depuis la fin des années quatre vingt dix, les institutions de Bretton Woods (IBW) ont affirmé promouvoir désormais l'« ownership » des Etats en développement, affichant ainsi implicitement une volonté de rompre avec leur pratique antérieure. Les Etats qui souhaitent bénéficier des concours des IBW sont censés définir en toute indépendance leurs politiques de développement. Ces politiques sont retracées dans un Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP). De plus, les IBW ont cherché à imposer des modes de production de ces stratégies en mettant en avant la participation des partenaires extérieurs et de la société civile.

Cet article examine les fondements de cette approche ainsi que les résultats que l'on pouvait en attendre, et qui tardent à matérialiser (Centre de développement de l'OCDE, 2008). Enfin, des propositions seront discutées.

1 L'APPROPRIATION DES POLITIQUES COMME CLE DE VOUTE DE LA NOUVELLE ARCHITECTURE DE L'AIDE

L'appropriation s'est progressivement imposée comme la clé de voûte de la nouvelle architecture de l'aide. Initialement véhiculé par les (IBW), elle s'est étendue à l'ensemble des organismes publics d'aide au développement. Pourtant, ni ce principe ni sa mise en oeuvre ne sont exempts d'ambiguïtés.

1.1 L'irrésistible percée du principe d'appropriation

Depuis les années soixante au moins, une lignée de praticiens et de chercheurs prône le développement « à la base », en mettant l'accent sur l'importance de l'appropriation et la participation dans les projets de développement². Les organismes officiels ont souvent tenu des discours assez proches. Par exemple, le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE (CAD) fit en 1985 une revue de 25 ans d'aide publique au développement, et conclut : « [A] greater emphasis should be given to ensuring the commitment of recipients' executing agencies and the motivation of local target groups through their active involvement in selection, design and implementation ». (cité par International Development Association Resource Mobilization, 2007, qui montre que le souhait d'une plus grande appropriation est récurrent dans les rapports du CAD). Toutefois, jusqu'à la fin des années quatre vingt dix, ce discours n'eut qu'un impact très limité, et les pratiques mises en oeuvre dans la période d'ajustement structurel firent au contraire une large place à la conditionnalité. Comme dans la citation du CAD qui précède, un certain flou entoure d'ailleurs la notion. Beaucoup de textes insistent plutôt sur le « commitment », sur l'adhésion des élites aux projets ou au programme de réformes des IBW et leur engagement dans la mise en oeuvre, bien plus que sur l'idée que les réformes doivent être conçues par les bénéficiaires eux-mêmes.

Un changement se produisit lorsque la Banque mondiale reprit le discours à son compte. Dans un discours prononcé en 1998, J. Wolfensohn (Wolfensohn 1998) alors président de la Banque Mondiale définit les principes directeurs de ce qui a été baptisé à la Banque mondiale « Comprehensive Development Framework » : Long term, holistic vision, country ownership, Country-led Partnership, Results focus (World Bank 2004). C'est dans ce discours que J. Wolfensohn affirma qu'il fallait désormais « mettre le gouvernement dans le siège du conducteur » :

- « What if it were possible for governments to join together with civil society, with the private sector, to decide on long-term national priorities? What if it were possible for donors to then come in and coordinate their support, with countries in the driver's seat, with local ownership and local participation? What if it were possible for these strategies to look 5, 10, 20 years ahead so that development could really take root and grow and could be monitored on an ongoing basis? Too ambitious some will say. Too utopian. But what if I told you it is already happening? »

² On en trouvera une bonne présentation dans Ouédraogo (1992).

Et pour prouver qu'il ne s'agit pas d'une utopie, J. Wolfensohn donne des exemples (Salvador, Guatemala, Andhra Pradesh, Ghana, Brésil, Mozambique) dans lesquels, d'après lui, le gouvernement a établi des politiques nationales de développement en liaison avec la société civile.

La différence par rapport à ce qui précède n'est pas dans l'énoncé, mais plutôt dans la volonté de traduire ce principe en actes. En pratique, l'appropriation a été introduite par les IBW de manière soudaine à la fin 1999, lorsque la rédaction d'un « cadre stratégique de réduction de la pauvreté » (CSLP) par le gouvernement bénéficiaire (mais élaboré de manière participative) est devenue obligatoire pour bénéficier d'une réduction de dette au titre de l'initiative pays pauvres très endettés (PPTE) renforcée. L'innovation avait de quoi surprendre : dans le cadre de la première initiative PPTE lancée trois ans plus tôt (fin 1996), l'obligation pour les pays bénéficiaires était simplement de suivre de manière satisfaisante un programme avec le FMI (une obligation qui demeure par la suite, en parallèle avec le CSLP).

A ce stade, le principe d'« appropriation » et sa traduction pratique n'étaient encore que des exigences des organisations de Bretton Woods, même si les CSLP ont été rapidement présentés comme un cadre définissant l'action du gouvernement, dans lequel devaient s'inscrire les efforts de l'ensemble des partenaires au développement aussi bien bilatéraux que multilatéraux.

La déclaration de Rome sur l'harmonisation (février 2003) signée par les pays donateurs fait un pas dans la reconnaissance du principe d'appropriation, mais qui reste limité. Cette déclaration affirmait vouloir « Veiller à ce que l'aide au développement soit fournie conformément aux priorités des pays partenaires, dont notamment les stratégies de réduction de la pauvreté et les autres initiatives comparables, et que les efforts d'harmonisation soient adaptés au contexte des pays ». La déclaration précise :

- « Nous accordons une grande importance au rôle accru de chefs de fil (sic) que se doivent de jouer les pays partenaires dans la coordination de l'aide au développement et à la contribution qu'il nous revient d'apporter au renforcement des capacités de ces pays pour les aider à assumer ce rôle. Pour leur part, les pays partenaires entreprendront des réformes de nature à permettre aux bailleurs de fonds de s'appuyer progressivement sur les systèmes nationaux, en adoptant des principes ou des critères internationaux et en mettant les bonnes pratiques en application. Le principal élément directeur de ce travail est une approche-pays qui privilégie la prise en charge par les instances nationales et le rôle de chef de fil (sic) du gouvernement, intègre la dimension du renforcement des capacités, reconnaît diverses modalités d'aide (projets, approches sectorielles et appui au budget ou à la balance des paiements), et mobilise la société civile, y compris le secteur privé. »

La Déclaration de Paris (2005) signée par de nombreux pays, industrialisés et en développement, généralise cette approche³. Dans cette déclaration, l'appropriation des politiques de développement (qui constitue en quelque sorte la base de l'édifice « appropriation, alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle »), est définie et commentée de la manière suivante :

- « Les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement.

Les pays partenaires s'engagent à :

- S'investir du premier rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs stratégies nationales de développement, dans le cadre d'un vaste processus de consultation.
- Traduire ces stratégies nationales de développement en programmes opérationnels axés sur les résultats intégrant une hiérarchisation des priorités, tels qu'exprimés dans les cadres de dépenses de moyen terme et les budgets annuels (Indicateur 1).

³ La filiation avec le CDF de la Banque mondiale est directe, car l'enquête 2006 sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a utilisé les *Annual Progress Reports* du CDF (publiés de 2000 à 2006), pour renseigner l'indicateur 1 (stratégie opérationnelle).

- Assurer la conduite de la coordination de l'aide à tous les niveaux et des autres ressources affectées au développement, en consultation avec les donateurs et en encourageant la participation de la société civile et du secteur privé.

Les donateurs s'engagent à :

- Respecter le rôle prédominant des pays partenaires et les aider à renforcer leur capacité à exercer ce rôle ».

Le premier point met bien l'accent sur le « premier rôle » que les « pays » (le texte ne mentionne pas explicitement les Etats) mais introduit tout de suite l'idée de la nécessité d'un vaste processus de consultation, sans autre précision. Il s'agit en fait de consulter à la fois les acteurs de la « société civile » et les organisations de financement du développement, souvent désignés par le terme « partenaires techniques et financiers au développement » (PTF).

1.2 Une ambiguïté sémantique

Le terme « ownership », qui exprime en anglais la propriété a été bizarrement traduit en français par « appropriation ». Bizarrement, car on ne peut s'approprier que ce qui n'est pas à soi. Plus grave encore, comme y insiste le philosophe Michel Serres (2008)⁴, on ne peut s'approprier quelque chose sans la souiller (ce que pointe le fait que propriété et propreté ont une racine commune). Allant plus loin encore, Michel Serres (2008, p. 15) indique : « Nécessaire à la survie, l'acte de s'approprier me paraît donc issu d'une origine animale, éthologique, corporelle, physiologique, organique, vitale...et non d'une convention ou de quelque droit positif ». C'est pourquoi il vaudrait sans doute mieux parler de « maîtrise » des politiques (ou, comme le propose la société civile malienne, de politiques « autodéterminées »). Pour nous conformer à la pratique la plus répandue et la plus utilisée dans les textes officiels, nous continuerons toutefois à utiliser dans ce texte le terme d'appropriation pour désigner le principe suivant lequel le gouvernement devrait avoir la maîtrise de ses politiques publiques.

Même si l'on accorde au choix linguistique le bénéfice du doute⁵, les pratiques que ce terme est censé décrire restent ambiguës. De plus, le choix qui a été fait n'est guère fondé sur des démonstrations sérieuses.

1.3 Une innovation ambiguë

A y regarder de plus près, on s'aperçoit que l'appropriation est un élément récurrent du discours des partenaires techniques et financiers (PTF), même à l'époque où les politiques économiques étaient in extenso rédigées à Washington (Meier et Raffinot 2005). Cette appropriation était matérialisée par la « Lettre d'intention » censée être envoyée au FMI par le Chef de l'Etat du pays qui demandait l'intervention de FMI. Dans cette lettre d'intention le Chef de l'Etat expliquait (dans un anglais châtié et dans un style washingtonien) que son gouvernement avait décidé d'adopter un ensemble de politiques qui étaient justement celles préconisées par les IBW. La répétition pratiquement à l'identique de ces « intentions » de mettre en œuvre le Consensus de Washington de la part de gouvernements très divers provoquait involontairement un effet comique (ou déprimant, suivant le point de vue).

Les raisons de cette inflexion vers l'appropriation, au moins dans les principes affichés, sont complexes. Parmi celles qu'invoquent les IBW elles mêmes, le souci de mieux mettre en œuvre les politiques d'ajustement structurel est souvent évoqué. Les politiques, jugées pertinentes, auraient échoué par ce que les gouvernements ne les ont jamais vraiment soutenues, et parfois freinées faute de les considérer comme leurs. Dans cette optique, la promotion de l'appropriation peut-être vue comme une volonté de mettre en œuvre le « Consensus de Washington » de façon plus efficace, voire de faire

⁴ Je remercie Maurice Guarnay qui a attiré mon attention sur ce texte.

⁵ De plus, le terme « appropriation » pose un problème de polysémie, que souligne. P. Jacquemot (2007) : « La notion française d'appropriation se révèle plus riche que celle d'*ownership* car elle recouvre deux sens : la bonne adéquation au contexte (« approprié à ») et le meilleur contrôle du bénéficiaire (« approprié par »). ».

porter la responsabilité des échecs éventuels sur les gouvernements, en disculpant à l'avance les IBW qui n'auraient fait que financer des politiques choisies par les gouvernements eux-mêmes.

Cette évolution a été facilitée au sein même des IBW que le constat que la conditionnalité ne fonctionne pas a fini par s'imposer. Un grand nombre de travaux convergents (le plus connu étant celui de Burnside et Dollar, 1997) ont démontré l'impossibilité d'« acheter les réformes ». Dans ces conditions, continuer à miser sur une minorité de réformateurs pour impulser les réformes, comme le faisaient les IBW à l'époque de l'ajustement structurel, ne faisait plus de sens. Aider au contraire ces réformateurs à faire partager leurs vues pour obtenir un soutien plus large devenait donc une option intéressante.

1.4 Des fondements théoriques et empiriques peu explicités

L'idée d'appropriation a été bien reçue notamment parce qu'elle semble renouer avec l'affirmation d'une indépendance politique considérée comme une valeur en soi, indépendance fondée sur l'indépendance économique dans les discours des gouvernements des années qui ont suivi les indépendances – et qui est souvent revendiquée aujourd'hui par la société civile. Pourtant, l'appropriation s'est imposée d'une manière telle que les fondements théoriques n'ont guère été ni explicités, ni discutés. L'idée que des politiques décidées localement sont nécessairement supérieures à des politiques décidées de l'extérieur est pourtant discutable sur le plan économique.

Le nouveau consensus élude généralement le problème de l'autonomie des Etats dans une économie mondialisée. Même si les avis diffèrent, l'idée suivant laquelle les marges de manœuvre des Etats se sont sensiblement réduites depuis une vingtaine d'années est largement acceptée. Cela résulte notamment de l'extension des marchés mondiaux, mais aussi de la multiplication des normes et des règles internationales (en particulier dans le cadre de l'OMC, mais aussi du BIT, des Nations Unies, etc.), et de l'extension du champ d'action des acteurs transnationaux (Michalet 2004). L'autonomie de décision est donc de toutes façons étroitement circonscrite. A la limite, le rôle de l'Etat-nation se réduit à « construire les conditions nécessaires pour l'accueil des investisseurs, qu'ils soient étrangers ou domestiques » (Michalet, 2007, p. 37). Dans cette approche, l'appropriation des politiques ne peut faire une grande différence.

D'un point de vue théorique, la supériorité de l'« appropriation » devrait reposer sur une démonstration de l'affirmation suivant laquelle la prise de décision « décentralisée » (prise par les Etats bénéficiaires plutôt que par les organisations de financement du développement) est plus efficace en termes de développement ou de réduction de la pauvreté. La littérature économique sur ce thème (et notamment celle qui porte sur la subsidiarité), montre au contraire que la décision décentralisée de production de biens publics n'est généralement pas optimale, surtout quand il existe de fortes externalités ou effets de synergie (spillovers). En ce qui concerne plus précisément l'aide au développement, les travaux modélisés utilisant un cadre analytique « principal (ou principaux)/agent » reposent sur l'idée que l'altruisme des dirigeants qui bénéficient de l'aide est limité. Ces modèles montrent que dans certains cas, il est donc possible que l'aide soit plus efficace en termes de réduction de la pauvreté lorsque les politiques sont peu endogènes (Azam et Laffont 2002, Torsvik 2005), si l'aversion des bailleurs de fonds à la pauvreté est plus forte que celle des élites.

De manière plus pratique, cette « décentralisation » des décisions au niveau international présente des analogies avec la décentralisation interne aux Etats. On a ainsi pu affirmer que la décentralisation interne rendait les décideurs plus proches des individus qu'il s'agit d'aider, et de ce fait, plus susceptibles de prendre en compte les préférences de ces derniers. Pourtant, l'analyse des résultats montre qu'il existe un risque très élevé de « capture par les élites », qui est facilitée par les faiblesses du contrôle démocratique mais aussi par les structures culturelles sous-jacentes qui légitiment le respect de notables – ce qui est un problème récurrent pour la coopération décentralisée (Platteau 2004, Lebovics 2007).

La mise en avant de l'appropriation ne tient guère compte non plus des travaux d'économie politique qui montrent que dans la période d'ajustement structurel, les pouvoirs africains ont parfaitement réussi à instrumentaliser à leur avantage les contraintes de l'ajustement structurel, et, de manière plus

générale, les avantages que les gouvernements africains peuvent trouver à la dépendance (Chabal et Daloz, 1999).

Il n'existe pas en tous cas à notre connaissance de démonstration convaincante que des politiques plus appropriées seraient meilleures en termes d'impact sur le développement ou la réduction de la pauvreté. Certaines études montrent certes que les interventions des IBW ont eu des conséquences négatives en termes de croissance ou de réduction de la pauvreté, mais cela peut être attribué aux politiques préconisées dans le cadre du Consensus de Washington plutôt qu'au manque d'autonomie des Etats récipiendaires. Des gouvernements plus autonomes comme ceux de l'Asie (en dehors de la période de crise de la fin des années quatre-vingt dix), du Botswana, de la Tunisie affichent sans doute de bonnes performances, mais il est difficile de conclure dans le même sens pour le Nigeria ou le Zimbabwe, dont les politiques sont largement « autodéterminées ».

Cette absence de démonstration claire est d'autant plus troublante que dans la période précédente, l'idée qui sous-tendait la conditionnalité était exactement l'inverse : les IBW étaient fondées à imposer des conditionnalités parce qu'elles connaissaient les « bonnes politiques » ou, en tous cas, de meilleures politiques que celles que les gouvernements récipiendaires auraient été capables de mettre en œuvre eux-mêmes. Cette idée était souvent traduite par une représentation des IBW assimilées à des « médecins », les gouvernements des pays en développement étant assimilés à des « malades ».

Les IBW étaient censées posséder la science économique du développement (les politiques qui peuvent être mises en œuvre, leur coût, leur impact potentiel). Cette science aurait potentiellement le pouvoir de désigner les politiques « Pareto-améliorantes »⁶, politiques qu'il convient d'imposer à des gouvernements réticents grâce à la conditionnalité. Dans cette approche, la recherche de rente, la défense des intérêts catégoriels des « perdants temporaires » de l'ajustement structurel expliqueraient pourquoi les gouvernements n'acceptent pas spontanément les réformes proposées, pourtant dans l'intérêt général. Ces questions ont fait l'objet d'une vaste littérature questionnant l'économie politique des réformes⁷. En arrière plan se profile même une hypothèse rarement explicitée en tant que telle, à savoir que les IBW connaîtraient mieux que les gouvernements eux-mêmes les « vraies préférences » de la population.

Cette approche est remise en cause actuellement par certains travaux des IBW elles-mêmes, qui insistent sur le fait que les politiques qu'elles ont préconisé dans les années quatre-vingt dix étaient au moins partiellement inadéquates, du moins en termes de croissance et de réduction de la pauvreté (Nankani 2005 montre par exemple qu'en Amérique latine, l'avancée des réformes s'est accompagnée d'une réduction des taux de croissance, Commission on growth and development 2008). La conclusion qui émerge de ce travail et d'autres travaux entrepris hors des IBW (Hausmann et alii, 2005) est qu'un choix pertinent de politiques de développement ne peut se faire que pays par pays (*country specific policies*), en tenant compte de leurs caractéristiques économiques et sociales, voire politiques et culturelles.

De plus, il est souvent mentionné que les pays qui ont suivi des politiques ayant reçu l'assentiment des IBW ont parfois connu des crises profondes (le cas emblématique étant l'Argentine). Il est moins souvent mentionné qu'inversement, les méthodes qui se sont révélées les plus efficaces pour lutter contre la pauvreté, comme la microfinance ou les transferts conditionnels (Mexique, Brésil) n'ont pas été imaginées par les IBW.

Dans ces conditions, la figure tutélaire du « médecin » omniscient face au patient désespéré s'évanouit en grande partie. Ce constat d'échec d'une orthodoxie imposée de l'extérieur ne valide pourtant pas l'approche inverse, suivant laquelle seule des politiques autonomes seraient efficaces. Compte tenu des limites prévisibles, il convient donc de se demander ce que l'on peut raisonnablement attendre de la nouvelle orientation, tant en termes d'efficacité de l'aide que de développement (De Renzio 2006).

⁶ La science économique dominante sur laquelle s'appuient les IBW ne prétend pas faire plus. On peut douter que cela soit suffisant dans le cas des pays en développement où se posent de nombreuses questions de répartition, de justice sociale et d'égalité des chances, comme le montre bien le *Rapport sur le développement dans le Monde 2006* de la Banque mondiale (Banque mondiale 2005).

⁷ A. Sindzingre (1998) en propose une revue critique.

2 QUE PEUT-ON ESPERER DE L'APPROPRIATION DANS UNE APPROCHE PRAGMATIQUE ?

Malgré le nombre de signatures recueillies au bas de la déclaration de Paris, il serait naïf de penser que le fonctionnement du dispositif d'aide puisse se modifier radicalement en quelques années. Les espoirs d'amélioration doivent être tempérés par deux considérations au moins : l'espace de l'aide n'est pas homogène ; la volonté d'appropriation des politiques de développement par les gouvernements aidés ne doit pas être retenue comme hypothèse sans analyse approfondie.

2.1 L'aide comme ensemble d'activités hétérogène

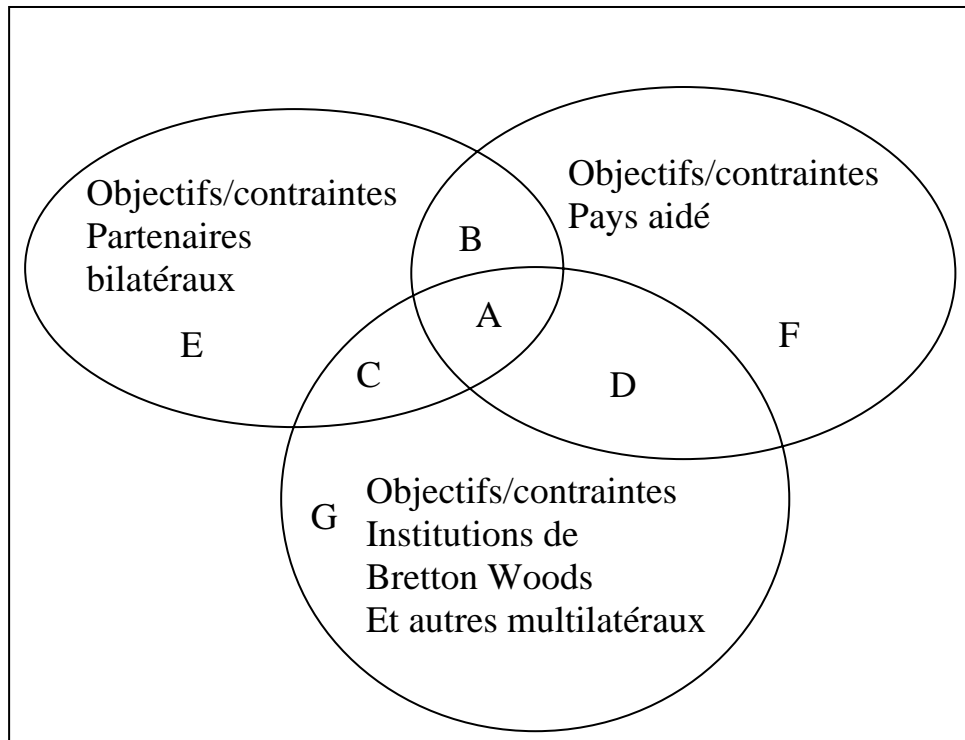
Si le concept est ambigu et que les fondements théoriques et empiriques ne sont pas clairs, peut-on pourtant espérer en pratique que la mise en œuvre de l'appropriation sera de nature à améliorer l'impact de l'aide ?

Affirmer que les PTF viendront simplement appuyer les politiques définies de manière autonome par les pays récipiendaires suppose une identité des préférences entre bailleurs et receveurs. Comme l'a bien montré Martens (2005), c'est précisément parce que cette identité de préférences fait défaut qu'il existe une multiplicité d'organismes pour faire plus ou moins la même chose, et que l'aide au développement ne se réduit pas à faire un chèque à l'Etat qui a besoin d'aide.

Faute de prendre en considération cette divergence des préférences, il est difficile de penser en pratique la façon dont vont se régler les différences de vue ni mettre en place des procédures adéquates. Prendre en considération explicitement cet aspect des choses conduirait à un discours beaucoup moins unanimiste, mais qui aurait l'avantage de clarifier les positions – notamment en mettant en lumière les domaines dans lesquels l'appropriation peut s'exercer sans obstacles et ceux dans lesquels elle paraît difficile à mettre en œuvre.

Pour affiner l'analyse, des auteurs (notamment SEE 2008a) ont proposé de distinguer plusieurs domaines de l'aide, en supposant que chaque partie prenante vise à maximiser certains objectifs (en termes de développement, de pouvoir et d'influence, de promotion de des exportations, etc.) sous contraintes (budgétaires, politiques, etc.) Le schéma suivant visualise cette approche, supposant pour simplifier que les objectifs et contraintes de chacun des trois groupes de partenaires sont homogènes, ce qui est loin d'être le cas en réalité. Ceci suffit pourtant pour montrer que le domaine de l'aide n'est pas homogène. Dans certains domaines, les préférences bilatérales et multilatérales sont alignées avec celles des pays receveurs (zone A). C'est le domaine dans laquelle la déclaration de Paris prend tout son sens. Théoriquement, l'appropriation ne devrait pas y rencontrer d'obstacle. Dans d'autres domaines, comme la zone E, les objectifs du bailleur bilatéral ne sont partagés par aucun autre acteur. La zone A correspond plus ou moins à l'ensemble des politiques retracées par le DSRP, alors que la zone C comprend par exemple les politiques de lutte contre le réchauffement climatiques, qui ne sont probablement pas une priorité pour des pays soumis à de fortes contraintes à court terme. Dans le cas de la France, la zone B comprendrait probablement des domaines comme la promotion de la francophonie, ou encore l'enseignement supérieur.

Schéma 1 : Domaines de l'aide



Source : Adapté de SEE 2008b.

L'évaluation de l'application par la France de la Déclaration de Paris menée par SEE (2008a) précise cette hétérogénéité en définissant quatre types de domaines, qui correspondent à peu près respectivement aux zones A, C, E et A à nouveau⁸. Ces domaines sont caractérisés par l'objectif dominant :

1. Accompagner l'action publique d'un pays partenaire qui ne dispose pas des ressources financières et/ou des capacités techniques nécessaires pour prendre totalement en charge ses priorités politiques.
2. Contribuer à la prise en charge d'enjeux publics mondiaux, tels que la protection de biodiversité, la lutte contre le changement climatique, la lutte contre les grandes endémies etc.
3. Promouvoir les valeurs, les intérêts ou les priorités du bailleur telles que la lutte contre la corruption, l'approche décentralisée, la culture, la promotion des entreprises du bailleur, le contrôle des migrations, etc.
4. Sauver des vies à court terme et sans condition dans le cadre de l'action humanitaire.

Si l'on ne tient pas compte de ces différents domaines, il existe un grand risque de faire naître des attentes irréalistes, de laisser penser que l'appropriation est une formule magique capable d'améliorer la situation dans tous les domaines. Ceci ne peut qu'engendrer des déceptions, qui pourraient conduire à rejeter la démarche d'ensemble.

2.2 La volonté d'appropriation ne doit pas être une hypothèse de départ

A priori, l'idée que les gouvernements récipiendaires aspirent à une appropriation accrue semble aller de soi. Un examen un peu approfondi montre que les choses sont certainement plus complexes.

⁸ L'attitude du gouvernement du Myanmar après les inondations de 2008 montre que dans certains cas l'action humanitaire doit plutôt être classée en C.

Accepter la maîtrise des politiques revient aussi à en accepter d'en être redevable, tant sur le plan externe qu'interne. Cela rend plus difficile le rejet des erreurs sur les partenaires extérieurs et les IBW.

De plus, le sentiment qu'en fin de compte les politiques resteront déterminées par ceux qui tiennent les cordons de la bourse, pousse certainement à ne pas trop adhérer à la notion d'appropriation. C'est pourquoi il n'est pas étonnant de constater que les participants originaires de pays en développement à deux ateliers (l'un à Dhaka, l'autre à Yaoundé) placent en priorité les notions d'alignement, de flexibilité et de transparence, mais *l'ownership* en cinquième rang seulement (Burall et Maxwell 2006, p.9).

Plus profondément, certaines analyses (SEE 2008b) tendent à montrer que les gouvernements du Sud ont déjà beaucoup à faire avec leurs activités politiques liées à l'exercice et à la conservation du pouvoir. Ceci est particulièrement visible dans les Etats fragiles, où la préservation des équilibres ethniques, régionaux, parfois même claniques, occupe l'essentiel du temps des élites. Ce que l'on nomme « développement » - en admettant que ce ne soit pas seulement une « croyance occidentale » comme l'affirme Rist 2001 - ne serait donc pas directement au centre des préoccupations des dirigeants. Si cette hypothèse est exacte, cela signifierait que les gouvernements des pays en développement ne viseraient pas à jouer un rôle moteur dans le domaine du « développement » ou de la lutte contre la pauvreté, mais seraient plutôt favorables à une sorte de délégation de la maîtrise d'ouvrage dans ce domaine. Leur intervention viserait alors plutôt à orienter les actions des PTF vers les activités qui correspondent le plus à leurs intérêts généraux, et à faire échouer celles qu'ils jugent contraire à ces intérêts. Il est difficile de valider cette approche directement, mais de nombreuses observations vont dans ce sens. Sur le plan des systèmes d'information, par exemple, il est souvent remarqué que la production d'informations nécessaires à la définition des politiques de développement est généralement peu encouragée par les gouvernements africains, notamment en termes budgétaires⁹. En revanche l'intérêt (et les tensions) devient très fort lorsque la production d'information peut avoir des interprétations en termes de rapports de force politique (ce qui est souvent le cas pour les données qui peuvent être régionalisées, comme les recensements ou les enquêtes sur les niveaux de vie.).

3 UNE MISE EN ŒUVRE TRAVERSEE DE CONTRADICTIONS

Les analyses précédentes visaient à montrer que la mise en œuvre du principe d'appropriation ne pouvait guère se dérouler sans tensions et difficultés, surtout si l'on veut l'appliquer de manière indifférenciée, ou en attendant que les pays du Sud prennent spontanément le leadership qui leur est désormais reconnu. On observe donc logiquement après quelques années de mise en œuvre des résultats assez disparates.

La mise en œuvre de l'appropriation est traversée de contradictions, qui sont liées aux rapports de force entre les différents acteurs (Helleiner 2000, Cling et alii, 2003, Hyden 2008). Les ambiguïtés conceptuelles se traduisent par des pratiques plus ou moins éloignées du schéma théorique. C'est pourquoi le terme de « donor-driven ownership » a été forgé pour désigner une mise en œuvre de l'appropriation dans laquelle les IBW continuent à jouer un rôle décisif comme dans le cas du Mali (Bergamaschi 2007). Au début, les pratiques ont eu beaucoup de mal à évoluer, les vieux schémas de pensée restant très prégnants. Toutefois, il est important de noter aussi que les pratiques évoluent, et que des opportunités ont été créées pour les gouvernements et les sociétés civiles des pays récipiendaires.

3.1 Une mise en œuvre sous contrôle...

Malgré les proclamations de respect de l'appropriation, de nombreux indices laissent à penser que la rédaction des Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), qui est censée authentifier l'appropriation, reste sous contrôle. Ceci a été largement dénoncé en ce qui concerne les DSRP de la première vague, y compris par les départements d'évaluation des IBW eux-mêmes. Le format de ces documents fait l'objet de recommandations précises en termes de durée, de format, etc. Le document

⁹ Le même reproche peut d'ailleurs être adressé aux IBW (Cling et Roubaud 2008), malgré les efforts de certaines entités comme Paris 21.

doit porter sur une période limitée (généralement trois ans), ce qui est excessivement court pour une politique de développement ou de lutte contre la pauvreté. Même si leur rédaction est effectuée au niveau des Etats, les DSRP restent étonnamment proches les uns des autres, et des orientations générales des IBW (Mouelhi et Rückert 2007).

La seconde vague des DSRP a été baptisée « DSRP de seconde génération » par les IBW et reprend avec un bel ensemble les nouvelles orientations des IBW. Par exemple, la Banque mondiale insiste pour que l'accent y soit mis sur la croissance, son accélération ou l'élargissement de sa base. C'est pourquoi le mot « croissance » se retrouve sous une forme ou une autre, dans le titre des nouveaux DSRP. Notons que cette orientation promue dans la pratique par les équipes de la Banque mondiale est fondée sur certains travaux de recherche de cette institution (ceux qui renouent avec la vision à la Kuznets, suivant laquelle la croissance, en fin de compte, finit toujours par bénéficier aux pauvres¹⁰), mais en laisse d'autres de côté. Le rapport sur le développement dans le monde 2006 (Banque Mondiale 2005) insiste au contraire sur l'importance de la réduction des inégalités pour le développement (comme le programme de recherches sur la « croissance pro-pauvres »). Cette orientation était déjà généralement absente des DSRP précédents (Cling, Razafindrakoto et Roubaud 2003), mais c'est toujours le cas dans les DSRP de seconde génération qui privilégient l'approche « la croissance est bonne pour les pauvres », y compris dans des pays très inégalitaires.

De plus, la conditionnalité perdure, et elle se généralise même avec l'aide budgétaire, (De Renzio 2006), s'insérant dans des domaines jusqu'alors tenus à l'écart du fait de la prééminence de l'aide projet. Dès 1968, Hirschman et Bird (1968) avaient montré que l'aide budgétaire diffère de l'aide projet en ce qu'elle suppose que les donateurs s'immiscent très profondément dans les processus de décision centraux de l'Etat récipiendaire – ce qui n'est pas le cas avec les projets qui restent en quelque sorte à la marge de la décision politique.

Cette tendance à l'intrusion de la part des bailleurs est renforcée par l'attitude des pays récipiendaires (les Etats et souvent même les ONG du Sud) qui privilégient souvent la rapidité des décaissements, cherchant surtout à anticiper ce que les IBW souhaitent entendre.

3.2 ...et qui ne semble pas en prise avec la vie politique intérieure...

La nouvelle approche est fondée sur l'idée que les « pays » sont susceptibles de présenter une « stratégie de développement » qui reflète un consensus entre le gouvernement, la société civile et les partenaires au développement. Pour arriver à cette représentation, il faut faire comme si les PTF s'adressaient à un ensemble homogène, susceptible de se comporter comme un agent représentatif, et surtout comme si les politiques publiques pouvaient être pensées de manière indépendante du processus d'interaction des acteurs qui prennent part à l'action publique (Enguéléguélé, M., 2008, ainsi que les travaux du réseau IMPACT.)

Cette approche est fréquente au niveau micro-économique, où les villages africains sont présentés comme des « communautés » dépourvues de clivages et d'intérêts contradictoires. Les anecdotes sur les échecs induits par ce type de démarches sont légion. Alain Henry en présente un exemple détaillé dans le cas de l'électrification d'un village malien (Henry 2006). L'absence de dimension politique dans l'aide projet a été notamment dénoncée de manière approfondie par Ferguson (1994) dans le cas du Lesotho.

Si cette approche n'apparaît pas pertinente au niveau micro-économique, aurait-elle plus de pertinence au niveau macro ? Au premier abord la mise en avant de l'appropriation constitue une façon de réintroduire le politique (au sens de choix d'organisation et de fonctionnement de la *polis*, de la cité), en favorisant à l'intérieur des pays receveurs d'aide la discussion sur les choix politiques et sa traduction en termes d'allocation des ressources. Cette dimension politique devrait apparaître également dans le dialogue entre gouvernement récipiendaire et partenaires extérieurs, notamment dans le cadre des choix budgétaires.

¹⁰ Le plus populaire est l'article de Dollar et Kraay (2001) « Growth is good for the poor », qui montre économétriquement que le revenu des pauvres croît approximativement de la même façon que le revenu moyen.

En fait, la « dépolitisation » demeure en grande partie. Les différentes options et alternatives de politique économique et sociale sont rarement exposées et discutées. L'élaboration des DSRP n'est pas située dans le processus démocratique : au départ, au début des années 2000, les IBW avaient mis l'accent sur la nécessaire participation de la société civile et « oublié » l'existence d'institutions élues, notamment des parlements. Ils ont cherché à combler cette lacune depuis, mais cette absence initiale continue à témoigner des conceptions sous-jacentes à la démarche des IBW. Il est en effet difficile à ces institutions de dépasser une approche technique (ou du moins se présentant comme telle) des politiques de développement sans violer leur mandat. L'extension de leur intervention au domaine social leur rend évidemment les choses plus difficiles.

Après quelques années de mise en œuvre, on constate que les DSRP ne sont toujours pas perçus comme des enjeux politiques. Dans les pays où s'est produite une alternance politique, les nouveaux gouvernements n'ont pas pris la peine de modifier le DSRP, comme si les options du gouvernement précédent demeuraient valables. Ainsi, par exemple, le DSRP malien n'a pas été modifié lors de l'arrivée au pouvoir du président Amani Toumani Touré (ATT) en 2002. Au Bénin, un nouveau DSRP (2007-2009) a été rédigé suite à l'alternance qui a amené au pouvoir le président Yahi Boni (mars 2006, arrivé au pouvoir avec le slogan « ça doit changer, ça va changer »). Mais dans ce cas, le précédent DSRP portait sur la période 2003-05 et était arrivé à son terme. Le nouveau gouvernement s'est d'abord concentré sur la réalisation d'un programme de développement à long terme, et n'a rédigé un DSRP suivant les normes des IBW que dans un second temps. Ce nouveau DSRP en pratique sert essentiellement aux relations avec les IBW, les autres partenaires se référant essentiellement au programme de long terme du gouvernement. Le nouveau DSRP (2007-2009) mentionne rapidement le changement de gouvernement, mais au lieu d'effectuer une critique en règle de l'approche du précédent gouvernement, déclare vouloir « consolider les gains de la stratégie précédente tout en mettant l'accent sur la diversification de l'économie et l'intensification de la croissance ».

Cette étrange permanence des DSRP même en cas d'alternance peut avoir plusieurs explications. Du point de vue des IBW, cela se justifie sans doute par l'idée qu'il n'y a au fond qu'une seule « bonne » politique de développement, et que celle-ci est traduite par le DSRP. Du point de vue des gouvernements cela s'explique en partie par le fait que reprendre et renégocier un DSRP est un travail long et complexe. A cette lenteur s'ajoute aussi le caractère bureaucratique des IBW, qui mettent plusieurs mois pour analyser les documents et les « valider » (il aura par exemple fallu plus de 7 mois aux IBW pour valider en juillet 2003 le DSRP camerounais présenté officiellement par le gouvernement en décembre de l'année précédente). Dans ces conditions, toute velléité de mettre le DSRP en accord avec les nouvelles options politiques risque de se traduire par des mois de retard en ce qui concerne les décaissements des actions de développement. On comprend facilement que la plupart des gouvernements aient renoncé.

Mais, plus profondément, cela reflète probablement une conception suivant laquelle un DSRP est un document à usage externe, rédigé de manière à obtenir l'aide souhaitée et pour cela rédigé en fonction des préférences de partenaires

Les choses sont toutefois sans doute en train de se modifier, dans la mesure où un certain nombre de présidents (Niger, Madagascar), ont présenté les programmes de développement comme un « programme présidentiel », utilisant souvent les financements issus des réductions de dette comme une sorte de cassette permettant le financement d'activités « présidentielles » censées lutter contre la pauvreté, à leur manière. D'autres pays visent la rédaction de véritables Plans de développement.

3.3 Mais qui laisse des marges de manœuvre et a créé une dynamique

Beaucoup de critiques comparent la situation créée par la mise en œuvre de la Déclaration de Paris avec une situation idéale où les Etats récipiendaires décideraient de manière démocratique, bien informée, des meilleures politiques à mettre en œuvre et où les PTF les financeraient sans réticence. Il est clair que nous sommes loin d'une telle situation.

Mais il est trop rapide d'en conclure que de ce fait rien n'a changé et que dans le fond, la transformation se borne à une opération de mise en scène (*window dressing*). La modification des procédures et celle du dispositif institutionnel ont déclenché des dynamiques dont le potentiel ne doit pas être sous-estimé.

Une observation plus attentive montre que des changements sont en cours. Le fait que les Etats doivent présenter eux-mêmes leurs politiques a souvent déclenché une réflexion sur ces stratégies, ne serait-ce qu'en mettant en lumière des absences ou des faiblesses. Même s'il faut souvent faire appel à des consultants pour finaliser les travaux, ces consultants restent redevables vis-à-vis des gouvernements et ne peuvent travailler correctement que s'il existe déjà des orientations et des données. Les difficultés rencontrées permettent d'identifier des manques ou des incohérences, et exercent une pression sur le système de production des informations, pression dont la faiblesse est une des causes importantes de la déliquescence de nombreux systèmes de production statistique.

Beaucoup de critiques ont noté que ces processus se situent dans la lignée de l'ajustement structurel, et ont donné aux Ministères des Finances un rôle exorbitant dans la coordination des politiques (de Lucca et Raffinot 2007). Ces critiques sont fondées, mais on note aussi que dans de nombreux pays les ministères du Plan sont réapparues, ou ont été intégrés au ministère des Finances pour prendre en charge les tâches de programmation.

D'autres critiques notent que l'appropriation est limitée par la faible capacité administrative des Etats. Il est clair que dans la plupart des pays les plus pauvres ces capacités sont réduites, mais l'idée selon laquelle le cœur du problème est le nombre trop réduit de fonctionnaires compétents, le manque de formation ou l'excès de transactions avec les PTF devrait être revisité. En effet, il est facile de constater que dans les administrations des pays pauvres, la faible capacité collective se conjugue aussi avec un sous-emploi chronique de cadres qualifiés, les responsables ayant tendance à monopoliser les dossiers et les informations (qui sont un moyen d'acquérir prestige et gratifications).

Du côté des PTF aussi, les pratiques évoluent, même si c'est avec une certaine lenteur. Les IBW, aiguillonnées par les critiques, s'approprient progressivement... la notion d'appropriation. Les dérives linguistiques du départ ont été corrigées. Les Joint Staff Assessments (JSA) des DSRP sont devenues des Joint Staff Advisory Notes (JSAN), et des mesures « non-orthodoxes » ont été acceptées, comme le développement des subventions aux engrais pour le maïs au Malawi.

Le problème de ce que l'on pourrait nommer « l'appropriation inverse » (les partenaires se sont-ils appropriés les spécificités du pays receveur ?) n'est pas encore vraiment pris au sérieux, mais devrait apparaître progressivement dans le cadre des procédures de redevabilité croisée. Par ces procédures instituées par la Déclaration de Paris, l'évaluation porte désormais aussi sur les pratiques de partenaires. Cette question n'est pas négligeable, car les cadres des administrations récipiendaires passent souvent beaucoup de temps à expliquer aux missions qui se succèdent les particularités de leur économie, l'histoire des relations entre leur pays et les PTF, etc. C'est une partie importante des coûts de transaction de l'aide (Killick 2004).

4 QUELS AVENIRS POSSIBLES ?

Nous avons cherché à montrer jusqu'ici que l'approche qui met en avant l'appropriation des politiques par les pays manque de fondements et ne peut être pertinente dans tous les champs de la coopération. Quoiqu'il en soit, la nouvelle approche se traduit par des pratiques précises. La Déclaration de Paris fait de l'élaboration participative d'un DSRP et de son opérationnalisation la pierre de touche de l'appropriation. La pertinence des DSRP est en fin de compte évaluée par les IBW.

La déclaration de Paris fait l'objet d'un suivi constitué d'enquêtes dans les pays menées sur la base d'une batterie d'indicateurs. Une réunion à haut niveau s'est tenue à Accra du 2 au 4 septembre 2008 pour faire le point. Lors de cette réunion, une certaine avancée de l'appropriation a été enregistrée, mais surtout au niveau gouvernemental. Le principe de l'appropriation a été réaffirmé et approfondi : « Country ownership is key. Developing country governments will take stronger leadership of their own development policies, and will engage with their parliaments and citizens in shaping those

policies. Donors will support them by respecting countries' priorities, investing in their human resources and institutions, making greater use of their systems to deliver aid, and increasing the predictability of aid flows" (Accra Agenda for Action¹¹) Toutefois, on peut douter que ces engagements suffisent à changer les choses en profondeur. Plus précisément, l'exercice mené à Accra conduit à s'interroger sur l'adéquation de l'indicateur retenu pour le suivi de la Déclaration de Paris et du dispositif actuel de validation international des politiques.

4.1 Le critère d'appropriation retenu pour le suivi de la Déclaration de Paris est très restrictif

Dans le cadre de la déclaration de Paris, les éléments du nouveau dispositif de l'aide ont été précisés et des indicateurs quantitatifs leur ont été associés. En ce qui concerne l'appropriation, l'indicateur retenu est le suivant :

« Les partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles — Nombre de pays ayant adopté des stratégies nationales de développement (y compris des SLP¹²) qui ont des priorités stratégiques claires se rattachant à un cadre de dépenses à moyen terme et comptabilisées dans les budgets annuels ». L'objectif pour 2010 est que : « Au moins 75 % des pays partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles ».

Il s'agit d'un indicateur purement quantitatif, qui se limite à l'aspect le plus formel de la démarche. De nombreuses critiques ont été faites à cette façon d'évaluer l'appropriation, notamment de la part des ONG. Effectivement, considérer que l'appropriation peut se limiter à avoir un DSRP, même déclaré « opérationnel » est une façon bien étroite d'aborder la question¹³.

Le fait d'avoir une stratégie opérationnelle ne démontre nullement que celle-ci est véritablement l'émanation d'un processus endogène. Pour reprendre le paradoxe de Michel Serres (2008), l'appropriation est liée à la souillure. Pris au pied de la lettre, cela signifierait donc que l'on devrait juger la qualité de l'appropriation par le nombre de mesures hétérodoxes que contient un DSRP ! Le problème est bien réel. Au début des années 2000, les IBW ont mis en garde leurs cadres contre la tentation de multiplier les mesures hétérodoxes pour essayer de montrer que les DSRP étaient véritablement rédigés par les gouvernements. Il paraît difficile d'aller très loin sur cette voie, car il est évident que l'hétérodoxie ne garantit pas non plus la pertinence des politiques.

En pratique, la notion de « stratégie de développement opérationnelle » est vague, même si les rédacteurs de la Déclaration de Paris ont cherché à préciser en introduisant un lien avec la procédure budgétaire. Tout en restant au niveau des déclarations (un budget n'est qu'un engagement du gouvernement à ne pas dépasser certains montants de dépenses), ce lien est bienvenu, car les stratégies sont souvent restées lettres mortes du fait de leur absence totale de lien avec la procédure budgétaire. C'est une des raisons majeures de la disparition rapide des anciens plans de développement lors de l'introduction des plans d'ajustement structurel.

Néanmoins, le lien le plus important en pratique pour la bonne mise en œuvre des DSRP n'est pas avec la programmation budgétaire (cadres de dépenses à moyen terme ou CDMT), mais bien avec le budget annuel. Il se peut en effet fort bien que le pays dispose d'une programmation budgétaire formelle à moyen terme sans que cela exerce le moindre effet sur les allocations budgétaires annuelles (Raffinot et Samuel, 2006.)

Pour dépasser cette approche sommaire, il faut revenir sur l'objet même de l'évaluation et sur le cadre institutionnel de celle-ci.

¹¹ Consulté le 10/10/2008 sur <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/AAA-4-SEPTEMBER-FINAL-16h00.pdf>.

¹² Stratégie de lutte contre la pauvreté.

¹³ Le rapport de suivi présenté à la conférence de suivi de la Déclaration de Paris (Accra 2008) le reconnaît d'ailleurs explicitement : « L'indicateur de suivi lié à l'appropriation ne fait référence qu'à une simple dimension de cette situation complexe. » (Wood et alii, 2008, p. vii).

4.2 Que faut-il évaluer ?

Si l'on prend au sérieux la notion d'« ownership », il faut la lier à la possibilité pour les décideurs des pays en développement d'effectuer des choix éclairés entre des politiques alternatives. La liberté de choix et d'expérimentation constitue la base même d'une véritable appropriation¹⁴. Ceci renvoie évidemment aux travaux d'Amartya Sen, qui présente le développement comme un processus d'accroissement des libertés (et de la responsabilité) et la démocratie comme fondé essentiellement sur la discussion éclairée des choix de société.

Le critère de l'appropriation est donc moins à chercher dans l'existence formelle d'un DSRP ou de stratégies formalisées que dans la manière dont les choix ont été effectués. Cela signifie dans un premier temps que les alternatives doivent être explicitées avec leur ensemble d'hypothèses et de schémas analytiques. Ceci fait nécessairement une place centrale au suivi et à l'évaluation des politiques. L'évaluation en ce sens ne doit pas être comprise seulement comme une méthode pour juger si des objectifs ont été atteints, mais aussi comme un moyen d'orienter les politiques futures (ce qui n'est pas identique si la situation générale a changé). Des méthodes d'évaluation de plus en plus sophistiquées ont été proposées, mais leur coût et leur mise en application continuent à faire débat (Banerjee 2007).

De plus, cette liberté dans l'analyse des alternatives doit s'étendre aux instruments d'élaboration des stratégies. En effet, la discussion sur les alternatives s'effectue à partir d'hypothèses sur les mécanismes supposés entrer en jeu. Sur le plan macroéconomique, on utilise généralement des modèles pour décrire les conséquences des mesures de politique économique. Les conséquences d'une même mesure peuvent être présentées comme positives ou négatives suivant les caractéristiques du modèle que l'on utilise. Une augmentation de la masse salariale, par exemple, pourra être présentée comme totalement négative si l'on ne tient pas compte à court terme de la relance par la demande et si l'on accorde beaucoup d'importance à l'effet d'éviction (sans parler de l'impact sur la productivité, difficilement chiffrable). Sur ce plan, la plupart des DSRP sont encore étroitement liés, sur le plan macroéconomique, avec les programmes établis avec le FMI. Il est surprenant de constater que pour l'essentiel, l'appareillage analytique du FMI ne s'est pas modifié pour l'essentiel depuis 50 ans. Il y a presque vingt ans, Sebastian Edwards (1989) avait déjà jugé sévèrement cette sorte de sclérose, mais les tentatives faites pour améliorer les instruments restent pour l'essentiel au niveau des publications de recherche du FMI, sans impact sur les pratiques au niveau du terrain (Meier et Raffinot 2005). La plupart des modèles macro-économiques appliqués au niveau des gouvernements ou des organisations d'aide bilatérales (comme par exemple les modèles PRESTO-JUMBO ou TABLO de l'AFD) sont fondés au contraire sur une approche technique qui intègre, au moins partiellement, une approche de court terme de type keynésien. Comme ceci est contraire à leur approche, les équipes de négociateurs du FMI rejettent (ou intègrent formellement, de manière décorative) les résultats de ce type de projections - y compris, comme le relève Stiglitz (2002) dans des pays comme la Corée du Sud qui disposaient en 1997 de cadres de très bon niveau et de modèles sophistiqués.

4.3 Qui doit évaluer l'appropriation ?

La procédure de validation de la maîtrise des stratégies est un point crucial. Jusqu'à présent, les stratégies présentées dans les DSRP sont évaluées par les IBW, puisque les DSRP sont d'abord apparus comme une condition pour recevoir réductions de dette et financements des IBW). Le fait que les IBW restent les approbateurs « en dernière instance » fait problème si l'on veut que les DSRP constituent un critère d'appropriation dans un processus qui dépasse les procédures internes des IBW. Or l'approbation du FMI reste nécessaire pour obtenir la plupart des autres financements, y compris les dons. Ceci provoqua des tensions, car dans certains cas, les partenaires bilatéraux exprimèrent des réticences à s'insérer dans un cadre qu'ils n'avaient pas contribué à élaborer (alors même que souvent, leurs contributions financières étaient plus importantes que celles des multilatéraux) (Marouani et Raffinot, 2003).

¹⁴ La Commission on growth and development (2008, p.4) reconnaît que l'expérimentation est fondamentale pour la croissance et le développement : « It is, therefore, prudent for governments to pursue an experimental approach to the implementation of economic policy. The principle is expressed well by Deng Xiaoping's oft-quoted dictum to "cross the river by feeling for the stones." »

Enfin, les IBW ne semblent pas prendre au sérieux leurs propres affirmations, puisque l'appropriation est actuellement combinée avec la conditionnalité (De Renzio 2004), même si celle-ci est quelque peu modifiée. Par exemple dans les conditionnalités pour le point d'achèvement de l'initiative PPTE, la conditionnalité inclut aussi des conditionnalités sociales, comme un certain niveau des taux de vaccination, par exemple. De manière générale, la conditionnalité porte de moins en moins sur les mesures de politique elles-mêmes que sur des objectifs de gestion économique et sociale. L'équilibre avec l'appropriation reste cependant difficile à trouver.

5 LES IBW SONT JUGES ET PARTIES

La situation ambiguë des IBW a été dénoncée par de nombreuses ONG, mais aussi par le Centre de développement de l'OCDE (2008). En effet, cette façon de procéder place les IBW dans une situation de juge de dernier ressort. Les IBW disposent ainsi d'un double statut : ils apparaissent comme conseillers techniques (en tant que producteurs d'un ensemble considérable de travaux de recherche, comme le soulignent Cling et Roubaud 2008), mais aussi comme financeurs et créanciers. Il y a là une situation d'intérêts conflictuels potentiels, puisque les IBW sont ainsi juges et parties (ce problème ressemble, dans un autre contexte à celui des auditeurs d'ENRON, certificateurs des comptes et par ailleurs fournisseurs de conseils). Cela peut conduire à des recommandations de politique économiques destinées à assurer plutôt la soutenabilité de la dette que le développement, mais aussi à distordre l'information pour que les recommandations de politique apparaissent avisées (du moins pendant la courte période où l'attention des observateurs est polarisée sur les derniers résultats) (Meier et Raffinot 2005).

Il est évidemment impossible qu'une validation par un organisme indépendant puisse s'imposer aux IBW, qui sont responsables devant leurs actionnaires et ne peuvent accepter qu'une décision prise par un organisme tiers s'impose à eux. Il est légitime que les PTF n'acceptent pas de financer a priori n'importe quelle politique « autonome ». Dans le passé, certains gouvernements des pays en voie de développement ont mis en place des politiques insoutenables, sans prêter la moindre attention à la contrainte budgétaire.

6 UNE VALIDATION PAR UN ORGANISME TIERS « CERTIFICATEUR » ?

Si les IBW sont a priori disqualifiées pour évaluer « objectivement » l'appropriation, il serait envisageable de confier cette évaluation à un organisme tiers, non impliqué dans le financement du développement, et disposant d'une légitimité démocratique plus forte.

Les institutions économiques spécialisées des Nations Unies qui pourraient aspirer à jouer ce rôle sont nombreuses (et probablement trop nombreuses). On pense par exemple à l'ECOSOC, au PNUD, aux Commissions Economiques des Nations Unies pour chaque continent, ou encore à la CNUCED. Mais, dans les circonstances actuelles, la plupart de ces organismes ne semblent pas disposer d'un personnel suffisant pour réaliser des évaluations autonomes de manière efficace.

De plus, la légitimité « démocratique » dont peuvent se prévaloir ces organismes est toute relative, car le principe « un pays, une voix » donne un poids exorbitant aux pays peu peuplés. Et le caractère de marchandage des décisions prises dans ces instances n'est pas très encourageant, si l'on se réfère aux discussions dans le cadre des Commissions sur les Droits de l'Homme, dont la réforme a été nécessaire pour éviter les dérives les plus graves.

7 OU ENCORE PAR LES PAIRS ?

Toutefois, il serait sans doute possible qu'un processus de validation indépendant puisse jouer un rôle pour que la qualité des politiques soit reconnue, ce qui pourrait être jugé suffisant au moins par les PTF qui ne font pas de prêts.

Il pourrait être envisagé dans cette perspective d'utiliser une procédure prévue par le NEPAD qui consiste à faire effectuer la validation des politiques par les pairs, comme c'est aussi le cas dans la zone euro. Dans le cadre du NEPAD, le Ghana s'est ainsi soumis à ce type d'évaluation de ses politiques et institutions (Jacquemot 2007). Ceci n'empêche pas qu'un avis technique soit donné par des organismes comme le FMI, ou par une entité spéciale comme celle qui va être décrite au paragraphe suivant. Les pays qui se situent dans une union monétaire (comme l'Union économique et monétaire ouest-africaine ou la Communauté Economique et Monétaire d'Afrique Centrale) pratiquent déjà une évaluation par les pairs dans le cadre de leurs programmes de convergence –de manière analogue à ce qui se passe dans l'Union Economique et Monétaire européenne.

8 OU PAR UN PROCESSUS AD HOC, COMME LE PEFA ?

Le choix d'une instance « neutre » ne doit pas faire oublier que le problème fondamental reste celui du contenu de l'évaluation. L'appropriation ne devrait pas se juger sur des stratégies, mais plutôt sur le processus d'élaboration de ces stratégies.

Un exemple intéressant de ce type d'approche est celui qui a été retenu pour les finances publiques, avec le programme *Expenditure and Financial Accountability* (PEFA) – un programme dont un des objectifs explicites est de renforcer l'appropriation. Dans le cadre de ce programme, la plupart des intervenants dans le domaine de l'amélioration de la gestion des finances publiques (IBW, UE, GB, France, Norvège, Suisse) ont fait le choix de confier à une entité spéciale la tâche de produire des évaluations de la qualité de la gestion des finances publique. Ce programme est géré par un Comité de pilotage qui comprend tous les contributeurs et un secrétariat technique abrité par la Banque mondiale. La méthodologie a été détaillée (cf. le site Internet www.pefa.org) de manière à produire un résultat aussi objectif que possible. Cette méthodologie très générale est applicable partout. La Norvège a décidé récemment de s'y soumettre également.

Un programme analogue pourrait être envisagé pour l'appropriation. Il s'agirait dans ce cas d'étudier par exemple si les stratégies précédentes (globales et sectorielles) ont été évaluées (et suivant quelles méthodologies), si les évaluations ont été prises en compte, si les stratégies alternatives ont été prises en compte dans une optique de développement à long terme, si la qualité du système d'information est suffisante pour fonder des décisions de politique économique, si les risques des stratégies ont été pris en compte, si les remarques des parties prenantes ont été intégrées ou rejetées de manière argumentée, etc. Comme dans le cas du PEFA, il s'agirait de renforcer le processus d'élaboration des stratégies de développement et non d'imposer des solutions toutes faites ou à la mode, et de construire sur cette base un programme de réforme et de renforcement des capacités.

CONCLUSION

Mise en avant par la Banque Mondiale en 1999 de manière opérationnelle, l'appropriation des politiques de développement est devenue la base du nouveau consensus international formulé dans la Déclaration de Paris (2005). Suivant cette déclaration, les gouvernements devraient avoir la maîtrise de leurs politiques, politiques qui devraient être élaborées de manière participative, avec les partenaires extérieurs et la société civile.

Les fondements théoriques de cette approche n'ont guère été explicités, et le fait que le champ de l'aide au développement soit hétérogène par nature n'a pas été pris en compte. Il est difficile de considérer que les Documents de Stratégies de Réduction de la Pauvreté (DSRP) traduisent réellement les options autonomes des gouvernements, notamment parce que ces documents demeurent généralement inchangés lors des alternances politiques.

Le problème de base est que ces DSRP censés traduire l'appropriation sont « approuvés » en fin de compte par les Institutions de Bretton Woods, ce qui les rend juges et parties. Différentes options peuvent être envisagées pour faire progresser l'appropriation en pratique, tant au niveau institutionnel (une évaluation par les pairs pourrait aider à résoudre ce dilemme) qu'au niveau du contenu de l'évaluation de la qualité de l'appropriation.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Azam J.-P. et Laffont J.-J. (2002), « Contracting for Aid », *Journal of Development Economics* Vol 70 p. 25-58.
- Banerjee A. V. (2007), *Making Aid work*, A Boston Review Book, The MIT Press, Cambridge, Mass.
- Banque Mondiale (2005), *Equité et développement*, Rapport sur le développement dans le monde 2006, Washington D.C.
- Bergamaschi I. (2007), *Mali : patterns and Limits of Donor-driven ownership*, Global Governance Program, Oxford University College, Department of Politics and International Relations, June, GEC WP 2007/31.
- Burnside C. et Dollar D. (1997), « Aid, Policies and Growth », Policy Research Working Paper 1777, World Bank Development Research Group, Washington D.C.
- Burall S. et Maxwell S. et Rocha Menocal A. (2006), « Reforming the international aid architecture: Options and ways forward », ODI, working Paper 278, October.
- Centre de Développement de l'OCDE (2008), *Financer le développement 2008, Appropriation ?* Études du Centre de Développement, Éditions OCDE, Paris.
- Chabal P. et Daloz J.-P. (1999), *L'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*, Economica, Paris.
- Cling J.-P., Razafindrakoto M. et Roubaud F. (2003), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Economica, Paris, 2003.
- Cling J.-P. et Roubaud F. (2008), *La Banque mondiale*, La Découverte, Paris.
- Commission on growth and development (2008), *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, IBRD and World Bank, Washington D.C.
- Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle, Forum à haut niveau, Paris, 28 février-2 mars, « Renforcer ensemble l'efficacité de l'aide au développement ». Téléchargeable sur <http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf>
- De Lucca F. et Raffinot M. (2007), « Gestion de l'économie nationale, réductions de dette et aide budgétaire : réflexions à partir du cas du Burkina Faso », *Afrique Contemporaine*, n° 223, p. 193-218.
- De Renzio P. (2006), « Aid, Budgets and Accountability: A Survey Article », *Development Policy Review*, 24(6), p. 627-645. Traduction française « Aide publique, budgets et « redevabilité » : un article de synthèse » dans *Afrique Contemporaine*, n° 223, 2007, p. 133-159.
- Dollar D. et Kraay A., (2001), « Growth Is Good for the Poor », World Bank Policy Research Department Working Paper No. 2587, Washington D.C..
- Edwards S. (1989), « The International Monetary Fund and the Developing Countries: A Critical Evaluation », Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy 31, p. 7-68.
- Enguéléguélé M. (2008), « Quelques apports de l'analyse de l'action publique à l'étude du politique en Afrique sub-saharienne », *Politique et sociétés* vol 27 n°1, p.3-28.
- Ferguson J. (1994), *The anti-Politics Machine*, « Development », *Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*, University of Minnesota Press, Minneapolis, London.

- Hausmann R., Rodrik D., et Velasco A., (2005), « Growth Diagnostics », John F. Kennedy School of Government, Harvard University (Cambridge, Massachusetts); téléchargeable sur <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/barcelonafinalmarch2005.pdf>
- Helleiner G. K., 2000, « External conditionality, Local ownership and Development », in J. Freeman (ed.), *Transforming Development*, University of Toronto Press, Toronto.
- Henry A. (2006), « La générosité ne suffit pas : Nioro du Sahel, les raisons d'une discorde », in Serge Michailof (dir), *A quoi sert d'aider le Sud ?* Economica, AFD, 2006 p. 361-380.
- Hirschman A. O. et Bird R. M. (1968), « Foreign Aid - a critique and a proposal », *Essays in International Finance*, n°69, July.
- Hyden G. (2008), « After the Paris Declaration: Taking on the Issue of Power », *Development Policy Review*, 26(3), p. 259-274.
- International Development Association Resource Mobilization (FRM) (2007), *Aid architecture: an overview of the main trends in official development assistance flows*, IDA 15, consulté sur <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/Seminar%20PDFs/73449-1172525976405/3492866-1172527584498/Aidarchitecture.pdf> le 6/10/2008.
- Jacquemot P (2007), « Harmonisation et appropriation de l'aide, Commentaires autour de l'expérience du Ghana », *Afrique Contemporaine*, n° 223, p. 161-191.
- Killick T., 2004, « Politics, Evidence and the New Aid Agenda », *Development Policy Review*, n° 22(1), p. 5-29.
- Lebovics M. (2007), « Analyse des apports et des contraintes du développement participatif », *Afrique Contemporaine*, n° 223, p.403-432.
- Marouani M.-A. et Raffinot M. (2003), « Mali », Chapitre 5 in D. Booth (ed.), *Fighting Poverty in Africa, Are PRSPs making a difference?* ODI, Londres, 2003.
- Martens B. (2005), « Why Do Aid Agencies Exist? », *Development Policy Review*. Volume 23 (6), pp. 643-663.
- Meier R. et M. Raffinot (2005), « S'approprier les politiques de développement : nouvelle mode ou vieille rengaine ? Une analyse à partir des expériences du Burkina Faso et du Rwanda », *Revue Tiers Monde*, n°183, juillet 2005, tome XLVI, p. 625-650.
- Michalet Ch.-A. (2007), « Comment la globalisation oblige à remettre en cause certains concepts économiques », *L'économie Politique*, n°36, p.60-71.
- Michalet Ch.-A. (2004), *Qu'est-ce que la mondialisation ?* Editions La Découverte, Paris.
- Mouelhi M. et Rückert A. (2007), « Ownership and Participation: The Limitations of the Poverty Reduction Strategy Paper Approach », *Canadian Journal of Development Studies*, 28 (2), p. 277-292.
- Nankani G. (dir) (2005), *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform* Banque mondiale (études coordonnées par Roberto Zaghera)
- Ouédraogo H. B. (1992), *L'appropriation des projets de développement, le cas des Micro-réalisations au Burkina Faso*, Actes et instruments de la recherche en développement régional n°9, GRIDEQ, Université du Québec à Rimouski.
- Platteau J.-P., (2004), « Le développement décentralisé, stratégie de réduction de la pauvreté ? », *Afrique contemporaine*, n°211, 2004(3), p. 159-214.

- Raffinot M. et Samuel B. (2006), « Les cadres de dépenses à moyen terme : un instrument utile pour les pays à faible revenu ? », *STATECO*, n°100, p. 105-120.
- Rist Gilbert (2001), *Le développement, Histoire d'une croyance occidentale*, Presses de Sciences Po, 2^e édition.
- Serres M. (2008), *Le Mal propre, Polluer pour s'approprier ?* Editions Le Pommier 2008.
- Sindzingre A. (1998), « Crédibilité des Etats et économie politique des réformes en Afrique », *Economies et Sociétés*, n°4, p. 117-147.
- Société d'Etudes et d'Evaluation (SEE), (2008a), *Evaluation de la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris par la France*, Janvier.
- Société d'Etudes et d'Evaluation (SEE), (2008b), *Evaluation des outils de la coopération France-Cameroun*, à paraître.
- Stiglitz J. E. (2002), *La grande désillusion*, Fayard, Paris
- Torsvik G. (2005), « Foreign economic aid: should donors cooperate? », *Journal of Development Economics*, n° 77, p. 503-15.
- Wolfensohn J. (1998), « Address by James D. Wolfensohn, President of the World Bank Group, to the Board of Governors of the World Bank Group, at the Joint Annual Discussion, 6 au 8 octobre 1998, consulté le 13/6/2008 sur <http://imf.org/external/am/1998/speeches/PR03E.pdf>
- Wood B., Kabell D., Sagasti F., Muwanga N, (2008), *Rapport de synthèse sur la première phase de l'évaluation de la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris*, Copenhague, juillet 2008, consulté le 10/10/2008 sur <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/Evaluation-of-the-PD-Executive-Summary-French.pdf>.
- World Bank (2004), *Supporting Development Programs Effectively, Applying the Comprehensive Development Framework Principles: A Staff Guide*, Washington D.C., November.